

Stärkt konstitutionell beredskap

*Betänkande av Kommittén om
beredskap enligt regeringsformen*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:75

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0766-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-0767-4 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 30 september 2021 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av regleringen om krigsdelegationen, var riksmötet hålls och regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser (dir. 2021:80).

Som ordförande i kommittén förordnades samma dag f.d. hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt. Den 16 november 2021 förordnades som ledamöter i kommittén f.d. riksdagsledamoten Anti Avsan (M), riksdagsledamöterna Bo Broman (SD), Karin Enström (M), Annika Hirvonen (MP), Paula Holmqvist (S) och Fredrik Lindahl (SD), riksdagsledamoten och vice talmannen Kerstin Lundgren (C), riksdagsledamöterna Fredrik Lundh Sammeli (S), Jennie Nilsson (S) och Mikael Oscarsson (KD) samt dåvarande riksdagsledamöterna Mia Sydow Mölleby (V) och Allan Widman (L).

Den 17 november 2022 entledigades Karin Enström och i hennes ställe förordnades den 18 november 2022 riksdagsledamoten Jörgen Berglund (M). Den 21 december 2022 entledigades Bo Broman och den 22 december 2022 förordnades i hans ställe riksdagsledamoten Per Söderlund (SD). Den 9 februari 2023 entledigades Paula Holmqvist och i hennes ställe förordnades den 10 februari 2023 riksdagsledamoten Ida Karkiainen (S). Den 23 augusti 2023 entledigades Allan Widman och i hans ställe förordnades den 24 augusti 2023 riksdagsledamoten Malin Danielsson (L).

Som sakkunniga i kommittén förordnades den 29 november 2021 justitierådet Henrik Jermsten och numera ämnesrådet Johan Lundqvist.

Som experter i kommittén förordnades den 29 november 2021 numera departementsrådet Per Bolinder, numera expeditionschefen Kerstin Bynander, universitetsadjunkten Marika Ericson, kanslirådet Linnéa Jantvik, enhetschefen Ann Larsson och numera ambassadören Jessica Svärdström. Vidare förordnades som experter i kommittén den 14 december 2021 biträdande kanslichefen Annika Waller, den 21 december 2021 professorn Anna Jonsson Cornell och den 24 februari 2022 numera ställföreträdande avdelningschefen Erik Lövrup Nordentjell.

Den 5 maj 2022 entledigades Kerstin Bynander och Linnéa Jantvik och i stället förordnades den 6 maj 2022 chefsjuristen Carin Bratt och ämnesrådet Karin Broms som experter. Den 22 augusti 2022 entledigades Jessica Svärdström och i stället förordnades den 23 augusti 2022 departementsrådet Ditte Egnell som expert.

Som sekreterare anställdes den 15 november 2021 numera kanslirådet Johan Jansson och hovrättsassessorn Agnes Morin.

Kommittén har antagit namnet Kommittén om beredskap enligt regeringsformen (Ju 2021:13).

Härmed överlämnar kommittén sitt betänkande *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Förslagen grundas på en bred majoritet inom kommittén. En ledamot har reserverat sig mot delar av kommitténs förslag om regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser. I övrigt har samtliga ledamöter ställt sig bakom förslagen. Två särskilda yttranden har avgetts.

Kommitténs uppdrag är i och med detta slutfört.

Stockholm i november 2023

Johan Hirschfeldt

Anti Avsan

Jörgen Berglund

Malin Danielsson

Annika Hirvonen

Ida Karkiainen

Fredrik Lindahl

Kerstin Lundgren

Fredrik Lundh Sammeli

Jennie Nilsson

Mikael Oscarsson

Mia Sydow Mölleby

Per Söderlund

/Johan Jansson
Agnes Morin

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	25
Förkortningar	37
1 Författningsförslag	39
1.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen	39
1.2 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen	45
I INLEDNING OCH BAKGRUND	
2 Kommitténs uppdrag och arbete	53
2.1 Fyra deluppdrag med samband	53
2.2 Sammanträden och övrigt arbete	55
2.3 Hur betänkandet är disponerat	56
2.4 Ord och uttryck i betänkandet	57
3 Grundlagen och statskicket	59
3.1 Huvuddragen i regeringsformen	59
3.2 Riksdagens och regeringens roller	61
3.3 Normgivning och normgivningsmakt	68
3.4 Grundläggande fri- och rättigheter	76

4	Regler om krig och krigsfara.....	81
4.1	Konstitutionell nödrätt har avvisats	81
4.2	Allmänt om begreppen krig och krigsfara	83
4.3	Grundlagsregler om krig och krigsfara	89
4.4	Annan lagstiftning om krig och krigsfara	93
5	Regler om fredstida kriser.....	103
5.1	Allmänt om fredstida kriser.....	103
5.2	Grundlagsregler om fredstida kriser	112
5.3	Annan lagstiftning om fredstida kriser	113
5.4	Närmare om svensk krisberedskap.....	118
6	Utvecklingslinjer och problemställningar	125
6.1	Den säkerhetspolitiska utvecklingen.....	125
6.2	Covid-19-pandemin och ett nytt fokus på kriser.....	130
6.3	Digitalisering och andra förändringar	136
6.4	Internationell reglering och rättsutveckling	140
6.5	Samtliga aspekter behöver beaktas	144
II	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	
7	Sverige ska kunna styras även i kriser.....	149
7.1	Det allmänna har en viktig skyddsuppgift	149
7.2	Demokrati och legalitet ska upprätthållas	153
7.3	En grundlagsreglering ska hålla över tid	155
8	Ramen för riksdagens sammanträden.....	157
8.1	Kommitténs uppdrag	157
8.2	Dagens bestämmelser.....	158

8.3	Internationell utblick.....	165
8.4	Kommitténs överväganden och förslag	168
8.4.1	Vissa utgångspunkter för förslagen.....	169
8.4.2	Riksdagen bör sammanträda i Stockholm.....	172
8.4.3	Riksmötet bör kunna flyttas av alla tvingande skäl.....	176
8.4.4	Ett visst utrymme för helt digitala sammanträden.....	180
9	Översyn av riksdagens krigsdelegation	185
9.1	Kommitténs uppdrag	185
9.2	Dagens bestämmelser	186
9.3	Internationell utblick.....	192
9.4	Kommitténs överväganden och förslag	195
9.4.1	Krigsdelegationen bör behållas.....	195
9.4.2	Utgångspunkter för den närmare översynen.....	204
9.4.3	Reglerna om sammansättningen bör justeras	207
9.4.4	Delegationen bör ha fortsatt stora befogenheter	218
9.4.5	Reglerna om in- och utträde är ändamålsenliga...	229
9.4.6	Fria och samtidigt rättssäkra verksamhetsformer.....	240
9.4.7	Kanslistöd och förberedande verksamhet	248
10	Tillämpningsområdet för reglerna om krig och krigsfara	251
10.1	Kommitténs uppdrag	251
10.2	Dagens bestämmelser	252
10.3	Grundlagsutredningens förslag.....	257
10.4	Sveriges medlemskap i Nato	261
10.5	Internationell utblick.....	263
10.6	Kommittén föreslår inga ändringar.....	264

11	Nya regler om normgivning i fredstida kriser	271
11.1	Kommitténs uppdrag	271
11.2	Lagstiftningsprocessen i brådskande fall.....	272
11.3	Tidigare förslag om normgivning i kriser	278
11.3.1	Författningsutredningens förslag	279
11.3.2	Civildövarslagsstiftningsutredningens förslag ...	280
11.3.3	Hot- och riskutredningens överväganden	281
11.3.4	Grundlagsutredningens förslag.....	281
11.4	Exempel på behov och problem	287
11.4.1	Normgivning under covid-19-pandemin.....	287
11.4.2	Normgivning under andra fredstida kriser.....	297
11.4.3	Normgivning i tänkbara framtida kriser.....	301
11.5	Internationell utblick	305
11.5.1	Normgivning i kriser i Europa och inom EU	306
11.5.2	Finland, Norge, Danmark och Storbritannien....	308
11.5.3	Rekommendationer om normgivning i kriser.....	314
11.6	Kommitténs överväganden om reformbehovet.....	316
11.6.1	Riksdagens och regeringens ansvar i kriser	317
11.6.2	God författningsberedskap som utgångspunkt ..	323
11.6.3	Viss beredskapslagstiftning är i dag inte möjlig ..	328
11.6.4	Det saknas en lösning om regler behövs omedelbart.....	337
11.6.5	Det finns skäl att komplettera regeringsformen	344
11.7	Kommitténs förslag till nya grundlagsregler	350
11.7.1	Särskilda regler om normgivning i krissituationer.....	350
11.7.2	Ett aktiveringsbeslut utlöser särskilda befogenheter.....	356
11.7.3	Riksdagen kan delegera föreskriftsrätt på fler områden	361
11.7.4	Regeringen får ett utrymme att agera omgående.....	364
11.7.5	Befogenheterna upphör genom ett nytt beslut ...	369

11.7.6	Reglerna införs i ett nytt kapitel i regeringsformen.....	370
11.7.7	Vissa följdändringar i fråga om krigsförhållanden	372
11.7.8	Andra ändringar till följd av kommitténs förslag.....	374
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	381
13	Konsekvenser av förslagen.....	383
13.1	Konsekvenser för den svenska beredskapen	383
13.2	Konsekvenser för riksdagen och dess myndigheter.....	384
13.3	Konsekvenser för fri- och rättighetsskyddet	386
13.4	Ekonomiska och övriga konsekvenser	387
13.5	Vissa iakttagelser inför framtiden	390
14	Författningskommentar	393
14.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen.....	393
14.2	Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen.....	403
	Reservation	411
	Särskilda yttranden	419
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:80	423
Bilaga 2	Grundlagar i orostider: Beredskapsreglering i ett europeiskt perspektiv	431
Bilaga 3	Översikt över beredskapslagstiftning.....	527

Sammanfattning

Kommitténs uppdrag

I nödlägen av olika slag sätts samhället på prov. Kommittén om beredskap enligt regeringsformen är en parlamentariskt sammansatt kommitté som har haft i uppdrag att utreda fyra grundlagsfrågor som ytterst handlar om hur Sverige styrs i krig och andra kriser.

Kommitténs första deluppdrag har avsett var och hur riksdagen får sammanträda. Bakgrunden är främst erfarenheterna av covid-19-pandemin. Uppdraget har varit att bedöma om den sammanträdesort som anges för riksmötet i regeringsformen bör specificeras på annat sätt än i dag, att analysera om det bör göras möjligt att ha olika regler om var och hur kammaren och utskotten sammanträder samt att överväga om sammanträden bör kunna hållas helt digitalt.

Det andra deluppdraget har varit att se över bestämmelserna om riksdagens krigsdelegation. I uppdraget har ingått att analysera om ordningen med en krigsdelegation fortfarande är ett ändamålsenligt sätt att organisera riksdagens arbete i krig och krigsfara, att analysera delegationens sammansättning, funktion och befogenheter samt att överväga om det finns skäl att ändra reglerna om delegationen.

Kommitténs tredje deluppdrag har gått ut på att överväga om tillämpningsområdet för regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara är ändamålsenligt utformat. Bakgrunden är en oro för att reglerna skulle kunna bli tillämpliga när det inte är motiverat.

Det fjärde deluppdraget har gällt regeringens möjligheter att besluta föreskrifter i allvarliga fredstida kriser. Frågan har utretts förut och aktualiserats igen under covid-19-pandemin. Kommitténs uppgift har varit att på nytt bedöma om det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i sådana kriser.

Utgångspunkten – Sverige ska kunna styras i kriser

Kommitténs deluppdrag har samband. De rör till stor del riksdagens och regeringens verksamhet och ansvar i krig och andra kriser. Inom ramen för direktiven har kommittén därför försökt att lägga ett helhetsperspektiv till grund för sina överväganden och förslag.

En allmän utgångspunkt som har betydelse för alla deluppdrag är att Sverige behöver kunna styras på ett demokratiskt, effektivt och rättsenligt sätt även i nödlägen av olika slag. Det allmänna har ett ansvar för att skydda befolkningen och riket. Det gäller i fredstida kriser likaväl som i krig och krigsfara. Skyddsuppgiften vilar till stor del på regeringen, som enligt grundlag styr riket, och på riksdagen, som bl.a. stiftar lagar och granskar regeringen. För att kunna ta sitt ansvar behöver regeringen ha adekvata befogenheter samtidigt som riksdagen upprätthåller sin verksamhet och fullgör sina uppgifter.

I krig och andra kriser kan det allmänna behöva vidta särskilda åtgärder för att skydda befolkningen och riket från faror och hot. Förhållandena kan samtidigt göra det svårt för statsorganen att arbeta på vanligt sätt. Kommittén anser att regeringsformen bör innehålla regler som gör det möjligt för riksdagen och regeringen att agera med stöd i lag även i sådana situationer. Liksom hittills bör planeringen för kriser inte bygga på s.k. konstitutionell nödrätt. När kriser hanteras bör vidare även andra grundläggande principer för vårt demokratiska statsskick upprätthållas så långt det över huvud taget är möjligt. Det gäller inte minst respekten för alla människors lika värde och skyddet för grundläggande fri- och rättigheter.

Riksdagens möjligheter att sammanträda stärks

Riksdagen sammanträder enligt regeringsformen till riksmöte varje år. Riksmötet hålls i Stockholm, om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet.

Både kammaren och utskotten omfattas av bestämmelsen om att riksmötet hålls i Stockholm. Stockholm har tolkats som Stockholms län, trots att det tidigare stod ”huvudstaden” i bestämmelsen och ändringen till Stockholm inte var tänkt att innebära något nytt i sak.

Covid-19-pandemin påverkade riksdagens arbetsformer och ledde till frågor om hur riksdagen kan sammanträda. Reglerna om sammanträdesort kom till i en tid när de tekniska förutsättningarna för att delta

i möten på distans såg helt annorlunda ut jämfört med i dag. Grundlagsreglerna anses inte tillåta att kammaren eller utskotten sammanträder helt digitalt, dvs. utan att ett fysiskt möte äger rum på en viss ort. Däremot hindrar regeringsformen inte att s.k. hybridmöten hålls med stöd av bestämmelser i riksdagsordningen.

Kommittén bedömer att utgångspunkten liksom hittills bör vara att sammanträden i riksdagen hålls med ledamöterna närvarande fysiskt på en förutbestämd ort. Stockholm bör även framöver anges som sammanträdesort för riksmötet. Med Stockholm bör enligt kommittén avses det område som, utan att knytas till Stockholms kommun eller något annat rättsligt eller administrativt bestämt område, i normalt språkbruk motsvarar Stockholm som stad eller ort.

Vidare bedömer kommittén att det på samma sätt som i dag bör vara möjligt att göra undantag från huvudregeln om sammanträdesort i vissa fall. Riksmötet bör liksom hittills kunna hållas på annan ort av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. För att säkerställa riksdagens funktion föreslås dock att riksmötet framöver ska kunna hållas utanför Stockholm även av andra tvingande skäl. Kommittén anser inte att det bör göras möjligt att dela upp riksdagen genom att låta kammaren och utskotten sammanträda på olika orter.

När det gäller helt digitala sammanträden bedömer kommittén att det i vissa svåra situationer skulle kunna leda till problem att sådana sammanträden inte är tillåtna. Kommittén föreslår därför en ny bestämmelse i regeringsformen som innebär att riksdagen i riksdagsordningen kan föreskriva att sammanträden får hållas utan att äga rum på en viss ort, dvs. helt digitalt, om det krävs av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet eller andra tvingande skäl.

Krigsdelegationen behålls för de yttersta nödfallen

Krigsdelegationen är ett organ som utses efter varje riksdagsval och som ska träda i riksdagens ställe – tillfälligt ersätta riksdagen – om Sverige kommer i krig eller krigsfara och förhållandena kräver det.

Krigsdelegationen består av talmannen som ordförande och av 50 andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig. Beslutet att delegationen ska träda i riksdagens ställe fattas av Utrikesnämndens ledamöter. I krigsfara ska även statsministern delta i beslutet.

Reglerna om krigsdelegationen kom till på 1960-talet och har inte varit föremål för någon övergripande översyn sedan den nuvarande regeringsformen trädde i kraft 1975. Sverige har hittills inte varit i ett sådant läge att delegationen har behövt träda i riksdagens ställe.

Kommittén bedömer att ordningen med en krigsdelegation, som i och för sig är ovanlig i ett internationellt perspektiv, fortfarande är ett ändamålsenligt sätt att kunna organisera riksdagens arbete i krig och krigsfara. Genom att låta krigsdelegationen träda i riksdagens ställe är det sannolikt att det parlamentariska statskicket i vissa fall går att upprätthålla under längre tid än vad som annars hade varit fallet. Kommittén anser därför att krigsdelegationen bör behållas.

När det gäller krigsdelegationens sammansättning, funktion och befogenheter bedömer kommittén att nuvarande regler till stor del är ändamålsenliga. Vissa justeringar föreslås dock, bl.a. följande:

- Talmannen ska vara ordförande i men inte längre ledamot av krigsdelegationen. Talmannen ska alltså leda delegationens arbete och sammanträden men inte utöva någon rösträtt. Till följd av detta ska riksdagen framöver välja 51 ledamöter i stället för 50.
- En riksdagsledamot som utses till statsråd ska till skillnad från i dag inte kunna vara ledamot i krigsdelegationen.
- Två eller flera riksdagspartier ska i fortsättningen inte kunna gå samman (bilda s.k. kartell) när krigsdelegationen väljs.
- Krigsdelegationen ska inte ha rätt att själv ändra eller upphäva bestämmelser om antalet ledamöter i delegationen.
- Reglerna om hur det går till när det prövas om krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe ska kompletteras, bl.a. ska även statsministern kunna sammankalla beslutsfattarna.

Tillämpningsområdet för reglerna om krig och krigsfara

Bestämmelserna om krig och krigsfara i 15 kap. regeringsformen handlar om krigsdelegationen men också om exempelvis regeringens befogenheter, begränsningar av fri- och rättigheter, statschefen och val till riksdagen. Bestämmelserna är långtgående och gör det möjligt att i stor utsträckning avvika från vad som gäller i normala fall.

Grundlagsutredningen bedömde 2008 att det fanns en risk för att vissa av reglerna kunde bli tillämpliga trots att det inte var motiverat, exempelvis om Sverige skulle dras in i en väpnad konflikt utomlands. Utredningen föreslog därför att somliga bestämmelser skulle vara tillämpliga endast vid krig eller krigsfara ”som rör rikets bestånd eller territoriella integritet” (betänkandet En reformerad grundlag, SOU 2008:125). Regeringen gick emellertid inte vidare med förslaget.

Kommittén har nu gått igenom frågan på nytt och tagit hänsyn bl.a. till de senaste årens säkerhetspolitiska utveckling samt följderna av ett medlemskap i Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato).

Kommitténs bedömning är att det inte finns anledning att ändra tillämpningsområdet för bestämmelserna om krig och krigsfara i 15 kap. regeringsformen. Det nuvarande tillämpningsområdet är i allt väsentligt ändamålsenligt utformat och tillgodoser de intressen som finns av både flexibilitet och restriktivitet. Reglerna om krig och krigsfara kan tillämpas i relativt många olika fall, utifrån regeringens och riksdagens värdering av de närmare omständigheterna, samtidigt som de aldrig kan sägas bli tillämpliga med automatik.

Nya möjligheter till normgivning i allvarliga kriser

I likhet med krig och krigsfara kräver allvarliga fredstida kriser vanligtvis åtgärder från samhällets sida. Det gäller oavsett om krisen i det enskilda fallet är t.ex. en svår naturkatastrof, en ovanligt stor och svårartad olycka, ett storskaligt terroristattentat, en allvarlig pandemi eller en omfattande störning av kritisk infrastruktur.

Kommitténs uppdrag har varit att ta ställning till om regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser bör utvidgas, dvs. om regeringen bör ha större möjligheter att besluta föreskrifter i sådana situationer. Den grundläggande frågan är om regeringen i vissa allvarliga och brådskande fall bör kunna besluta föreskrifter om sådant som annars bara riksdagen får besluta föreskrifter om.

Uppdraget har inte tagit sikte på någon speciell typ av kris utan avsett allvarliga fredstida kriser i allmänhet. Det har inte avsett andra befogenheter för regeringen än sådana som gäller normgivning.

Regeringens nuvarande möjligheter till normgivning

Hur normgivningsmakten – rätten att meddela föreskrifter – är fördelad mellan riksdagen och regeringen framgår av bestämmelser i 8 kap. regeringsformen. Tanken bakom bestämmelserna är att föreskrifter som är särskilt betydelsefulla för medborgarna och för samhällslivet i övrigt normalt ska meddelas av riksdagen genom lag.

Det är endast riksdagen som får stifta grundlag. Med några få undantag är det vidare bara riksdagen som får meddela föreskrifter som begränsar enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Till det s.k. obligatoriska lagområdet hör också civilrätten – alltså regler om bl.a. köp, anställningar och fastigheter – samt föreskrifter om t.ex. skatt, konkurs och utgivning och giltighet av sedlar och mynt.

Vid sidan av det obligatoriska lagområdet finns det ett fakultativt lagområde. På detta kan riksdagen meddela föreskrifter själv eller låta regeringen meddela föreskrifter genom förordning. Delegation sker genom bemyndigande i lag. Till det fakultativa lagområdet hör bl.a. sådana offentligrättsliga föreskrifter som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Till området hör också föreskrifter om kommunernas och regionernas befogenheter och åligganden.

Slutligen finns det ett område på vilket regeringen får meddela föreskrifter självständigt, utan bemyndigande av riksdagen. Hit hör bl.a. föreskrifter som är gynnande eller neutrala för enskilda.

Dessa regler om regeringens möjligheter att meddela föreskrifter gäller under normala förhållanden likaväl som i allvarliga fredstida kriser. Endast vid krigsförhållanden medger regeringsformen avvikelser. I och för sådana fall kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter även inom det obligatoriska lagområdet.

God författningsberedskap är en given utgångspunkt

Kommittén bedömer att utgångspunkten för svensk krishantering liksom hittills bör vara att de föreskrifter som kan behövas för att hantera en kris antas i förväg, inte under krisen. Det ska med andra ord finnas en författningsberedskap i form av beslutade regler som anger vilka åtgärder som kan vidtas när en kris kommer. Dessa regler ska tas fram genom det vanliga lagstiftningsförfarandet. Det ger bäst

förutsättningar för väl genomarbetade, verkningsfulla och rättssäkra bestämmelser. Krishantering blir också förutsebar.

Det lagstiftningsarbete som krävs för att åstadkomma en god författningsberedskap är till stor del sektorsspecifikt. Det handlar om att smittskyddslagstiftningen ska vara förberedd för pandemier, att det ska finnas lagstiftning för att hantera kärntekniska olyckor osv. En god författningsberedskap förutsätter samtidigt ett visst helhetstänkande vad gäller t.ex. begreppsbildning och lagteknisk utformning av berörda författningar, eftersom en allvarlig kris ofta kan ha effekter på flera samhällsområden. Endast om arbetet med relevant lagstiftning inom olika områden hålls samman kan en god författningsberedskap uppnås, upprätthållas och utvecklas.

Regeringsformen bör kompletteras i två avseenden

Genom ett löpande lagstiftningsarbete går föreskrifter för allvarliga fredstida kriser till stor del att besluta i förväg. Regeringsformen ger relativt goda förutsättningar för att ta fram beredskapslagstiftning, vid behov med bemyndiganden till regeringen på det fakultativa lagområdet. Sådan lagstiftning finns också på många områden.

Om det visar sig att befintlig lagstiftning inte räcker till och att nya föreskrifter behövs under en pågående kris gör regeringsformen det möjligt att ta fram nya bestämmelser förhållandevis snabbt. Det finns flera sätt att skynda på lagstiftningsprocessen när så krävs.

Kommittén kan dock konstatera att regeringsformens nuvarande utformning medför två svårigheter i allvarliga fredstida kriser.

För det första innebär regleringen att riksdagen – till skillnad från vid krigsförhållanden – inte får bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet i en allvarlig fredstida kris. Detta begränsar möjligheten att bygga upp god författningsberedskap och kan leda till problem även under en pågående kris. När delegation är omöjlig måste riksdagen meddela alla föreskrifter själv, oavsett hur detaljerade de är eller hur ofta de behöver ändras.

Den andra svårigheten hänger samman med att författningsberedskapen alltid kommer att ha luckor, eftersom alla behov av föreskrifter inte går att förutse. Det beror på att vissa kriser är oväntade men också på att varje kris har sitt eget förlopp och sina egna konsekvenser. Vilka regler som behövs kan variera stort.

Att det finns luckor och behövs nya föreskrifter under en kris behöver inte vara ett problem, om det finns tid att lagstifta på vanligt sätt. Kommittén bedömer dock att regeringsformen saknar en ändamålsenlig lösning för exceptionella situationer då föreskrifter på det obligatoriska eller fakultativa lagområdet behövs i princip omedelbart, dvs. under dagen eller inom några få dagar. Sådana fall är ovanliga men kommitténs genomgång visar att de kan inträffa. Det kan vara fråga om situationer när det skulle få allvarliga följder om föreskrifter dröjde, t.ex. vid en svår kärnteknisk olycka eller under en pandemi med snabb spridning och hög dödlighet. Det kan också handla om t.ex. allvarliga angrepp mot betalningssystem eller annan infrastruktur, storskaliga terroristattentat, akuta faser av en finanskris eller vid svåra följdverkningar av sådana händelser.

Kommittén konstaterar att regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten har principiell betydelse och att förändringar av dessa kan vara förenade med risker. Det kan t.ex. inte uteslutas att särskilda lösningar för kriser, som ger regeringen större makt, kan komma att användas i fall som de inte är avsedda för. Flera länder har samtidigt grundlagsregler som möjliggör ett särskilt snabbt agerande i nödlägen och det finns internationella rekommendationer om hur sådana regler kan byggas upp. Med noggrant utformade regler bör det enligt kommitténs bedömning gå att tillgodose både intresset av en effektiv normgivning i kriser, till skydd för befolkningen och riket, och intresset av restriktivitet och demokratisk kontroll.

Kommittén bedömer mot denna bakgrund att regeringsformen bör kompletteras med särskilda regler om normgivning i kriser. Förutsättningarna för författningsberedskap bör stärkas genom en möjlighet för riksdagen att ta fram bemyndiganden till regeringen på det obligatoriska lagområdet, som kan användas i händelse av en kris. Regeringen bör samtidigt i exceptionella situationer kunna meddela tillfälliga föreskrifter på hela lagområdet utan bemyndigande av riksdagen men under riksdagens överinseende och kontroll. På så sätt får regeringen förutsättningar att styra riket även i mycket svåra lägen. Riksdagen behåller sin roll som folkets främsta företrädare med uppdrag att granska och utkräva ansvar av regeringen.

Förslaget till nya grundlagsregler om normgivning i kriser

Kommitténs förslag innebär att särskilda regler om normgivning i *allvarliga fredstida krissituationer* ska införas i regeringsformen.

Riksdagen ska i sådana situationer kunna ge regeringen särskilda befogenheter att meddela föreskrifter, om det behövs för att hantera krisen. Regleringen ska vara utformad så att den kan tillämpas enbart när det finns ett brett parlamentariskt stöd för detta. Riksdagen ska hela tiden ha kvar ett avgörande inflytande över normgivningen.

För att regeringen ska få särskilda normgivningsbefogenheter ska det enligt förslaget krävas ett beslut; ett slags aktiveringsbeslut. Ett sådant beslut ska kunna fattas av riksdagen om det råder en allvarlig fredstida krissituation och förhållandena kräver det. Beslutet ska fordra att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om det.

I undantagsfall ska regeringen kunna fatta aktiveringsbeslutet själv. Det gäller om det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas. Så kan vara fallet t.ex. om nya föreskrifter på lagområdet behövs under dagen eller i ett läge då riksdagen tillfälligtvis inte kan fullgöra sina uppgifter. Regeringens beslut ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna det ska det krävas att tre fjärdedelar av de röstande enas om saken.

Ett aktiveringsbeslut ska enligt förslaget få två konsekvenser.

För det första ska riksdagen kunna delegera föreskriftsrätt till regeringen på samma sätt som under krigsförhållanden. Riksdagen ska alltså kunna besluta lagar med bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter om t.ex. köp, anställningar, begränsningar av rörelsefriheten och annat som hör till det obligatoriska lagområdet. Lagar med sådana bemyndiganden ska kunna beslutas av riksdagen dels i förväg, under normala förhållanden, dels under en pågående kris. För att regeringen ska kunna använda bemyndigandena ska det i båda fallen dock krävas att ett aktiveringsbeslut har fattats.

För det andra ska regeringen efter ett aktiveringsbeslut i exceptionella fall kunna meddela föreskrifter på lagområdet utan bemyndigande i lag. Det gäller om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen. Regleringen är avsedd för närmast akuta skeden av en kris, då det finns ett brådskande behov av nya föreskrifter på lagområdet och det skulle få svåra följder att avvakta riksdagens behandling av ett lagförslag. Regeringens föreskrifter ska vara tidsbegränsade och gälla längst tre månader. De ska så snart som

möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna dem ska det krävas att tre fjärdedelar av de röstande enas om det.

Riksdagen ska när som helst kunna besluta att regeringen inte längre ska ha de särskilda befogenheterna att meddela föreskrifter. Även regeringen ska kunna fatta ett sådant beslut. Om det inte längre råder en allvarlig fredstida krissituation eller befogenheterna inte längre behövs ska beslutet vara obligatoriskt att fatta.

Förslaget innebär inte att riksdagen förlorar någon del av sin normgivningsmakt. Riksdagen kan alltså hela tiden stifta lagar som ändrar eller upphäver regeringens föreskrifter, även när regeringen har fått särskilda befogenheter att meddela föreskrifter.

Kommittén föreslår att de nya normgivningsreglerna införs i ett nytt kapitel i regeringsformen om allvarliga fredstida krissituationer.

Slutligen föreslår kommittén att en motsvarande möjlighet för regeringen att i exceptionella fall meddela föreskrifter på lagområdet utan bemyndigande i lag ska införas även för krigsförhållanden.

Genomförande och konsekvenser av förslagen

De grundlagsändringar som kommittén föreslår bör kunna träda i kraft den 1 januari 2027. Detsamma gäller vissa kompletterande ändringar i riksdagsordningen som kommittén också föreslår.

Kommittén bedömer att de förslag som lämnas stärker Sveriges beredskap för krig och andra kriser. De bidrar till att Sverige kan styras på ett demokratiskt, effektivt och rättsenligt sätt även i sådana situationer. Riksdagens möjligheter att upprätthålla sin verksamhet förbättras och det införs en konstitutionellt reglerad ordning för hur exceptionellt brådskande lagstiftningsbehov ska kunna tas om hand. Samtidigt stärks de konstitutionella förutsättningarna för att i förväg ta fram beredskapslagstiftning för allvarliga fredstida krissituationer.

Förslaget om normgivning i kriser medför inte några utökade möjligheter att begränsa grundläggande fri- och rättigheter eller att inskränka den kommunala självstyrelsen. De ramar som gäller i de avseendena kommer att vara oförändrade. Det nya är att regeringen i vissa fall kommer att ha samma befogenheter som riksdagen att införa begränsningar och inskränkningar, som prövas av riksdagen i efterhand. Riksdagens finans- och kontrollmakt är oförändrad.

Förslagen har inte några omedelbara ekonomiska konsekvenser vare sig för staten, kommuner eller regioner eller för företag eller andra enskilda. Vissa av förslagen öppnar dock upp för framtida föreskrifter på lägre nivå, som kan komma att ha både ekonomiska och andra konsekvenser. Dessa konsekvenser kan inte anges nu utan får analyseras om och när föreskrifterna tas fram.

Summary

The Committee of Inquiry's remit

In emergencies of all kinds, society is put to the test. The Committee on Preparedness under the Instrument of Government is an all-party committee tasked with investigating four constitutional issues that ultimately concern how Sweden is governed in war and other crises.

The first part of the Committee's remit has concerned where and how the Riksdag (Swedish Parliament) may meet. The background to this is mainly the experience of the COVID-19 pandemic. The remit has been to assess whether the location specified for sessions of the Riksdag in the Instrument of Government should be specified differently from today, to analyse whether it should be possible to have different rules on where and how the Chamber and the Riksdag committees meet, and to consider whether it should be possible to hold meetings entirely digitally.

The second part of the remit has been to review the provisions on the Riksdag's War Delegation. The remit has included analysing whether a War Delegation is still an appropriate way of organising the Riksdag's work in times of war and danger of war, analysing the composition, function and powers of the delegation and considering whether there are reasons to change the rules on the delegation.

The third part of the Committee's remit has been to consider whether the scope of application of the provisions of the Instrument of Government on war and danger of war is appropriate. The background is a concern that the rules could be applicable without any justification.

The fourth part of the remit has concerned the Government's ability to adopt provisions in serious peacetime crises. The issue has been analysed before and became topical again during the COVID-19 pandemic. The Committee's remit has been to reassess whether there is a need to extend the Government's regulatory power in such crises.

The basic principle – Sweden must be governable in crises

The parts of the Committee's remit are related. They largely concern the activities and responsibilities of the Riksdag and the Government in times of war and other crises. Within the framework of its terms of reference, the Committee therefore has tried to take a holistic approach to its deliberations and proposals.

A basic principle that is relevant to all parts of the remit is that Sweden needs to be governable in a democratic, efficient and lawful manner also in emergencies of various kinds. The public authorities have a responsibility to protect the population and the country. This is true in both peacetime crises and in times of war and the danger of war. The task of protection rests largely with the Government, which governs the country according to the Constitution, and the Riksdag, the tasks of which include passing legislation and examining the Government. If it is to fulfil its responsibilities, the Government needs to have adequate powers while the Riksdag maintains its activities and performs its duties.

In war and other crises, public authorities may need to take special measures to protect the population and the country from dangers and threats. At the same time, the conditions may make it difficult for the public bodies to work in the normal way. The Committee considers that the Instrument of Government should contain provisions enabling the Riksdag and the Government to act in pursuance of the law in such situations as well. As in the past, crisis planning should therefore not be based on that which is referred to as constitutional necessity (extra-legal powers). Furthermore, when managing crises, other fundamental principles of our democratic system of government should be upheld as far as possible. This applies, in particular, to respect for the equal worth of all people and the protection of fundamental rights and freedoms.

The Riksdag's ability to meet is strengthened

Under the Instrument of Government, the Riksdag convenes in session every year. Riksdag sessions are held in Stockholm, unless otherwise determined by the Riksdag or the Speaker, with regard to the safety or liberty of the Riksdag.

Both the Chamber and the Riksdag committees are subject to the provision that Riksdag sessions are held in Stockholm. Stockholm has been interpreted as Stockholm County, even though the provision previously stated 'the capital' and the change to Stockholm was not intended to mean anything new in substance.

The COVID-19 pandemic affected the working methods of the Riksdag and raised questions about how the Riksdag can meet. The rules on the location of sessions were created at a time when the technical conditions for participating in remote meetings were very different from today. The constitutional rules are not considered to permit the Chamber or committees to meet entirely digitally, i.e. without a physical meeting taking place in a specific location. However, the Instrument of Government does not prevent hybrid meetings from being held on the basis of provisions in the Riksdag Act.

In the Committee's view, the basic principle should continue to be that Riksdag sessions be held with members physically present at a predetermined location. Stockholm should also continue to be designated as the location for Riksdag sessions. In the Committee's view, Stockholm should refer to the area which, without being linked to Stockholm Municipality or any other legally or administratively defined area, corresponds in normal parlance to Stockholm as a city or location.

The Committee also considers that it should be possible to derogate from the main rule on the location of sessions in certain cases, as is currently the case. As has been the case up to now, it should be possible to hold Riksdag sessions elsewhere with regard to the safety or liberty of the Riksdag. However, to ensure the functioning of the Riksdag, it is proposed that in future it should also be possible to hold Riksdag sessions outside Stockholm for other compelling reasons. The Committee does not consider that it should be made possible to divide the Riksdag by having the Chamber and committees meet in different locations.

The Committee considers that, in certain difficult situations, a ban on entirely digital meetings could lead to problems. The Committee therefore proposes a new provision in the Instrument of Government under which the Riksdag may stipulate in the Riksdag Act that meetings may be held without taking place at a specific location, i.e. entirely digitally, if this is required with regard to the safety or liberty of the Riksdag or for other compelling reasons.

The War Delegation is retained for extreme emergencies

The War Delegation is a body appointed after each Riksdag election to take the place of the Riksdag (to temporarily replace the Riksdag) if Sweden is at war or in danger of war and circumstances so require.

The War Delegation consists of the Speaker as chair and of 50 other members elected by the Riksdag from among its members. The decision for the Delegation to replace the Riksdag is made by the members of the Advisory Council on Foreign Affairs. In the event of danger of war, the Prime Minister must also participate in the decision.

The rules on the War Delegation were drawn up in the 1960s and have not been subject to a comprehensive review since the current Instrument of Government entered into force in 1975. So far, Sweden has not been in a situation in which the Delegation has had to replace the Riksdag.

The Committee considers that a War Delegation, which is unusual in itself from an international perspective, remains an appropriate way of organising the Riksdag's work in times of war and the danger of war. By having the War Delegation replace the Riksdag, it is likely that in some cases the parliamentary form of government can be maintained for longer than would otherwise have been the case. The Committee therefore considers that the War Delegation should be retained.

With regard to the composition, function and powers of the War Delegation, the Committee's assessment is that the current rules are largely appropriate. However, some adjustments are proposed, including the following:

- The Speaker should be the chair of but no longer a member of the War Delegation. The Speaker should thus chair the work and meetings of the Delegation but not exercise any voting rights. As a result, the Riksdag should elect 51 members instead of 50 in the future.
- Unlike today, a member of the Riksdag appointed to be a minister should not be able to be a member of the War Delegation.
- In the future, two or more Riksdag parties should not be able to join forces (form a cartel) when the War Delegation is elected.
- The War Delegation should not be entitled to amend or repeal provisions concerning the number of its members itself.
- The rules on the procedure for assessing whether the War Delegation should replace the Riksdag should be supplemented, including an option for the Prime Minister to convene the decision-makers.

Scope of application of the rules on war and danger of war

The provisions on war and danger of war in Chapter 15 of the Instrument of Government concern the War Delegation, but also, for example, the powers of the Government, restrictions of rights and freedoms, the Head of State and elections to the Riksdag. The provisions are far-reaching and allow for significant deviation from normal practice.

In 2008, the Working Committee on Constitutional Reform assessed that there was a risk of some of the rules becoming applicable without any justification, for example if Sweden were to be involved in an armed conflict abroad. The Committee therefore proposed that some provisions should only be applicable in the event of war or danger of war 'affecting the existence or territorial integrity of the country' (A Reformed Constitution (*En reformerad grundlag*), SOU 2008:125). However, the Government did not proceed with the proposal.

The Committee has now re-examined the issue, taking into account, among other things, security policy developments in recent years

and the consequences of membership of the North Atlantic Treaty Organization (NATO).

The Committee's assessment is that there is no reason to change the scope of application of the provisions on war and danger of war in Chapter 15 of the Instrument of Government. The current scope of application is essentially appropriate and satisfies the interests of both flexibility and restrictiveness. The rules on war and danger of war may be applied in a relatively wide range of cases, based on the Government's and the Riksdag's assessment of the specific circumstances, but they can never be said to apply automatically.

New opportunities to adopt provisions in serious crises

Like war and danger of war, serious peacetime crises usually require action by society. This applies regardless of whether the crisis in question is, for example, a severe natural disaster, an unusually large and severe accident, a large-scale terrorist attack, a serious pandemic or a major disruption of critical infrastructure.

The Committee's remit has been to consider whether the Government's regulatory power in serious peacetime crises should be extended, i.e. whether the Government should have greater scope to adopt provisions in such situations. The fundamental question is whether, in certain serious and urgent cases, the Government should be able to adopt provisions on matters on which only the Riksdag may otherwise adopt provisions.

The remit has not focused on a specific type of crisis, but on serious peacetime crises in general. It has not envisaged powers for the Government other than those relating to adopting provisions.

The Government's current opportunities to adopt provisions

The division of regulatory power, the right to adopt provisions, between the Riksdag and the Government is set out in Chapter 8 of the Instrument of Government. The idea behind the rules is that provisions that are particularly important for citizens and for society in general should normally be adopted by the Riksdag by passing an act.

Only the Riksdag may pass constitutional legislation. Furthermore, with a few exceptions, only the Riksdag may adopt provisions

that restrict the fundamental rights and freedoms of individuals. The so called ‘mandatory area of legislation’ (where delegation is not permitted) also includes civil law, i.e. rules on matters such as purchases, employment and real property, as well as provisions on matters such as tax, bankruptcy and the issue and validity of banknotes and coins.

In addition to the mandatory area of legislation, there is an optional area. In this area, the Riksdag may adopt provisions itself or have the Government adopt provisions through an ordinance. Delegation is by legislative authorisation. The optional area of legislation includes, among other things, provisions under public law which relate to the obligations of individuals or which otherwise encroach on their personal or economic circumstances. This area also includes provisions on the competence and responsibilities of municipalities and regions.

Finally, there is an area in which the Government may adopt provisions independently, without authorisation from the Riksdag. This includes provisions that are favourable or neutral to individuals.

These rules on the Government’s opportunities to adopt provisions apply in both normal circumstances and in serious peacetime crises. Only in times of war does the Instrument of Government authorise derogations. In and for such cases, the Riksdag may authorise the Government to adopt provisions within the mandatory area of legislation as well.

Good legislative preparedness is essential

The Committee’s view is that the basic principle of Swedish crisis management should continue to be that the provisions that may be needed to manage a crisis are adopted in advance, not during the crisis. In other words, there must be legislative preparedness in the form of rules adopted that specify the measures that may be taken when a crisis occurs. These rules must be drawn up through the ordinary legislative procedure. This is the best way to ensure that the provisions are well designed, effective and legally certain. This also makes crisis management predictable.

The legislative work required to achieve good legislative preparedness is largely sector-specific. This means that infection control

legislation must be prepared for pandemics, that there must be legislation to deal with nuclear accidents, etc. At the same time, good legislative preparedness requires a certain amount of holistic thinking with regard to, for example, the conceptualisation and legal wording of the relevant statutes, since a serious crisis may often have effects on several areas of society. Only if the work on relevant legislation in different areas is cohesive can good legislative preparedness be achieved, maintained and developed.

The Instrument of Government should be supplemented in two respects

Provisions for serious peacetime crises can largely be adopted in advance by means of continuous legislative work. The Instrument of Government provides a relatively good basis for developing preparedness legislation, if necessary with authorisations for the Government in the optional area of legislation. Such legislation does exist in many sectors.

If it turns out that existing legislation is insufficient and new provisions are needed during an ongoing crisis, the Instrument of Government allows new provisions to be adopted relatively quickly. There are several ways of accelerating the legislative process when necessary.

However, the Committee finds that the Instrument of Government presents two difficulties in serious peacetime crises.

The first difficulty is that the Riksdag, unlike under conditions of war, may not authorise the Government to adopt provisions in the mandatory area of legislation in a serious peacetime crisis. This limits the ability to build up good legislative preparedness and can also lead to problems during an ongoing crisis. When delegation is not possible, the Riksdag must adopt all provisions itself, no matter how detailed they are or how often they need to be amended.

The second difficulty relates to the fact that legislative preparedness will always have gaps, as not all needs for provisions can be anticipated. This is because some crises are unexpected, but also because each crisis has its own course and consequences. The rules needed may vary widely.

The existence of gaps and the need for new provisions during a crisis need not be a problem if there is time to legislate in the normal

way. However, the Committee considers that the Instrument of Government does not provide an appropriate solution for exceptional situations in which provisions in the mandatory or optional areas of legislation are needed almost immediately, i.e. on the same day or within a few days. Such cases are rare, but the Committee's review shows that they can occur. They may include situations in which delaying provisions would have serious consequences, such as in the case of a serious nuclear accident or during a pandemic with rapid spread of infection and high mortality. They may also include, for example, serious attacks on payment systems or other infrastructure, large-scale terrorist attacks, acute phases of a financial crisis or severe consequences of such events.

The Committee notes the fundamental importance of the provisions of the Instrument of Government on regulatory power and the risks associated with amendments to them. For example, it cannot be ruled out that specific crisis solutions, which grant the Government more power, may be used in cases for which they are not intended. At the same time, several countries have constitutional rules that allow for particularly rapid action in emergencies, and there are international recommendations on how to construct such rules. In the Committee's view, carefully drafted constitutional rules should make it possible to satisfy both the interest in efficiently adopting provisions in crises, to protect the population and the country, and the interest in restrictiveness and democratic control.

Against this background, the Committee considers that the Instrument of Government should be supplemented with specific rules on adopting provisions in crises. The conditions for legislative preparedness should be strengthened by enabling the Riksdag to issue authorisations to the Government in the mandatory area of legislation which can be used in the event of a crisis. At the same time, in exceptional situations, the Government should be able to adopt temporary provisions in all law without authorisation by the Riksdag but under the supervision and control of the Riksdag. This would enable the Government to govern the country even in very difficult situations. The Riksdag retains its role as the foremost representative of the people with a duty to examine and hold the Government to account.

Proposal for new constitutional rules on adopting provisions in crises

The Committee proposes specific rules on adopting provisions in *serious peacetime crisis situations* to be introduced in the Instrument of Government.

In such situations, the Riksdag should be able to grant the Government specific powers to adopt provisions, if such powers are needed to manage the crisis. The rules should be constructed so that they can only be applied when there is broad parliamentary support. The Riksdag must always retain decisive influence over adopting provisions.

For the Government to have specific powers under the proposal, a decision is required; a kind of activation decision. Such a decision may be taken by the Riksdag if there is a serious peacetime crisis situation and the circumstances so require. The decision should require the agreement of at least three quarters of those voting.

In exceptional cases, the Government should be able to make the activation decision itself. This applies if it is obvious that it is not possible to await a decision from the Riksdag. This may be the case for example if new legislative provisions are needed before the end of the day or in a situation in which the Riksdag is temporarily unable to perform its duties. The Government's decision must be submitted to the Riksdag for examination as soon as possible. For the Riksdag to approve it, three quarters of those voting must agree on this.

According to the proposal, an activation decision will have two consequences.

The first consequence is that the Riksdag will be able to delegate regulatory power to the Government in the same way as under conditions of war. The Riksdag should thus be able to pass acts authorising the Government to adopt provisions on, for example, purchases, employment, restrictions of freedom of movement and other matters falling within the scope of the mandatory area of legislation. It should be possible for the Riksdag to pass acts with such authorisations in advance, under normal conditions, and during an ongoing crisis. In both cases, however, the Government's use of the authorisations will require the adoption of an activation decision.

The second consequence is that after an activation decision, in exceptional cases, the Government will be able to adopt legal provisions

without legislative authorisation. This applies if a delay would result in significant harm to pressing public interests. The provision is intended for the most acute stages of a crisis, when there is an urgent need for new legal provisions and waiting for the Riksdag to consider a legislative proposal would have serious consequences. The Government's provisions must be limited in time and apply for a maximum of three months. They must be submitted to the Riksdag for examination as soon as possible. For the Riksdag to approve them, three quarters of those voting must agree on this.

The Riksdag should be able to decide at any time that the Government should no longer have the specific powers to adopt provisions. The Government should also be able to make such a decision. If there is no longer a serious peacetime crisis situation or the powers are no longer needed, this decision should be mandatory.

The proposal does not mean that the Riksdag loses any of its regulatory power. Consequently, the Riksdag may always pass acts amending or repealing the Government's provisions, even when the Government has been given specific powers to adopt provisions.

The Committee proposes that the new rules on adopting provisions be introduced in a new chapter of the Instrument of Government on serious peacetime crisis situations.

Finally, the Committee proposes that a similar opportunity for the Government to adopt legal provisions in exceptional cases without legislative authorisation should also be introduced for conditions of war.

Implementation and consequences of the proposals

It should be possible for the constitutional amendments proposed by the Committee to enter into force on 1 January 2027. The same applies to certain supplementary amendments to the Riksdag Act, which the Committee also proposes.

The Committee considers that the proposals submitted strengthen Sweden's preparedness for war and other crises. They help ensure that, even in such situations, Sweden can be governed in a democratic, efficient and lawful manner. The Riksdag's ability to maintain its activities is improved and a constitutionally regulated system is introduced for dealing with exceptionally urgent legislative needs.

At the same time, the constitutional conditions for drawing up preparedness legislation for serious peacetime crisis situations in advance are strengthened.

The proposal on adopting provisions in crises does not entail any extended opportunities to limit fundamental rights and freedoms or to restrict local self-government. The frameworks that apply in these respects will remain unchanged. What is new is that, in some cases, the Government will have the same powers as the Riksdag to introduce restrictions and limitations, which will be examined by the Riksdag afterwards. The Riksdag's financial powers and parliamentary control remain unchanged.

The proposals have no immediate financial consequences for the State, municipalities or regions, or for companies or other individuals. However, some of the proposals pave the way for future lower-level provisions, which may have both financial and non-financial consequences. These cannot be specified now but will have to be analysed if and when the provisions are drawn up.

Förkortningar

A	Arbetsmarknadsdepartementet
barnkonventionen	Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter
bet.	betänkande
CU	civilutskottet
dir.	kommittédirektiv
dnr	diarienummer
Ds	Departementsserien
EU	Europeiska unionen
EU:s rättighetsstadga	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Fi	Finansdepartementet
FN	Förenta nationerna
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
framst.	framställning
Fö	Försvarsdepartementet
FöU	försvarsutskottet
JO	Riksdagens ombudsmän
Ju	Justitiedepartementet
KU	konstitutionsutskottet
M	Miljödepartementet

MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Nato	Nordatlantiska fördragsorganisationen
NOU	Norges offentlige utredninger
prop.	proposition
RDF	Riksdagsförvaltningen
RF	regeringsformen
RFR	Rapporter från riksdagen
RFS	Riksdagsförvaltningens författningssamling
RiR	Riksrevisionens rapport
RO	riksdagsordningen
RS	riksdagsstyrelsen
rskr.	riksdagsskrivelse
S	Socialdepartementet
SB	Statsrådsberedningen
SCB	Statistiska centralbyrån
SKR	Sveriges kommuner och regioner
skr.	skrivelse
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SoU	socialutskottet
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
U	Utbildningsdepartementet
UbU	utbildningsutskottet
URF	Utredningar från Riksdagsförvaltningen
UU	utrikesutskottet
Venedigkommissionen	European Commission for Democracy through Law (Europeiska kommissionen för demokrati genom lag)

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen¹

dels att 4 kap. 1 § och 15 kap. 2, 3 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 16 kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 §

Riksdagen sammanträder till riksmöte varje år. Riksmötet hålls i Stockholm, om inte riksdagen eller talmannen bestämmer *annat* av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet.

Riksdagen sammanträder till riksmöte varje år. Riksmötet hålls i Stockholm, om inte riksdagen eller talmannen bestämmer *annan ort* av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet *eller andra tvingande skäl*. Riksdagen kan i riksdagsordningen föreskriva att sammanträden av sådana hänsyn eller skäl också får hållas utan att äga rum på en viss ort.

15 kap.

2 §

Är riket i krig eller krigsfara, ska en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, *om förhållandena kräver det*.

Om riket är i krig eller krigsfara och *förhållandena kräver det* ska en inom riksdagen *vald* krigsdelegation träda i riksdagens ställe.

¹ Regeringsformen omtryckt 2022:1600.

Om riket är i krig, meddelas beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe av Utrikesnämndens ledamöter enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen. Innan beslut meddelas ska samråd ske med statsministern, om det är möjligt. Hindras nämndens ledamöter av krigsförhållandena att sammanträda, meddelas beslutet av regeringen. Om riket är i krigsfara, meddelas beslutet av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För ett sådant beslut krävs att statsministern och sex av nämndens ledamöter röstar för det.

Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen ska återta sina befogenheter. Beslutet ska fattas så snart förhållandena medger det.

Bestämmelser om krigsdelegationens sammansättning meddelas i riksdagsordningen.

Beslutet att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe fattas av Utrikesnämndens ledamöter, om riket är i krig. Innan beslutet fattas ska samråd med statsministern ske, om det är möjligt. Om krigsförhållandena hindrar nämndens ledamöter från att sammanträda fattas beslutet av regeringen. Om riket är i krigsfara fattas beslutet av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För ett sådant beslut krävs att statsministern och sex av nämndens ledamöter röstar för det.

Bestämmelser om krigsdelegationens sammansättning meddelas i riksdagsordningen. *Där meddelas också ytterligare bestämmelser om förfarandet vid beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe.*

3 §

Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den riksdagens befogenheter. Den får dock inte fatta beslut som avses i 11 § första stycket första meningen eller andra eller fjärde stycket.

Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den riksdagens befogenheter. Den får dock inte

1. fatta sådana beslut om val till riksdagen som avses i 11 § första stycket första meningen

eller andra eller fjärde stycket,
eller

2. *ändra eller upphäva bestämmelser i riksdagsordningen om antalet ledamöter i delegationen.*

Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet.

6 §

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av 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. *Om det behövs med hänsyn till försvarsberedskapen, kan regeringen även i annat fall med stöd av bemyndigande i lag genom förordning bestämma att en i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande ska börja eller upphöra att tillämpas.*

I en lag med ett sådant bemyndigande ska det 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.

Om riket är i krig eller krigsfara, eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av 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. I en lag med ett sådant bemyndigande ska det noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas.

Om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen kan regeringen även utan bemyndigande i lag meddela föreskrifter som enligt

grundlag annars ska meddelas genom lag eller med stöd av bemyndigande i lag.

Föreskrifter som avses i andra stycket ska gälla för viss tid, längst tre månader. Föreskrifterna ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna föreskrifterna krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om beslutet. Föreskrifterna upphör omedelbart att gälla

1. om de inte underställs riksdagen inom en vecka från den dag då de beslutades,

2. om de inte godkänns vid riksdagens prövning, eller

3. om riksdagen inte prövar föreskrifterna inom en månad från det att de underställdes.

Regeringen får inte med stöd av denna paragraf stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

16 kap. Allvarliga fredstida krissituationer

Beslut om befogenheter

1 § Om det råder en allvarlig fredstida krissituation och förhållandena kräver det kan riksdagen besluta att regeringen ska ha de särskilda befogenheter att meddela föreskrifter som anges i 2 och 3 §§. Ett sådant beslut kräver att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om det.

Om det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas får regeringen fatta beslutet. Ett sådant beslut ska så snart som möjligt

underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna beslutet krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om detta.

Regeringens befogenheter

2 § Efter ett beslut enligt 1 § kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag.

I en lag med ett sådant bemyndigande ska det 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.

3 § Om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen kan regeringen efter ett beslut enligt 1 § även utan bemyndigande i lag meddela föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag eller med stöd av bemyndigande i lag. Regeringen får dock inte stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

4 § Föreskrifter som avses i 3 § ska gälla för viss tid, längst tre månader.

Föreskrifterna ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna föreskrifterna krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om beslutet.

Föreskrifterna upphör omedelbart att gälla

1. om de inte underställs riksdagen inom en vecka från den dag då de beslutades,

2. om de inte godkänns vid riksdagens prövning, eller

3. om riksdagen inte prövar föreskrifterna inom en månad från det att de underställdes.

Upphörande av befogenheter

5 § Riksdagen och regeringen kan var för sig besluta att regeringen inte längre ska ha de särskilda befogenheter att meddela föreskrifter som anges i 2 och 3 §§. Ett sådant beslut ska fattas så snart det inte

längre råder en allvarlig fredstida krissituation eller befogenheterna inte längre behövs.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.2 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen

dels att tilläggsbestämmelse 13.11.1 ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före tilläggsbestämmelserna 13.11.1 och 13.11.2 ska utgå,

dels att nuvarande tilläggsbestämmelse 13.11.2 ska betecknas 13.12 a.1,

dels att 7 kap. 8 §, 9 kap. 13 och 15 §§, 12 kap. 8 §, 13 kap. 1, 11 och 12 §§, den nya tilläggsbestämmelsen 13.12 a.1 och rubriken närmast före 13 kap. 12 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 13 kap. 12 a §, och närmast före 13 kap. 12 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

8 §

Konstitutionsutskottet ska bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen.

Utskottet ska också bereda ärenden enligt 16 kap. 1 och 5 §§ regeringsformen om att regeringen ska ha eller inte längre ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i en allvarlig fredstida krissituation.

Utskottet ska följa tillämpningen i riksdagen av subsidiaritetsprincipen enligt 9 kap. 20 § andra stycket och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser.

Ytterligare bestämmelser om utskottets uppgifter finns i regeringsformen och denna lag.

9 kap.

13 §

Om en proposition eller en framställning måste behandlas skyndsamt får riksdagen, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställ-

Om en proposition eller en framställning måste behandlas skyndsamt får riksdagen, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställ-

ningen, besluta om kortare motionstid om det finns synnerliga skäl.

ningen, besluta om kortare motionstid om det finns synnerliga skäl. *Om regeringen genom en proposition underställer riksdagen en förordning eller ett beslut för prövning får riksdagen besluta om förkortad motionstid på förslag av talmannen. Talmannen ska samråda med gruppledarna inför ett sådant förslag.*

Riksdagen får på förslag av talmannen besluta att förlänga motionstiden om det finns särskilda skäl.

15 §

Motioner med anledning av en händelse av större vikt får väckas gemensamt av minst tio ledamöter, om händelsen inte kunde förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden eller någon annan motionstid som anges i detta kapitel.

En motion om att regeringen inte längre ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i en allvarlig fredstida krissituation får alltid väckas gemensamt av minst tio ledamöter.

12 kap.

8 §

Ett val ska ske med slutna sedlar, om inte annat följer av 6 eller 7 § eller av annan huvudbestämmelse i denna lag.

Om två eller flera personer ska väljas genom val med slutna sedlar, fördelas platserna proportionellt mellan varje gruppering av riksdagsledamöter som uppträder under gemensam beteckning vid valet (proportionellt val).

Platserna fördelas mellan grupperingar genom att en plats i taget tilldelas den gruppering som för varje gång får det högsta jämförelsetalet. Jämförelsetalet är lika med grupperingens röstetal, så länge grupperingen inte har tilldelats någon plats. Därefter beräknas jämförelsetalet genom att grupperingens röstetal delas med

det antal platser som grupperingen har tilldelats, ökat med 1. Vid lika jämförelsetal ska avgörandet ske genom lottnings.

Vid val av ledamöter i krigsdelegationen ska det som sägs om grupperingar i andra och tredje styckena i stället gälla partigrupper.

13 kap.

1 §¹

I detta kapitel finns bestämmelser om

- riksdagens ombudsmän (2–4 §§),
 - Riksrevisionen (5–8 §§),
 - Utrikesnämnden och krigsdelegationen (9–12 §§),
 - nämnder (13–17 §§),
 - delegationer till mellanfolkliga organisationer (18 §),
 - andra uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen (20–23 §§),
- och
- åtal (24 §).

11 §

Riksdagen ska enligt 15 kap. 2 § regeringsformen välja en krigsdelegation inom sig.

Krigsdelegationen består av talmannen som ordförande och av 50 andra ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod. Delegationen väljer inom sig vice ordförande enligt 12 kap. 16 §. *En riksdagsledamot är behörig att vara ledamot i krigsdelegationen även om han eller hon tillhör regeringen. Suppleanter ska inte utses till krigsdelegationen.*

Om en ledamot får varaktigt förhinder när delegationen har trätt i riksdagens ställe, utses en annan riksdagsledamot till er-

Krigsdelegationen består av talmannen som ordförande och av 51 ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod. Delegationen väljer vice ordförande inom sig enligt 12 kap. 16 §.

Suppleanter ska inte utses till krigsdelegationen. Om en ledamot får varaktigt förhinder när delegationen har trätt i riks-

¹ Senaste lydelse 2021:1118.

sättare på det sätt som anges i 12 kap. 14 §.

dagens ställe utses en annan riksdagsledamot till ersättare på det sätt som anges i 12 kap. 14 §.

Förordnande att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe

Beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe

12 §

För beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe enligt 15 kap. 2 § regeringsformen sammanträder Utrikesnämndens ledamöter på kallelse av talmannen eller, *vid förhinder för talmannen, en vice talman, eller på kallelse av två av nämndens övriga ledamöter.*

För beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe enligt 15 kap. 2 § regeringsformen sammanträder Utrikesnämndens ledamöter på kallelse av talmannen, *två av nämndens övriga ledamöter eller statsministern. Vid förhinder för talmannen får en vice talman utfärda kallelsen. Till sammanträdet ska även statsministern kallas.*

Förhandlingarna leds av talmannen, av en vice talman eller, om ingen av dem är närvarande, av ålderspresidenten.

Ordförande vid sammanträdet är talmannen, en vice talman eller, om ingen av dem är närvarande, ålderspresidenten.

Om det vid omröstning till beslut blir lika röstetal, gäller ordförandens mening.

Om riket är i krig och det vid omröstning till beslut blir lika röstetal gäller ordförandens mening.

Förberedelse av krigsdelegationens arbete

Tilläggsbestämmelse 13.11.1

12 a §

Krigsdelegationens ordförande och vice ordförande ska förbereda delegationens verksamhet för den händelse att delegationen träder i riksdagens ställe.

Krigsdelegationens ordförande och vice ordförande ska förbereda delegationens verksamhet för den händelse att delegationen träder i riksdagens ställe.

Tilläggsbestämmelse 13.11.2

Bestämmelserna i 7 kap. 16 och 20 §§ samt tilläggsbestämmelserna 7.15.1 andra stycket och 7.15.3-7.15.4 tillämpas på krigsdelegationen när den inte är i riksdagens ställe.

Tilläggsbestämmelse 13.12 a.1²

Följande bestämmelser ska tillämpas på krigsdelegationen när den inte är i riksdagens ställe:

- 7 kap. 16 § om sammanträden inom stängda dörrar
- 7 kap. 20 § om tystnadsplikt
- tilläggsbestämmelse 7.15.1 andra stycket om kallelse
- tilläggsbestämmelse 7.15.3 om sammanträden samtidigt som kammarsammanträden
- tilläggsbestämmelse 7.15.4 om protokoll.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Bestämmelserna i 13 kap. 11 § i den nya lydelsen tillämpas första gången när riksdagen väljer krigsdelegation valperioden efter den valperiod som pågår vid ikraftträdandet.

² Senaste lydelse av tidigare tilläggsbestämmelse 13.11.2 2021:1118.

I

INLEDNING OCH BAKGRUND

2 Kommitténs uppdrag och arbete

2.1 Fyra deluppdrag med samband

Kommitténs uppdrag har varit att utreda vissa grundlagsfrågor som till stor del handlar om krig och andra kriser. Enligt direktiven, som utgör *bilaga 1* till betänkandet, har uppdraget haft flera delar. De presenteras här i den ordning som kommittén har behandlat dem i.

Det första deluppdraget har handlat om var och hur riksdagen får sammanträda. Av regeringsformen (RF) framgår att riksdagen sammanträder till riksmöte varje år. Riksmötet hålls i Stockholm, om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. Bestämmelserna anses gälla för både kammaren och utskotten. Stockholm har tolkats som Stockholms län. Reglerna kom till i en tid när de tekniska förutsättningarna för att delta i möten på distans såg helt annorlunda ut jämfört med i dag. Kommitténs uppgift har varit att se över bestämmelserna framför allt mot bakgrund av covid-19-pandemin och hur den påverkade riksdagens arbetsformer. I uppdraget har ingått att analysera om det bör göras möjligt att ha olika regler om var och hur kammaren och utskotten sammanträder, att överväga om sammanträden bör kunna hållas digitalt utan att sammanträdesort sätts ut, att bedöma om den sammanträdesort som anges för riksmötet i regeringsformen bör specificeras på annat sätt än i dag samt att lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer vara motiverade.

Det andra deluppdraget har avsett krigsdelegationen. Det är ett organ som ska träda i riksdagens ställe om Sverige är i krig eller krigsfara och förhållandena kräver det. Krigsdelegationen består av talmannen som ordförande och av 50 andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig i början av varje mandatperiod. Regeringsformens bestämmelser om krigsdelegationen utformades för lång tid sedan och kommitténs uppgift har varit att se över dem utifrån dagens för-

hållanden. I uppdraget har ingått att analysera om ordningen med en krigsdelegation alltså är ett ändamålsenligt sätt att organisera riksdagens arbete i krig och krigsfara, att analysera delegationens sammansättning, funktion och befogenheter samt att belysa och överväga om det finns skäl till ändringar av dagens bestämmelser.

Det tredje deluppdraget har handlar om tillämpningsområdet för regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara. Enligt direktiven kan det uppstå situationer där en tillämpning av bestämmelserna om krig och krigsfara skulle kunna aktualiseras trots att det kan framstå som tveksamt om detta är motiverat. Frågan har uppmärksamats tidigare och kommittén har haft i uppgift att på nytt överväga om bestämmelsernas tillämpningsområde är ändamålsenligt utformat.

Det fjärde deluppdraget har gällt regeringens möjligheter att meddela föreskrifter i allvarliga fredstida kriser. Regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten anger vilka föreskrifter som ska meddelas av riksdagen genom lag och vilka som får meddelas av regeringen genom förordning. Till skillnad från vad som gäller vid krigsförhållanden finns det inte några särskilda grundlagsregler om normgivning i allvarliga fredstida kriser. Regeringens normgivningskompetens i kriser har utretts förut och enligt direktiven visar erfarenheterna av pandemin att det finns skäl att analysera frågan igen. Kommitténs uppgift har alltså varit att på nytt bedöma om det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser. I uppdraget har ingått att lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer vara motiverade.

Kommitténs uppdrag har varit avgränsat på flera sätt. Det har till att börja med rört övergripande grundlagsfrågor och inte praktiska beredskapsfrågor eller detaljfrågor om sådant som regleras på lägre nivå. Uppdraget har vidare varit begränsat till de fyra delfrågor som har beskrivits ovan. Uppgiften har alltså inte varit att göra någon generell översyn av samtliga grundlagsfrågor som kan ha med krig eller andra kriser att göra. Kommittén har emellertid kunnat konstatera att det finns flera samband mellan deluppdragen. Inom ramen för direktiven har kommittén därför strävat efter att lägga ett helhetsperspektiv till grund för sina överväganden och förslag.

Enligt direktiven har det inte ingått i uppdraget att göra någon översyn eller förändring av begreppen krig och krigsfara, som förekommer i regeringsformen. Uppdraget har enligt direktiven inte heller omfattat relationen mellan regeringen och riksdagen inom utrikes- och

säkerhetspolitikens område, vilket inkluderar regeringsformens och riksdagsordningens regler om Utrikesnämnden.

2.2 Sammanträden och övrigt arbete

Kommittén påbörjade sitt arbete hösten 2021, vilket innebär att arbetet har pågått ungefär två år. Det har bedrivits på sedvanligt sätt, genom regelbundna sammanträden med kommitténs ledamöter och sakkunniga. Sammanlagt har 17 kommittésammanträden hållits.

Inför sammanträdena har möten hållits med de experter som har varit förordnade i kommittén. Inriktningen för dessa expertmöten har varit att behandla de rättsliga frågeställningar som uppdraget har innefattat och att diskutera vilka handlingsalternativ som går att se. Vid expertmötena har i regel även kommitténs sakkunniga deltagit. Sammanlagt har 16 möten av detta slag hållits under arbetets gång.

Ordföranden och sekretariatet har deltagit både vid kommitténs sammanträden och vid expertmötena. För att hämta in kunskap om och diskutera särskilda frågor har ordföranden och sekretariatet vid några tillfällen också haft enskilda möten med vissa av experterna.

I sak har kommitténs arbete kunnat delas in i olika faser. I den första fasen har inriktningen främst varit att analysera uppdraget och att hämta in nödvändig kunskap. I den andra fasen har arbetet gått ut på att kartlägga handlingsalternativ inom ramen för respektive delfråga samt att undersöka och värdera dessa alternativ närmare. I den tredje fasen har överväganden och förslag utarbetats.

Kommittén har löpande hållit sig informerad om och beaktat relevant arbete inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Kommittén har haft kontakter med 2020 års grundlagskommitté (Ju 2020:04), dels på sekretariatsnivå, dels genom information som gemensamma ledamöter och sakkunniga i de två kommittéerna har lämnat. Genom sekretariatet har kommittén vidare samrått med den utredare som har i uppdrag att se över vissa rättsliga frågor inför ett medlemskap i Nato (Fö 2022:A). Sekretariatet har även haft kontakter med Utredningen om författningsberedskap inför framtida pandemier (S 2021:04), Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen (Ju 2021:10), Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet (A 2022:03), Va-beredskapsutredningen (M 2022:05), Utredningen om statens samverkan med kommun-

sektorn (Fi 2022:18), Utredningen om arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig (A 2023:03) och utredaren med uppdrag att göra en översyn av författningsregleringen för skolväsendet vid extraordinära händelser i fredstid, krigsfara och krig (U 2023:B).

För att undersöka internationella förhållanden har kommittén anlitat extern expertis. Anna Khakee, som är associate professor i internationella relationer vid Maltas universitet, har fått i uppdrag att följa upp och komplettera sin tidigare kartläggning från 2008 av konstitutionella regler om krishantering i ett antal europeiska länder. Den tidigare kartläggningen gjordes för Grundlagsutredningen och publicerades som bilaga till expertgruppsrapporten Krisberedskapen i grundlagen – översyn och internationell utblick (SOU 2008:61). Det nya uppdraget har redovisats i rapporten Grundlagar i orostider: Beredskapsreglering i ett europeiskt perspektiv. Rapporten beskrivs översiktligt i avsnitt 6.4 och utgör *bilaga 2* till detta betänkande.

Det kan avslutningsvis nämnas att ordföranden och sekretariatet har deltagit i vissa seminarier och konferenser med anknytning till kommitténs uppdrag, bl.a. vid Lunds och Åbo universitet.

Kommitténs arbete redovisas i detta betänkande, som omfattar alla deluppdrag. Några delbetänkanden har inte lämnats. I arbetet har förhållandena till mitten av oktober 2023 kunnat beaktas, t.ex. när det handlar om annat pågående utredningsarbete och Sveriges anslutning till Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato).

2.3 Hur betänkandet är disponerat

Betänkandet är indelat i två övergripande delar.

Den första delen innehåller inledning och bakgrund. Här beskrivs kommitténs uppdrag och arbete (detta kapitel), det konstitutionella ramverket i allmänhet (kapitel 3) och de särskilda regler som finns för krig och krigsfara (kapitel 4) respektive fredstida kriser (kapitel 5). Det sistnämnda kapitlet ger inte bara en rättslig överblick. Det innehåller även en mer allmän beskrivning av vad som kännetecknar en kris, vilka typer av kriser som kan tänkas och vilka kriser som har inträffat i Sverige. Bakgrunden avslutas med en genomgång av några utvecklingslinjer och problemställningar som har stor betydelse för kommitténs uppdrag (kapitel 6). Bakgrundsdelen är gemensam för alla deluppdrag och därför allmänt hållen. En närmare genomgång av

gällande rätt, historik och internationella förhållanden finns i anslutning till övervägandena och förslagen i respektive delfråga.

I den andra delen av betänkandet finns kommitténs överväganden och förslag. Här formuleras först vissa allmänna utgångspunkter som ligger till grund för kommitténs ställningstaganden (kapitel 7). Därefter redogör kommittén för sina överväganden och förslag i fråga om vart och ett av de fyra deluppdragen. Kommittén börjar med ramen för riksdagens sammanträden (kapitel 8) och fortsätter sedan med krigsdelegationen (kapitel 9), tillämpningsområdet för regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara (kapitel 10) och frågan om normgivning i allvarliga fredstida kriser (kapitel 11). Därefter behandlas ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (kapitel 12) samt konsekvenserna av förslagen (kapitel 13). Avslutningsvis finns en sedvanlig kommentar till författningsförslagen (kapitel 14).

Som bilagor finns som framgått kommittédirektiverna och den internationella kartläggningen. I *bilaga 3* finns vidare en översikt över beredskapslagstiftning, som beskrivs närmare i avsnitt 4.4.

2.4 Ord och uttryck i betänkandet

När kommittén i detta betänkande talar om *kriser* avses både krig och andra kriser. Krig och krigsfara beskrivs ofta som den yttersta krisen. Kris som övergripande begrepp beskrivs i avsnitt 5.1.

Begreppen *krig* och *krigsfara* förekommer sedan lång tid tillbaka i regeringsformen och kommittén använder uttrycken med samma innebörd som de har där. Begreppen behandlas i avsnitt 4.2.

För kriser som inträffar i fredstid förekommer ett flertal olika uttryck i svensk lagstiftning och förvaltning. I det här betänkandet används *fredstida kriser* som generell beteckning för kriser av olika slag och allvar som inte faller in under reglerna om krig och krigsfara i regeringsformen. För att skilja ut kriser av högre allvarlighetsgrad använder kommittén som regel uttrycket *allvarliga fredstida kriser*. Begreppsbildningen i fråga om fredstida kriser beskrivs i avsnitt 5.1.

Det uttryck som kommittén använder i författningsförslagen, *allvarliga fredstida krissituationer*, behandlas i avsnitt 11.7.1.

3 Grundlagen och statsskicket

Liksom de flesta andra demokratiska stater har Sverige en skriven författning, en konstitution. Konstitutionen reglerar den ordning som statsorganen ska verka i, hur de ska arbeta och vilket skydd enskilda har mot ingrepp från statens sida. Konstitutionen drar också upp ramar för hur den politiska makten i samhället utövas.

Det vanliga är att ett lands konstitution utgörs av ett samlat dokument. Sverige har i stället fyra grundlagar: regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Av dessa är regeringsformen den mest centrala.

I regeringsformen anges grunddragen i det svenska statsskicket. Där beskrivs också de centrala statsmakternas ansvar, skyldigheter och funktion. Reglerna är grundläggande för hur Sverige styrs under normala förhållanden likaväl som under krig och andra kriser.

3.1 Huvuddragen i regeringsformen

Vår nuvarande regeringsform trädde i kraft den 1 januari 1975 och är indelad i 15 kapitel. Här kommer huvuddragen i regeringsformen att redovisas översiktligt. Vissa frågor behandlas sedan mer ingående i avsnitt 3.2–3.4 och på olika ställen längre fram i betänkandet.

Regeringsformens inledande kapitel om statsskickets grunder anger grundläggande principer för det svenska statsskicket. Här slås det fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt samt att den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Vidare framgår det att den offentliga makten utövas under lagarna (legalitetsprincipen). Det bekräftas att Sverige är en monarki, dvs. att kungen eller en drottning som innehar tronen är rikets statschef. Det framgår vidare vilka huvuduppgifter riksdagen, regeringen,

domstolarna och förvaltningsmyndigheterna har, vilka Sveriges grundlagar är samt att Sverige är medlem i Europeiska unionen (EU) och även deltar i annat internationellt samarbete.

Nästa kapitel handlar om grundläggande fri- och rättigheter. Regeringsformen ger skydd åt en rad olika fri- och rättigheter med varierande grad av styrka. Vissa rättigheter är absoluta och kan inte begränsas på annat sätt än genom en grundlagsändring. Andra rättigheter är relativa och kan inskränkas under vissa villkor.

Riksdagen är folkets främsta företrädare. I 3 kap. finns det bestämmelser om hur riksdagen är sammansatt och hur den ska utses. Riksdagens inre organisation och arbete behandlas i 4 kap.

Bestämmelser om statschefen finns i 5 kap. Statschefen måste vara svensk medborgare och ha fyllt 18 år. Statschefen har ingen politisk makt utan fullgör representativa och ceremoniella uppgifter.

Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Regeringen behandlas liksom riksdagen i två kapitel. I 6 kap. finns bestämmelser om regeringens sammansättning, regeringsbildningen och hur statsråd entledigas. I 7 kap. finns bestämmelser om regeringsarbetet.

I 8 kap. finns regler om lagar och andra föreskrifter. Riksdagen är ensam lagstiftare men även regeringen, förvaltningsmyndigheter och kommuner kan i vissa fall meddela föreskrifter. I kapitlet finns också bestämmelser om hur grundlag stiftas och om Lagrådet.

Finansmakten, dvs. rätten att bestämma över statens inkomster och utgifter, behandlas i 9 kap. Riksdagen beslutar om skatter och avgifter till staten och om statens budget. Regeringen förvaltar och förfogar som huvudregel över statens tillgångar men får inte använda dessa på annat sätt än vad riksdagen har bestämt. Riksbanken är rikets centralbank och har ansvar bl.a. för penningpolitiken.

I 10 kap. finns bestämmelser om Sveriges förhållande till andra stater och mellanfolkliga organisationer. Där regleras vad som gäller när internationella överenskommelser ska ingås och vid överlåtelse av svensk beslutanderätt, bl.a. inom ramen för EU-samarbetet. Utgångspunkten är att det är regeringen som träffar internationella överenskommelser men att riksdagens godkännande krävs i vissa fall. I kapitlet finns också bestämmelser om Utrikesnämnden.

Frågor som gäller rättskipning behandlas i 11 kap. Där finns bestämmelser om domstolarna och om ordinarie domare. Principen om rättskipningens självständighet kommer till uttryck genom ett förbud för riksdagen, regeringen och andra myndigheter att ingripa i

rättsliga avgöranden. I kapitlet finns också bestämmelser om resning, om återställande av försutten tid och om lagprövning.

I 12 kap. finns regler om förvaltningen. Det anges att de flesta statliga förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen. I övrigt innehåller kapitlet regler om bl.a. förvaltningens självständighet, om överlämnade av förvaltningsuppgifter till kommuner och andra juridiska personer och om tillsättande av statliga tjänster.

Kontrollmakten behandlas i 13 kap. Riksdagens kontroll av regeringens maktutövning sker bl.a. genom konstitutionsutskottets granskning och möjligheten att tvinga regeringen eller ett statsråd att avgå genom misstroendeförklaring. Kapitlet innehåller också bestämmelser om Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen.

Frågor om kommunerna regleras i 14 kap. Här slås bl.a. fast att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar, att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse och även andra uppgifter enligt lag samt att kommunerna får ta ut skatt. Med kommuner avses i regeringsformen även regioner.

I regeringsformens avslutande kapitel, 15 kap., finns regler om vad som gäller när riket befinner sig i krig eller krigsfara.

3.2 Riksdagens och regeringens roller

Det svenska statsskicket bygger på folkstyrelse som förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick (1 kap. 1 § RF). Riksdagen är det främsta statsorganet. Regeringen har den styrande makten och är ansvarig inför riksdagen. En stor del av regeringsformen ägnas åt ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen. Närmare regler om riksdagen finns i riksdagsordningen (RO). Den intar en mellanställning mellan grundlag och vanlig lag.

Riksdagen är folkets främsta företrädare

Att statsskicket är representativt innebär att medborgarna inte deltar själva direkt i beslutsfattandet utan gör det indirekt genom sina valda representanter i riksdagen och de kommunala församlingarna. Ett undantag är folkomröstningar. Beslutande folkomröstningar kan sedan 1980 hållas i grundlagsfrågor. Den möjligheten har hittills inte använts. Rådgivande folkomröstningar om andra frågor har anordnats

sex gånger sedan möjligheten infördes 1922. Den senaste ägde rum 2003 och gällde införande av euro som valuta.

Ett parlamentariskt statsskick kännetecknas av att regeringen utgår från och är beroende av folkrepresentationen i parlamentet. Statschefen har en representativ roll, inte någon makt, och regeringen måste ha parlamentsmajoritetens förtroende eller i vart fall tolereras av den. Finns inte denna förutsättning ska regeringen avgå och ersättas av en annan regering som har tillräckligt stöd.

I linje med parlamentarismens principer sätter regeringsformen alltså riksdagen i centrum. Riksdagen är folkets främsta företrädare och har rätt att fatta de för medborgarna viktigaste besluten. Det är riksdagen som stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas (1 kap. 4 § RF). Det är också en uppgift för riksdagen att granska rikets styrelse och förvaltning.

Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen (1 kap. 6 § RF). I uppgifterna ingår bl.a. att lämna förslag till riksdagen och att verkställa riksdagens beslut. Att regeringen utövar sin makt under ansvar inför riksdagen framgår också av reglerna om kontrollmakten i 13 kap. RF. Där regleras ett antal särskilda institut som utgör instrument för riksdagens kontroll av regeringen. Ett centralt inslag är reglerna om misstroendeförklaring, som innebär att riksdagen kan förklara att ett statsråd inte har riksdagens förtroende (13 kap. 4 § RF). Ett statsråd som drabbas av en misstroendeförklaring ska entledigas (6 kap. 7 § RF). Är förklaringen riktad mot statsministern ska talmannen entlediga även övriga statsråd (6 kap. 9 § RF). Den parlamentariska kontrollen innefattar också konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, möjligheten att åtala statsråd samt riksdagsledamöters interpellationer och frågor till statsråd (13 kap. 1, 3 och 5 §§ RF).

En annan sak som påverkar förhållandet mellan riksdagen och regeringen är riksdagens möjlighet att genom tillkännagivanden uppmana regeringen att t.ex. utreda en viss fråga eller komma med ett lagförslag. Riksdagens möjlighet att lämna tillkännagivanden är inte reglerad utan bygger på konstitutionell praxis.

Hur riksdagens väljs och sätts samman

Riksdagen består av en kammare med 349 ledamöter (3 kap. 2 § RF). De väljs samtidigt genom fria, hemliga och direkta val. Röstning sker på parti med möjlighet för väljarna att avge en särskild personröst (3 kap. 1 § RF). Rösträtt vid riksdagsval har varje svensk medborgare som har fyllt 18 år och någon gång har varit bosatt i Sverige. För att kunna väljas gäller samma villkor som för rösträtt (3 kap. 4 § RF).

Ordinarie val till riksdagen hålls vart fjärde år i september (3 kap. 3 § RF och 2 kap. 2 § RO). Tiden från det att en nyvald riksdag har samlats till dess att den närmast därefter valda riksdagen har samlats kallas för valperiod (3 kap. 10 § RF). Normalt är en valperiod fyra år. Mellan ordinarie val kan regeringen besluta om extraval, som då gäller för återstoden av valperioden (3 kap. 11 RF). Något beslut om extraval har inte fattats sedan regeringsformen trädde i kraft.

För val till riksdagen är landet indelat i valkretsar (3 kap. 5 § RF). Av de 349 mandaten är 310 fasta valkretsmandat som tilldelas valkretsarna i förhållande till antalet röstberättigade och 39 är utjämningsmandat (3 kap. 6 § RF). Valsystemet är proportionellt men det finns en spärr i systemet. Endast partier som har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket deltar i mandatfördelningen. Ett parti som har fått tolv procent av rösterna i en valkrets får dock delta i fördelningen av de fasta mandaten i den valkretsen (3 kap. 7 och 8 §§ RF). För varje mandat som ett parti får utses en riksdagsledamot och en ersättare (3 kap. 9 § RF). En ersättare ska inträda om en ledamot utses till talman eller statsråd. Även vid ledighet kan en tillfällig ersättare inkallas (4 kap. 13 § RF). Närmare regler om riksdagsval finns i vallagen (2005:837) med tillhörande förordning.

Riksdagsledamöterna har en grundlagsskyddad rätt att fullgöra sitt uppdrag i riksdagen utan hinder av tjänsteuppgifter eller liknande skyldigheter (4 kap. 10 § RF). Under mandatperioden får en riksdagsledamot skiljas från sitt uppdrag endast under vissa förutsättningar, bl.a. om ledamoten genom brott visat sig uppenbart olämplig (4 kap. 11 § RF). Någon möjlighet för väljarna eller ett parti att skilja en riksdagsledamot från uppdraget finns inte. En ledamot har också visst skydd mot talan vid domstol när det gäller yttranden eller gärningar under utövandet av uppdraget (4 kap. 12 § RF).

En riksdagsledamot arvoderas för sitt uppdrag och har vissa andra ekonomiska förmåner (5 kap. 2 § RO). Det råder dock inte något

anställnings- eller uppdragsförhållande mellan riksdagen och en ledamot och den arbetsrättsliga lagstiftningen gäller inte. Uppdraget som riksdagsledamot är inte begränsat till arbetet i riksdagen utan utövas även i ledamotens valkrets och på andra platser. Det finns inte någon närvaroplikt i riksdagen. Det är ledamotens ansvar, ytterst inför väljarna, att utforma och utföra sitt uppdrag.

Riksdagen har en kammare och flera utskott

Riksdagen sammanträder till riksmöte varje år (4 kap. 1 § RF). Riksmöte är beteckningen för den sammankomst med riksdagen som äger rum under en längre period. Riksmötet inleds i regel i september och pågår till dess nästa riksmöte börjar (3 kap. 7 och 8 §§ RO). En valperiod delas alltså in i fyra riksmöten. Riksmötet hålls normalt i Stockholm, men riksdagen eller talmannen kan i vissa fall bestämma att riksmötet ska hållas på en annan plats (4 kap. 1 § RF).

Kammaren är benämningen för riksdagens ledamöter i plenum. I kammaren debatteras riksdagsärendena och där fattar riksdagen sina beslut. Sammanträden med kammaren hålls i den särskilda plenisalen i riksdagshuset. Sammanträdena är offentliga men får hållas inom stängda dörrar bl.a. av hänsyn till rikets säkerhet (4 kap. 9 § RF och 6 kap. 7 § RO). Det är mycket ovanligt och skedde senast 1945.

För varje valperiod väljer riksdagen inom sig en talman och tre vice talmän (4 kap. 2 § RF). Talmannen är riksdagens främste representant och har till uppgift att planera arbetet i kammaren och leda kammarens sammanträden (6 kap. 2 och 3 §§ RO). Talmannen ska vara opartisk och får inte yttra sig i en sakfråga eller delta i omröstningarna i kammaren (6 kap. 6 § RO). Talmannens uppdrag som ledamot utövas av en ersättare. De vice talmännen, som inte har någon tjänstgörande ersättare, får delta i omröstningar även när de leder sammanträden (jfr 4 kap. 13 § RF). Till talmannens uppgifter hör också bl.a. att vara ledamot i Utrikesnämnden (10 kap. 12 § RF) och att kunna tjänstgöra som tillfällig statschef (5 kap. 7 § RF).

Vid sidan av kammaren ska det finnas utskott, däribland ett konstitutionsutskott och ett finansutskott (4 kap. 3 § RF). De utskotten har särskilda uppgifter och nämns redan i regeringsformen. Övriga utskott räknas upp i riksdagsordningen (7 kap. 2 § och tillägsbestämmelse 7.2.1 RO). För närvarande finns det 15 utskott med

olika ansvarsområden. Varje utskott ska bestå av ett udda antal ledamöter, lägst 15 (7 kap. 4 § RO). För närvarande är antalet ledamöter i varje utskott 17. Utskotten väljs för riksdagens valperiod (7 kap. 2 § RO). Platserna i utskotten fördelas mellan partierna enligt en viss proportionell metod (12 kap. 8 § RO). Utskottens huvuduppgift är att bereda riksdagsärenden innan de läggs fram i kammaren. Ärendena fördelas mellan utskotten med utgångspunkt i de ämnen ärendena avser (7 kap. 5 § RO). Sammanträden med utskotten hålls normalt inom stängda dörrar (7 kap. 16 § RO).

Inom riksdagen ska det också alltid finnas en EU-nämnd (7 kap. 3 § RO). EU-nämnden är sammansatt på samma sätt som utskotten men förbereder inga ärenden för beslut i kammaren. EU-nämndens uppgift är i stället att samråda med regeringen inför möten i EU:s ministerråd och Europeiska rådet (jfr 10 kap. 10 § RF). Även EU-nämnden sammanträder inom stängda dörrar (7 kap. 16 § RO).

Utgångspunkten är att riksdagsledamöterna ska inställa sig personligen vid sammanträden med kammaren, utskotten och EU-nämnden. Om det finns synnerliga skäl kan ledamöter dock medges att delta på distans vid utskottssammanträden. I EU-nämnden kan distansdeltagande medges om det finns särskilda skäl (tilläggsbestämelse 7.16.1 RO). Det anses inte förenligt med regeringsformen att hålla helt digitala sammanträden (bet. 2019/20:KU16).

För varje valperiod väljer riksdagen också flera nämnder och delegationer. En sådan är Utrikesnämnden, som består av talmannen och nio andra ledamöter. Ordförande är i första hand statschefen (10 kap. 12 § RF). I Utrikesnämnden ska regeringen diskutera och förankra sin utrikespolitik med riksdagen (10 kap. 11 § RF).

Riksdagsförvaltningen ger stöd till arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden samt består riksdagens ledamöter och organ med sakuppgifter för riksdagsarbetet (14 kap. 2 § RO). Chef för Riksdagsförvaltningen är riksdagsdirektören (14 kap. 4 § RO).

Riksdagens behandling av ärenden

Rätten att väcka förslag innebär en rätt att påkalla ett beslut av riksdagen i ett ärende. Regeringens initiativrätt (genom proposition eller skrivelse) och enskilda ledamöters initiativrätt (genom motion) har ansetts så betydelsefulla att de regleras i regeringsformen. Dessa

aktörers initiativrätt är vidsträckt och avser allt som kan komma under riksdagens prövning, med vissa undantag som framgår av regeringsformen (4 kap. 4 § RF). Riksdagsärenden kan också väckas av bl.a. utskott genom utskottsinitiativ och av vissa riksdagsorgan genom framställning eller redogörelse (9 kap. 16 och 17 §§ RO).

För riksdagsärendena råder beredningstväng. Det innebär att alla ärenden remitteras till ett utskott för beredning (4 kap. 5 § RF och 10 kap. 2 § RO). Vidare råder behandlingstväng. Ett utskott måste ta ställning till de förslag som framförs i ärendet och lämna ett betänkande till kammaren (10 kap. 3 § RO). Statliga myndigheter, däribland Lagrådet, är skyldiga att lämna upplysningar och yttranden till ett utskott när det begärs (10 kap. 8 § RO). En sådan begäran kan initieras av en minoritet av minst fem ledamöter (10 kap. 9 § RO). Vid oenighet inom ett utskott fattas beslut genom omröstning och vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. De ledamöter som har förlorat i en omröstning har reservationsrätt (10 kap. 11 § RO).

Ett riksdagsärende ska tillgängliggöras för ledamöterna en viss tid före behandling i kammaren och bordläggas vid ett sammanträde i kammaren innan det avgörs (11 kap. 2 § RO). Varje riksdagsledamot och statsråd har rätt att yttra sig innan ett ärende avgörs i kammaren (4 kap. 6 § RF). Ärendena avgörs genom ja- och nejrop (s.k. acklamation) eller votering och i normalfallet räcker det med enkel majoritet bland de röstande (4 kap. 7 § RF och 11 kap. 8–12 §§ RO). Omröstningarna sker öppet (11 kap. 10 § RO). Det finns inte några generella bestämmelser om att ett visst antal riksdagsledamöter måste närvara när ärenden avgörs. För vissa ärenden gäller dock krav på kvalificerad majoritet eller någon annan särskild beslutsregel (11 kap. 14 § RO). Huvudregeln är att ett ärende ska avgöras under den valperiod då det väcktes (11 kap. 15 § RO).

Regeringen och regeringsarbetet

Regeringen består av statsministern och övriga statsråd. Statsråden tillsätts av statsministern (6 kap. 1 § RF). Ett statsråd ska vara svensk medborgare och får inte ha någon anställning. Statsrådet får inte heller ha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne (6 kap. 2 § RF). Statsministern kan utse ett annat statsråd till sin ställföreträdare (6 kap. 10 § RF).

En nyvald riksdag ska senast två veckor efter det att den samlats pröva frågan om statsministern har tillräckligt stöd i riksdagen. Om mer än hälften av ledamöterna röstar nej ska statsministern entledigas (6 kap. 3 § RF). Vid regeringsbildning ska talmannen överlägga med partiledarna och med de vice talmännen och sedan föreslå en statsminister för riksdagen. Förslaget anses godkänt om inte mer än hälften av ledamöterna röstar mot det (6 kap. 4 § RF). Förkastat förslaget upprepas förfarandet. Har riksdagen fyra gånger förkastat talmannens förslag ska extra val till riksdagen hållas (6 kap. 5 § RF). Om talmannens förslag godkänns ska statsministern så snart som möjligt anmäla de övriga statsråden för riksdagen. Regeringsskifte äger sedan rum vid en konselj inför statschefen (6 kap. 6 § RF).

En statsminister kan entledigas på grund av resultatet av ett riksdagsval, en misstroendeomröstning eller på egen begäran (6 kap. 7 och 8 §§ RF). Ett annat statsråd kan avgå på grund av resultatet av en misstroendeomröstning eller på egen begäran. Statsministern kan också entlediga ett statsråd (6 kap. 8 § RF). Om statsministern entledigas eller dör ska alltid hela regeringen avgå (6 kap. 9 § RF). Om hela regeringen har avgått sitter den kvar som en övergångsregering till dess att en ny regering har tillträtt (6 kap. 11 § RF).

Regeringens uppgift är att styra riket (1 kap. 6 § RF). Regeringen har både initiativtagande och verkställande uppgifter. Bland dessa uppgifter ingår att lägga fram förslag för riksdagen (4 kap. 4 § och 9 kap. 2 § RF), att utöva sin egen normgivningsmakt (8 kap. 7 § RF), att förvalta statens tillgångar (9 kap. 8 § RF), att företräda Sverige internationellt (10 kap. RF) och att leda den statliga förvaltningen, dvs. de statliga myndigheternas verksamhet (12 kap. 1 § RF).

För att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen i dess verksamhet i övrigt ska det finnas ett regeringskansli (7 kap. 1 § RF). Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden hämtas in från berörda myndigheter och kommuner. Dessutom ska sammanslutningar och enskilda ges möjlighet att yttra sig i den omfattning som behövs (7 kap. 2 § RF).

Beslutsfattandet inom regeringen är kollektivt. Regeringsärenden avgörs vid regeringssammanträden där minst fem statsråd ska delta. Ärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut kan dock, i den omfattning som anges i lag, under statsministerns överinseende avgöras av chefen för det departement som ärendena hör till (7 kap. 3 och 4 §§ RF). Sådana

s.k. kommandomål behandlas i lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden. Regeringsformen innehåller inte några regler om var och hur regeringen ska sammanträda.

3.3 Normgivning och normgivningsmakt

Riksdagen och regeringen har flera verktyg till sitt förfogande för att leda samhällsutvecklingen och styra den offentliga verksamhetens inriktning. Normgivning är ett av de viktigaste. Både riksdagen och regeringen är utrustade med normgivningsmakt och kan fatta beslut om föreskrifter som enskilda och myndigheter ska följa. Riksdagen meddelar föreskrifter genom lag och regeringen genom förordning. Bestämmelserna om normgivningsmakten och hur den fördelar sig mellan riksdagen och regeringen finns i 8 kap. RF.

Normgivning är att besluta om föreskrifter

Föreskrifter är den beteckning som används i regeringsformen för rättsregler som styr enskildas och myndigheters handlande. Med normgivningsmakt avses rätten för ett visst organ att fatta beslut om föreskrifter. Normgivningskompetens kan användas som synonym.

Kännetecknande för föreskrifter är att de är bindande. De ska alltså följas av de enskilda eller myndigheter som de riktar sig till. Detta skiljer föreskrifter från exempelvis allmänna råd, som inte är bindande. Föreskrifter ska följas även om de inte är särskilt sanktionerade. Det är dock vanligt att den som bryter mot en viss föreskrift kan drabbas av rättsliga konsekvenser av olika slag.

Föreskrifter ska vidare vara allmänt giltiga. Det betyder att de ska kunna tillämpas generellt och inte bara i ett konkret fall. Det finns i och för sig inget som hindrar att en föreskrift införs för att reglera en viss enstaka företeelse, så länge föreskriften enligt ordalydelsen träffar en obestämd krets av personer. För att föreskriften ska anses vara generell ska den t.ex. träffa alla som bedriver en viss verksamhet eller alla som ansöker om en viss förmån. Detta skiljer föreskrifter från förvaltningsbeslut. Med förvaltningsbeslut avses i allmänhet sådana beslut av myndigheter som riktar till en eller ett fåtal fysiska eller juridiska personer. Föreskrifter riktar till en obestämd krets.

Ordet författning används ibland synonymt med föreskrift, som samlingsbeteckning för grundlagar, vanliga lagar, förordningar och andra föreskrifter. Begreppet förekommer dock inte i 8 kap. RF.

Lagar, förordningar och andra föreskrifter

Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Ett bemyndigande att meddela föreskrifter ska alltid ges i lag eller förordning (8 kap. 1 § RF).

Regleringen innebär att både riksdagen och regeringen har självständig normgivningsmakt. Vilka föreskrifter som ska meddelas av riksdagen och vilka som får meddelas av regeringen kommer att behandlas längre fram. Övriga organ – förvaltningsmyndigheter och kommuner – har inte någon självständig normgivningsmakt. De får meddela föreskrifter bara efter delegation, dvs. genom att riksdagen eller regeringen ger dem ett bemyndigande i lag eller förordning.

Bland riksdagens lagar har grundlagarna en särställning. De är överordnade alla andra föreskrifter och stiftas genom en särskild procedur, som bl.a. kräver två likalydande riksdagsbeslut med riksdagsval mellan (8 kap. 14–16 §§ RF). Under grundlagarna finns några lagar som in-tar en mellanställning mellan grundlag och vanlig lag och som ibland kallas för semikonstitutionella. Här finns huvudbestämmelserna i riksdagsordningen samt lagar som avser trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund. De stiftas antingen på samma sätt som grundlagarna eller genom ett enda riksdagsbeslut, som i så fall kräver kvalificerad majoritet (8 kap. 17 § RF). Övriga föreskrifter som riksdagen beslutar är vanliga lagar som antas genom ett enda beslut med enkel majoritet.

Regeringens förordningar kan vara av olika slag. Förordningar kan komplettera och innehålla verkställighetsföreskrifter till en lag som riksdagen har stiftat men de kan också beslutas utan anknytning till någon lag. Som förklaras längre fram kan regeringen i vissa fall besluta förordningar självständigt, med stöd av 8 kap. RF, medan det i andra fall krävs att riksdagen ger ett bemyndigande i lag. Att regeringen får meddela föreskrifter i ett visst ämne hindrar inte att riksdagen meddelar föreskrifter i samma ämne (8 kap. 8 § RF).

Sådana föreskrifter som beslutas av förvaltningsmyndigheter och kommuner har till skillnad från lagar och förordningar inte någon särskild beteckning. Förvaltningsmyndigheters föreskrifter brukar dock benämnas myndighetsföreskrifter. Riksdagens och regeringens möjligheter att genom bemyndigande delegera normgivningsmakt till myndigheter och kommuner regleras i 8 kap. 9–13 §§ RF.

De föreskrifter som nu har beskrivits är ordnade i en hierarki där föreskrifter på högre nivå har företräde framför föreskrifter på lägre nivå. Detta kommer till uttryck på flera sätt i regeringsformen.

Till att börja med får en lag inte ändras eller upphävas på annat sätt än genom lag (8 kap. 18 § RF). Detta är den formella lagkraftens princip. Den innebär att det som riksdagen en gång har beslutat som lag inte kan ändras eller upphävas på annat sätt än genom att riksdagen beslutar om en ny lag. Grundlagarna, riksdagsordningens huvudbestämmelser och lagarna om trossamfund kan dessutom bara ändras i enlighet med de särskilda procedurer som har angetts.

En lag kan alltså ändras bara genom ett riksdagsbeslut om en ny lag och inte genom en förordning eller en föreskrift som beslutas av en förvaltningsmyndighet eller en kommun. Riksdagen kan däremot ingripa mot föreskrifter på lägre nivå och ändra eller upphäva dessa genom lag. Motsvarande principer gäller på nästa nivå i hierarkin. En förordning kan alltid ändras eller upphävas genom en ny förordning men inte genom föreskrifter av en myndighet eller en kommun.

Normhierarkin kommer också till uttryck i regeringsformens regler om lagprövning, vilket även kallas för normprövning. Finner en domstol eller ett annat offentligt organ att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF).

Rättsregler som meddelas av utländska eller internationella organ faller utanför begreppet föreskrifter i regeringsformen. Det kan dock nämnas att EU-lagstiftning i form av förordningar och direktiv principiellt sett har företräde framför nationella föreskrifter.

Vissa föreskrifter får bara riksdagen meddela

Bestämmelserna i 8 kap. RF har som huvudsaklig funktion att fördela normgivningskompetens mellan riksdagen och regeringen.

Tanken bakom bestämmelserna är att föreskrifter som är särskilt viktiga för medborgarna och för samhällslivet i övrigt ska meddelas av riksdagen genom lag. Enligt förarbetena är det en viktig del av folksuveräniteten att de mest betydelsefulla politiska besluten alltid ska fattas av det statsorgan som bäst avspeglar åsikterna inom befolkningen, alltså riksdagen. Riksdagen skulle enligt förarbetena inte fylla sin uppgift om den i någon större omfattning överlämnade åt andra organ att fatta dessa beslut (prop. 1973:90 s. 205).

Det finns mot denna bakgrund ett obligatoriskt lagområde där riksdagen inte får lämna ifrån sig normgivningskompetens genom delegation. Vad som hör till det obligatoriska lagområdet framgår av 8 kap. 2 och 3 §§ RF och av andra bestämmelser i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Till att börja med är det som redan framgått bara riksdagen som får stifta, ändra och upphäva grundlag och riksdagsordningen (8 kap. 14, 17 och 18 §§ RF). Det är också bara riksdagen som får meddela föreskrifter om trossamfund, nationell rådgivande folkomröstning och val (3 kap. 13 § och 8 kap. 2 § första stycket 4–6 RF).

En annan kategori av föreskrifter som närmast undantagslöst ska meddelas av riksdagen genom lag är sådana som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 2 kap. RF. Möjligheten att införa sådana begränsningar beskrivs närmare i avsnitt 3.4.

Till det obligatoriska lagområdet hör vidare föreskrifter om enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes (8 kap. 2 § första stycket 1 RF). Det som avses är i första hand civilrättslig lagstiftning och lagstiftning om svenskt medborgarskap. Föreskrifter om t.ex. vårdnad om barn, köp, försäkringar, anställningar, skadestånd och hyra ska alltså meddelas av riksdagen genom lag. Endast när det gäller anstånd med att fullgöra förpliktelser (s.k. moratorium) kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter inom detta område (8 kap. 4 § RF).

Vissa viktiga offentlighetsrättsliga föreskrifter som är betungande för medborgarna ska också alltid meddelas av riksdagen genom lag. Det handlar om föreskrifter som avser annan rättsverkan av brott än böter,

skatter utom tull på införsel av varor samt konkurs och utsökning (8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 § första stycket RF).

Krav på lagform finns slutligen i en rad andra bestämmelser i grundlag, t.ex. när det gäller upphovsrätt (2 kap. 16 § RF), utgivning och giltighet av sedlar och mynt (9 kap. 14 § RF), domstolsväsendet (11 kap. 2 § RF), grunderna för landets indelning i kommuner (14 kap. 6 §§ RF) samt begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen).

I andra fall kan riksdagen delegera till regeringen

Vid sidan av det obligatoriska lagområdet finns det fakultativa området. Inom detta är utgångspunkten fortfarande att föreskrifter ska meddelas av riksdagen genom lag. Här öppnar regeringsformen dock en möjlighet för riksdagen att delegera normgivningsmakt till regeringen genom bemyndigande i lag. Ett bemyndigande består i en lagparagraf om att regeringen får meddela föreskrifter om något.

Till det fakultativa lagområdet hör till att börja med föreskrifter som gäller förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 § första stycket RF). Detta brukar kallas för betungande offentligrättsliga föreskrifter. Med skyldigheter avses i första hand förpliktelser för enskilda att utföra eller låta bli vissa handlingar. Med ingrepp menas åtgärder som inskränker enskildas handlingsfrihet eller möjligheter att råda över egendom. Regleringen innebär att riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter inom stora delar av den offentliga rätten. Bemyndigandena får dock, med några undantag, inte avse föreskrifter som begränsar enskildas grundläggande fri- och rättigheter eller annars avser annan rättsverkan av brott än böter, skatt, konkurs eller utsökning. Sådana föreskrifter hör ju till det obligatoriska lagområdet och får bara meddelas av riksdagen.

Till det fakultativa lagområdet hör vidare föreskrifter som avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden (8 kap. 2 § första stycket 3 och 3 § första stycket RF). Sådana föreskrifter kan riksdagen alltså be-

myndiga regeringen att meddela i form av förordning. Med kommuner avses i regeringsformen som framgått även regioner. För både riksdagen och regeringen gäller att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § RF).

Riksdagen kan därutöver i en lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om när lagen ska träda i kraft, när delar av lagen ska börja eller upphöra att tillämpas eller tillämpning av lagen i förhållande till ett annat land eller en mellanfolklig organisation (8 kap. 5 § RF). Detta gäller även om föreskrifterna i den aktuella lagen skulle höra till det obligatoriska lagområdet.

Om riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter på det fakultativa lagområdet kan riksdagen samtidigt bestämma att regeringens föreskrifter ska underställas riksdagen för prövning (8 kap. 6 § RF). Underställning innebär att regeringen genom proposition ger riksdagen möjlighet att ta ställning till regeringens föreskrifter. Riksdagen kan då låta föreskrifterna fortsätta att gälla, föreskriva att de ska gälla som lag eller meddela en lag som upphäver eller ersätter föreskrifterna eller upphäver själva bemyndigandet.

Regeringsformen anger inte hur vidsträckt ett bemyndigande får vara. En viss avgränsning och precision anses krävas men exakt hur detaljerat ett bemyndigande ska vara får avgöras från fall till fall. Av förarbetena framgår att bemyndiganden kan vara mer vidsträckta när det gäller föreskrifter som är mindre ingripande för medborgarna. När ett bemyndigande däremot avser föreskrifter av mer väsentlig betydelse bör riksdagen mer preciserat ange ramarna för regeringens föreskriftsrätt (prop. 1973:90 s. 209).

Regeringen har en självständig normgivningsmakt

Regeringen får meddela föreskrifter, alltså förordningar, i tre fall.

Till att börja med får regeringen som redan framgått meddela föreskrifter på det fakultativa lagområdet om riksdagen har delegerat sin föreskriftsrätt. I sådana fall måste regeringens föreskrifter hålla sig inom ramarna för det bemyndigande riksdagen har gett i lag.

Regeringen har vidare en direkt på regeringsformen grundad rätt att meddela föreskrifter om verkställighet av lag (8 kap. 7 § första stycket 1 RF). Sådana verkställighetsföreskrifter kan fylla ut eller precisera

lagbestämmelser. Exempel på verkställighetsföreskrifter är sådana som styr när och hur man ansöker om ett tillstånd som krävs enligt lag för att bedriva en viss verksamhet. Föreskrifter av detta slag kräver inte bemyndigande av riksdagen men får aldrig tillföra lagregleringen något väsentligt nytt eller förändra lagens innehåll.

Regeringen får slutligen meddela sådana föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (8 kap. 7 § andra stycket 2 RF). Denna normgivningsmakt brukar kallas för regeringens restkompetens. Den innebär att regeringen får meddela föreskrifter genom förordning på alla områden där grundlagarna inte anger att föreskrifter ska meddelas genom lag eller efter bemyndigande i lag. Med stöd av restkompetensen kan regeringen meddela föreskrifter om exempelvis statliga förvaltningsmyndigheters organisation och arbetsuppgifter. Även gynnande föreskrifter, som visserligen avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna men som inte gäller skyldigheter eller ingrepp, faller in under restkompetensen. Det kan handla om föreskrifter om t.ex. bidrag och förmåner av olika slag.

Att regeringen får meddela föreskrifter i ett visst ämne hindrar inte att riksdagen meddelar föreskrifter i samma ämne (8 kap. 8 § RF). Riksdagen kan t.ex. meddela föreskrifter som är gynnande för enskilda genom lag, trots att föreskrifterna lika gärna hade kunnat meddelas av regeringen genom förordning. Så har skett på bl.a. socialförsäkringens respektive högskolans område. Om riksdagen har lagstiftat på området för regeringens restkompetens kan regeringen som huvudregel inte meddela föreskrifter på samma område. En lag får ju inte ändras på annat sätt än genom lag.

Lagstiftningsprocessen i översikt

Bestämmelserna i 8 kap. RF innebär som framgått att föreskrifter som är särskilt viktiga för medborgarna och för samhällslivet i övrigt ska meddelas av riksdagen genom lag. Bakom en ny lag ligger i regel ett omfattande arbete. Lagstiftningsprocessen kan se ut på olika sätt och beskrivs här bara i sina huvuddrag, så som den normalt ser ut.

Det är vanligtvis regeringen som tar initiativ till nya lagar, även om lagstiftningsärenden också kan väckas bl.a. av riksdagsutskott genom utskottsinitiativ (jfr 4 kap. 4 § RF och 9 kap. 16 § RO). Regeringen behöver i regel undersöka olika alternativ innan ett lagförslag kan

lämnas till riksdagen. För att det s.k. beredningskravet ska uppfyllas behöver upplysningar och yttranden vanligtvis också hämtas in från myndigheter, kommuner och organisationer (7 kap. 2 § RF). Det första steget i lagstiftningsprocessen är därför ofta att en kommitté eller en särskild utredare får i uppdrag att utreda frågan och ta fram ett betänkande med förslag till ny lag eller lagändringar.

När betänkandet är klart skickas det i regel på remiss till berörda myndigheter, kommuner och organisationer. Svaren ska som regel vara skriftliga och remisstiden inte vara kortare än tre månader.

Nästa steg är i många fall att regeringen inhämtar ett yttrande från Lagrådet över lagförslaget (8 kap. 21 § RF). Lagrådet granskar förslaget från vissa utgångspunkter (8 kap. 22 § RF) och lämnar ett skriftligt yttrande. Regeringen är inte skyldig att följa Lagrådets synpunkter men redovisar alltid hur synpunkterna har hanterats.

Regeringen lämnar därefter sina förslag till riksdagen genom en proposition. En proposition ska innehålla bl.a. en redovisning av ärendets beredning, skälen för regeringens förslag och Lagrådets yttrande, i de fall Lagrådet har yttrat sig (9 kap. 2 § RO).

När propositionen har överlämnats till riksdagen tar riksdagens behandling av ärendet vid. Propositionen anmäls och bordläggs i kammaren och hänvisas sedan till ett utskott för beredning (4 kap. 5 § RF och 10 kap. 2 § RO). Samtidigt får alla riksdagsledamöter viss tid på sig att väcka motioner med anledning av propositionen, s.k. följdmotioner (9 kap. 12 § RO). Nästa steg är att utskottet avger ett betänkande över propositionen och eventuella motioner (10 kap. 3 § RO). I det redovisar utskottet sin uppfattning och lämnar ett förslag om hur riksdagen ska besluta. Betänkandet anmäls i kammaren och efter bordläggning avgörs ärendet genom acklamation eller votering (11 kap. 2 och 8 §§ RO). Det beslut som riksdagen har fattat meddelas regeringen genom en skrivelse (11 kap. 21 § RO).

Efter beslutet ska lagen utfärdas och kungöras av regeringen så snart som möjligt (8 kap. 19 § RF). Det ska normalt sett gå minst fyra veckor från det att lagen kungörs till dess att den träder i kraft.

När regeringen får meddela föreskrifter genom förordning är processen kortare. Beredningskravet gäller visserligen även då, vilket betyder att behövliga upplysningar och yttranden ska hämtas in på samma sätt som i ett lagstiftningsärende (7 kap. 2 § RF). När detta har gjorts kan regeringen dock fatta beslut om förordningen, som sedan kungörs och träder i kraft på samma sätt som en lag.

3.4 Grundläggande fri- och rättigheter

Bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter finns i 2 kap. RF. Där regleras ett antal fri- och rättigheter för var och en som befinner sig i Sverige. Regleringen omfattar flera olika typer av rättigheter och styrkan hos dem varierar. Skyddet gäller i princip bara gentemot det allmänna, dvs. myndigheter och andra offentliga organ, och inte mellan enskilda. För andra än svenska medborgare finns vissa särskilda bestämmelser. Vid sidan av dessa nationella grundlagsregler är Sverige anslutet till internationella konventioner om mänskliga rättigheter. En speciell ställning bland dessa har den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Regeringsformens rättighetsskydd

De grundlagsfästa fri- och rättigheterna framgår alltså av 2 kap. RF. Regleringen kan sägas omfatta fyra grupper av fri- och rättigheter.

Den första gruppen avser politiska friheter. Där ingår till att börja med de s.k. positiva opinionsfriheterna. Dessa är yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten (2 kap. 1 § RF). Vidare ingår de s.k. negativa opinionsfriheterna, som innebär att det allmänna inte får tvinga enskilda att ge sina politiska åskådningar eller vissa andra uppfattningar till känna, att delta i demonstrationer eller att tillhöra en viss förening eller ett trossamfund (2 kap. 2 § RF). Dessutom ställs det upp ett förbud mot åsiktsregistrering (2 kap. 3 § RF).

Den andra gruppen omfattar rättigheter till skydd för den enskildes personliga frihet och säkerhet. Till denna grupp hör de s.k. kroppsliga fri- och rättigheterna, som innebär förbud mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr (2 kap. 4 och 5 §§ RF). Vidare ges ett skydd mot andra påtvingade kroppsliga ingrepp, mot kroppsvisitation och husrannsakan samt för förtrolig kommunikation och personlig integritet (2 kap. 6 § RF). I denna del av rättighetskapitlet finns även ett förbud mot att medborgare landsförvisas, hindras från att resa in i riket eller berövas sitt medborgarskap (2 kap. 7 § RF). Varje medborgare är också skyddad mot frihetsberövanden samt har frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta (2 kap. 8 § RF).

I den tredje gruppen av fri- och rättigheter finns bestämmelser som ger enskilda vissa grundläggande rättssäkerhetsgarantier. Det gäller rätten till domstolsprövning vid frihetsberövanden (2 kap. 9 § RF), förbud mot retroaktiva straff- och skattelagar (2 kap. 10 § RF), förbud mot tillfälliga domstolar och krav på att rättegångar ska genomföras rättvist och inom skälig tid m.m. (2 kap. 11 § RF).

Den fjärde gruppen innehåller bestämmelser av skilda slag. Det ställs upp ett skydd mot diskriminerande normgivning med hänsyn till bl.a. etniskt ursprung, hudfärg, sexuell läggning och kön (2 kap. 12 och 13 §§ RF). Vidare regleras den rätt till stridsåtgärder som arbetsmarknadens parter har (2 kap. 14 § RF), egendomsskyddet och allemansrätten (2 kap. 15 § RF), upphovsrätten (2 kap. 16 § RF), näringsfriheten och samers rätt till renskotsel (2 kap. 17 § RF). Rätten till utbildning är grundlagsstadgad och det anges också att forskningsfriheten ska vara skyddad i lag (2 kap. 18 § RF).

När det gäller skyddets styrka skiljer regeringsformen mellan två slag av fri- och rättigheter. Vissa rättigheter är absoluta (orubbliga) i den meningen att de inte kan begränsas alls utan en ändring av regeringsformen. Det gäller t.ex. religionsfriheten och förbuden mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr. Andra fri- och rättigheter, som t.ex. yttrandefriheten, demonstrationsfriheten och rörelsefriheten, är relativa och kan under vissa förutsättningar begränsas genom lag. Vilka dessa rättigheter är framgår av en uppräkningslista i 2 kap. 20 § RF.

Ett första villkor för att en begränsning av en relativ rättighet ska vara tillåten är alltså att den görs genom lag. Det är därmed i princip bara riksdagen som får besluta om rättighetsinskränkningar. Det finns samtidigt några undantag från kravet på lagform. Riksdagen kan t.ex. bemyndiga regeringen att bestämma när en lag som begränsar rättigheter ska träda i kraft (8 kap. 5 § RF). Regeringen kan också bemyndigas att meddela vissa föreskrifter som begränsar mötesfriheten och demonstrationsfriheten (2 kap. 20 och 24 §§ RF).

Förutom kravet på lagform gäller även andra villkor för att de fri- och rättigheter som anges i 2 kap. 20 § RF ska få inskränkas. En begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös,

kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF). För vissa rättigheter uppställs ytterligare rättighetsspecifika krav som förutsättning för begränsningar (2 kap. 23 och 24 §§ RF).

För lagförslag som avser begränsningar av fri- och rättigheter enligt 2 kap. 20 § gäller ett kvalificerat lagstiftningsförfarande. Ett sådant lagförslag ska vila i minst tolv månader om lägst tio av riksdagens ledamöter yrkar det. Lagförslaget kan dock antas omedelbart om fem sjättedelar av de röstande enas om det. Konstitutionsutskottet prövar om förfarandet är tillämpligt på ett visst lagförslag (2 kap. 22 § RF). I vissa undantagsfall ska förfarandet inte tillämpas, bl.a. om riket är i krig eller omedelbar krigsfara (15 kap. 7 § RF).

Slutligen finns det vissa fri- och rättigheter enligt 2 kap. RF som kan begränsas genom lag utan tillämpning av några särskilda krav och utan att ett kvalificerat lagstiftningsförfarande tillämpas. Det gäller exempelvis upphovsrätten och näringsfriheten. Innebörden av dessa rättigheter bestäms i stor utsträckning i vanlig lag.

Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

Europakonventionen gäller som svensk lag sedan den 1 januari 1995. Konventionen har också en särskild konstitutionell status genom en bestämmelse om att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen (2 kap. 19 § RF).

Europakonventionen innebär att de anslutna staterna åtar sig att garantera var och en som befinner sig under deras jurisdiktion vissa fri- och rättigheter. Dessa framgår av en omfattande och relativt detaljerad rättighetskatalog (artikel 2–18). Flera rättigheter regleras både i regeringsformen och Europakonventionen, även om reglerna kan ha olika utformning. En del konventionsrättigheter saknar dock direkt motsvarighet i regeringsformen, t.ex. skyddet för familjeliv (artikel 8) och rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 13). Om en viss rättighet får begränsas, och i så fall under vilka förutsättningar, framgår av varje enskild rättighetsbestämmelse i konventionen.

Under krig och i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens får en stat under vissa förutsättningar avvika från sina normala skyldigheter enligt konventionen, s.k. derogation (artikel 15). Europakonventionen innehåller alltså en möjlighet för stater att i vissa situationer begränsa fri- och rättigheter utöver vad varje artikel

tillåter i normala fall. I fråga om vissa centrala rättigheter, t.ex. förbudet mot tortyr (artikel 3), får derogation dock aldrig ske.

Europakonventionen har tagits fram inom Europarådet. Även EU har dock ett särskilt regelverk för att skydda och upprätthålla fri- och rättigheter, nämligen EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga). Den avser medborgerliga, politiska, ekonomiska och sociala rättigheter. Reglerna i stadgan motsvarar till stor del dem i 2 kap. RF och Europakonventionen. Stadgan går dock längre på vissa områden, exempelvis när det gäller sociala rättigheter. EU:s rättighetsstadga riktar sig till EU-organen och medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten (artikel 51.1).

Det finns även i övrigt en omfattande internationell reglering av mänskliga rättigheter. Förenta nationerna (FN) antog redan 1948 den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, som senare har kompletterats med bl.a. en konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och en konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Sedan den 1 januari 2020 har FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ställning som svensk lag.

4 Regler om krig och krigsfara

Regeringsformen innehåller ett särskilt kapitel med bestämmelser om krig och krigsfara, 15 kap. Bestämmelserna är tänkta att så långt det är möjligt skapa en grund för legalt handlande även i krigstid. Under grundlagsnivå finns annan lagstiftning för krig och krigsfara.

4.1 Konstitutionell nödrätt har avvisats

Med konstitutionell nödrätt avses vanligtvis att statsmakterna, vid nödsituationer där samhällets bestånd hotas, åsidosätter grundlagen och ändå gör anspråk på att ha handlat rättsenligt. Konstitutionell nödrätt är en erkänd rättsprincip i vissa länder och har återopats särskilt i samband med krig. I svensk rätt har dock utgångspunkten länge varit att planeringen för krig och andra kriser inte ska bygga på nödrätt. När den nuvarande regeringsformen utarbetades fördes en ingående diskussion om behovet av särskilda regler för sådana fall.

Grundlagberedningen utgick från att en stat kan komma i lägen då det inte är möjligt att iaktta annars gällande konstitutionella regler (SOU 1972:15 s. 214 och 215). Som exempel nämnde beredningen att regeringen eller något annat organ som är reglerat i grundlagen kan bli drabbat av krigshändelser så att det inte kan arbeta på vanligt sätt eller att beslut under krig eller vid krigsfara kan behöva fattas så skyndsamt att den vanliga proceduren måste sättas åt sidan.

För att tillgodose behovet av att i krissituationer kunna göra avsteg från den vanliga konstitutionella ordningen såg beredningen olika utvägar. En var att helt lita till konstitutionell nödrätt. En annan var att göra grundlagsändringar möjliga under enklare former än normalt, t.ex. genom ett enda riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet. Som en tredje utväg angavs att man i görligaste mån kunde förutse de

situationer som kan uppkomma och redan i fredstid utforma grundlagen så att den kan följas även i krissituationer.

Beredningen avvisade båda de först nämnda alternativen. Den konstitutionella nödrätten ansåg beredningen vara en alltför osäker grund för statsmakternas handlande under orostider. Detta stämde överens med hur bl.a. Författningsutredningen tidigare hade sett på saken (SOU 1963:16 s. 43 och 44). Grundlagberedningen ansåg vidare att en möjlighet att snabbt genomföra grundlagsändringar bl.a. skulle innebära risker för eftergifter för påtryckningar från utlandet. Beredningen föreslog i stället att regeringsformen skulle innehålla särskilda bestämmelser för krissituationer i form av krig, krigsfara och därav föranledda utomordentliga förhållanden. Det behov av snabbhet i beslutsprocessen som kunde föreligga under andra utomordentliga förhållanden borde enligt beredningen kunna tillgodoses inom ramen för den vanliga kompetensregleringen.

De grundläggande tankegångarna bakom beredningens förslag blev inte föremål för någon kritik under remissbehandlingen. Från flera håll underströks vikten av att man begränsar området för den konstitutionella nödrätten så mycket som möjligt. Regeringen anslöt sig för sin del helt till beredningens ståndpunkt. Det ansågs vara av synnerligen stor betydelse att man redan i fredstid tillskapar konstitutionella regler som i största möjliga utsträckning gör det möjligt för statsmakterna och andra offentliga organ att agera inom grundlagens ram även i krissituationer. På så sätt reduceras riskerna för tvister om det konstitutionellt riktiga i de offentliga organens handlande samtidigt som det blir svårare för oansvariga grupper att gripa makten i kritiska lägen (prop. 1973:90 s. 444 och 445).

Att planeringen för krig och andra kriser inte ska bygga på konstitutionell nödrätt som princip är alltså en bärande tanke bakom regeringsformen. Det ska i stället finnas konstitutionell beredskap i den meningen att man försöker förutse vilka svårigheter som olika situationer kan medföra och anpassar grundlagsregleringen utifrån detta. Denna ståndpunkt har upprepats i flera lagstiftningsärenden, senast 2008 när Grundlagsutredningen uttalade att konstitutionell nödrätt strider mot principen om maktutövningens lagbundenhet (jfr 1 kap. 1 § tredje stycket RF) och att grundlagen därför även fortsättningsvis bör innehålla regler om krig och krigsfara (SOU 2008:125 s. 512). Som konstitutionsutskottet har uttalat kan det trots detta finnas ett visst begränsat utrymme för en sedvanerättsligt grundad

konstitutionell nödrätt vid sidan om författningen. Hur långt denna sträcker sig är dock oklart (bet. 2005/06:KU8 s. 38).¹

4.2 Allmänt om begreppen krig och krigsfara

Det finns alltså ett särskilt kapitel i regeringsformen om krig och krigsfara, 15 kap. Reglerna i kapitlet är långtgående och innebär bl.a. att en inom riksdagen utsedd krigsdelegation ska träda i riksdagens ställe om förhållandena kräver det. Kapitlet innehåller också regler om bl.a. inkallande av riksdagen, regeringens befogenheter, förhållanden under ockupation, val till riksdagen, rikets försvar, krigsförklaring, vapenstillstånd och insättande av väpnade styrkor.

Bestämmelserna i kapitlet har olika tillämpningsområden. En del gäller endast i krig, andra gäller i krig och krigsfara eller krig och omedelbar krigsfara. Det finns också bestämmelser som gäller vid sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i och bestämmelser som inte bygger på vare sig krig eller krigsfara. Bestämmelserna i sak beskrivs i avsnitt 4.3 och deras tillämpningsområde behandlas i kapitel 10. Här ska själva begreppen krig och krigsfara undersökas närmare.

Vad avses med krig och krigsfara i regeringsformen?

I dagligt tal har ordet krig en förhållandevis tydlig innebörd. Enligt Svenska Akademiens ordlista betyder krig detsamma som väpnad konflikt, vanligen mellan länder. Enligt Svensk ordbok är krig ett tillstånd av väpnad kamp i stor skala mellan nationer eller andra folkgrupper. I Nationalencyklopedin anges det att krig är detsamma som användandet av organiserat militärt våld för att nå politiska mål. Det

¹ Utöver vad som angetts ovan har konstitutionell nödrätt behandlats i bl.a. SOU 1963:16 s. 43 och 44, SOU 1963:17 s. 473, prop. 1964:140 s. 170, bet. 1964:KU19 s. 82, bet. 1973:KU20 s. 16 och 17, bet. 1974:KU22 s. 19 och 20, bet. 1975/76:KU50 s. 34, SOU 1986:28 s. 16 och 17, prop. 1987/88:6 s. 16 och 17, SOU 2005:104 s. 56, 57, 308 och 309 samt SOU 2008:61 s. 93 och 94. Från litteraturen kan nämnas Per Bergling m.fl., *Krisen, myndigheterna och lagen*, 2016; Thomas Bull, *Arbetspapper – regeringens rättsliga ansvar vid kriser*, i *Riksrevisionen, Regeringen och krisen (RiR 2008:9)*; Claes Eklundh och Nils Stjernquist, *Krissituationerna och regelverket*, i *Kungl Krigsvetenskapsakademien, När krisen kommer*, 1994; Henrik Jermsten, *Konstitutionell nödrätt*, 1992 och Erik Wennerström, *Inget undantag utan regel – den konstitutionella nödrätten och Sverige*, i *Vänbok till Sten Heckscher*, 2012.

läggs till att krig vanligen förs mellan stater men att det också kan föras mellan folkgrupper inom en stat eller ett territorium.

Vad som avses med krig och krigsfara i regeringsformen framgår inte av lagtexten. Det finns inte någon definition av begreppen. Av förarbetena framgår att krig i regeringsformens mening alltid ska anses föreligga om riket är helt eller delvis ockuperat men att det annars inte är möjligt att i vare sig lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd inträder (SOU 1972:15 s. 216 och prop. 1973:90 s. 446 och 447). Begreppet krigsfara kommenteras inte i förarbetena.

Till grund för uttalandena i förarbetena låg en promemoria om begreppet krig som dåvarande utrikesrådet Hans Blix hade utarbetat på uppdrag av Grundlagberedningen (bilaga 4 till SOU 1972:15).

Hans Blix angav bl.a. att man i internationella sammanhang hade haft svårt att definiera krig och i stället börjat använda sig av begrepp som väpnad konflikt eller väpnat angrepp. Han angav vidare att förekomsten eller avsaknaden av en formell krigsförklaring inte kunde tillmätas någon avgörande betydelse för frågan om krig i internationell rättslig mening förelåg. Det var i stället den faktiska förekomsten av väpnade stridshandlingar som hade betydelse.

Även om krig saknade en internationell definition var det enligt Hans Blix inte omöjligt att använda begreppet i nationell lagstiftning. Därvid angavs följande (SOU 1972:15 s. 353 och 354):

[Även om] i kanske de flesta fall ett krigsutbrott är otvetydigt med regelrätta anfall från luft och hav, kan bedömningen av läget i andra fall vara grannlaga. Redovisningen av problem vid definition av "krig", "väpnat angrepp" och "väpnad konflikt" på det internationella planet visar vilka betydande variationer i typen av stridshandlingar som kan komma i fråga och överväganden som detta kan ge upphov till. Några exempel kan konkretisera det sagda. En landsättning i och ockupation av en mycket begränsad del av territoriet kan ha ägt rum i det påstådda syftet att skydda dess neutralitet mot anfall av annan stat. Svenskt militärt flyg kan ha anfallits i internationellt luftrum. En strategiskt viktig järnvägslinje i landet kan ha ockuperats och det kan vara oklart i vilken utsträckning främmande makts väpnade styrkor medverkar. Subversiva inhemska grupper kan tänkas ha upprättat gerillaförband med utländska vapen och rådgivare och få kontroll över delar av territoriet. Blockad av vissa kuststräckor kan ha etablerats av främmande flotta. Isolerat luftbombardemang kan ha företagits över svensk stad med hot om ytterligare stridshandlingar, därest framställda krav ej efterkommes. Främmande styrkor kan ha trängt in i förföljande – "hot pursuit" – av andra främmande styrkor som flytt in i landet och ännu ej hunnit interneras.

Variationsmöjligheterna är stora. Regeringens formella karakterisering av situationen i ett givet läge kan antas bli påverkad av flera faktorer. Med hänsyn till internationella rättsliga och politiska konsekvenser kan landet tänkas i vissa fall ha direkt intresse av att karakterisera läget som ”krig” eller stridshandlingarna som ”väpnat angrepp”. Detta kan vara fallet för att begära att FN:s sanktionsmaskineri skall sättas i omedelbar och full tillämpning.

I andra fall kan den tvärtom ha intresse av att undvika båda eller någon av dessa etiketter på grund av deras internationella rättsliga och politiska konsekvenser. Den kan tänkas ha hopp om att motparten skall kunna påverkas, så att det blir möjligt att eliminera vidare stridshandlingar och därför vilja undvika deklARATIONER som kan ge intryck av motsatt förväntan. Den kan i andra fall vara osäker om krigsavsikt verkligen föreligger bakom stridshandlingar som företagits.

Slutsatsen var alltså att frågan om det råder krig i regeringsformens mening till stor del är politisk snarare än juridisk och att det är svårt att ge mer tydliga exempel på handlingar eller situationer som innebär att krigstillstånd inträder, bortsett från det fallet att Sverige är helt eller delvis ockuperat (jfr Förvarshögskolan, Förutsättningar för krisberedskap och totalförvar i Sverige, 2023, bilaga 2 s. 5, se vidare kapitel 10). Denna beskrivning av regeringsformens krigsbegrepp har sedan upprepats i olika sammanhang (se t.ex. prop. 1987/88:6 s. 20, prop. 2009/10:80 s. 204 och prop. 2022/23:74 s. 32).

Vad som avses med ockupation, då krig enligt förarbetena alltså alltid ska anses råda, framgår inte heller av regeringsformen. Det har dock ansetts att ockupation i regel är ett tillstånd enligt vilket en krigförande part tillfälligt övertar den faktiska kontrollen över en annan stats territorium eller delar av detta (jfr prop. 1987/88:6 s. 20).

Vid sidan av ockupationsfallen kan många olika situationer och händelser rymmas under begreppen krig och krigsfara. Det behöver inte vara fråga om ett regelrätt militärt angrepp mot svenskt territorium eller en risk för detta. En aktion som är eller verkar vara ett terroristangrepp kan innebära att krig eller krigsfara ska anses råda, beroende på omständigheterna (SOU 2008:125 s. 518 och 519). Det har också antagits att krig eller krigsfara i regeringsformens mening i vissa fall skulle kunna anses råda om Sverige blir indraget i en väpnad konflikt utomlands (prop. 2009/10:80 s. 203 och 204). Begreppet omedelbar krigsfara, som förekommer i 15 kap. 7 och 8 §§ RF, har i första hand ansetts avse situationer då riket är utsatt för ett konkret och överhängande angreppshot (SOU 1978:34 s. 99).

Det kan till sist nämnas att väpnad konflikt i dag är det vanliga begreppet för krig inom folkrätten (jfr Inger Österdahl, *Krig eller fred: Om regeringsformens definition av krig*, SvJT 2021 s. 261). Den internationella humanitära rätten, som också kallas för krigets lagar och som utgör en del av folkrätten, blir t.ex. tillämplig vid väpnad konflikt. Även begreppet väpnat angrepp förekommer i folkrätten. Exempelvis framgår det av artikel 51 i FN-stadgan att varje stat har rätt till självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp. Ett typexempel på ett väpnat angrepp är att en stats väpnade styrkor invaderar eller attackerar en annan stat, bombarderar eller i övrigt använder vapen mot en annan stats territorium och attackerar en annan stats väpnade styrkor. Numera anses även vissa cyberangrepp och terroristangrepp från icke-statliga aktörer kunna betraktas som väpnade angrepp, om de är tillräckligt allvarliga (jfr prop. 2022/23:74 s. 15). Begreppen väpnad konflikt och väpnat angrepp ska dock inte blandas samman med krigsbegreppet i regeringsformen, som är internrättsligt. Att Sverige folkrättsligt sett bedöms vara part i en väpnad konflikt eller ha utsatts för ett väpnat angrepp kan men måste inte innebära att Sverige är i krig i regeringsformens mening.

Extraordinära förhållanden på grund av krig eller krigsfara

I 15 kap. RF finns två paragrafer som gäller inte bara vid krig eller krigsfara utan också om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i (15 kap. 6 och 12 §§). Bestämmelserna i dessa paragrafer har alltså ett något mer vidsträckt tillämpningsområde än de andra.

Vad som avses med extraordinära förhållanden framgår inte av förarbetena till regeringsformen (jfr prop. 1973:90 s. 454–457). Det ska dock handla om extraordinära förhållanden som beror antingen på krig, vilket inkluderar krig i utlandet som Sverige står eller har stått utanför, eller på krigsfara som Sverige för egen del har varit i. När regeringsformen infördes talades det inte om extraordinära utan om utomordentliga förhållanden. Detta ändrades 2011 och det angavs då att ändringen endast var språklig (prop. 2009/10:80 s. 298).

I förarbetena till lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap har det antagits att de situationer som avses kan vara bl.a. sådana då det svenska samhället drabbas av kraftiga påkänningar och

störningar på grund av ett krig som vi inte tar del i. Det kan t.ex. röra sig om att Sverige får ta emot stora strömmar av flyende eller att försörjningsläget blir ansträngt på grund av avspärning. Det skulle också kunna handla om att viktiga samhällsfunktioner är utslagna på grund av tidigare krigshandlingar (prop. 1992/93:76 s. 46 och 47).

Vem avgör om Sverige är i krig eller krigsfara?

Att tolka begreppen krig och krigsfara enligt regeringsformen ankommer i första hand på regeringen (SOU 1972:15 s. 216, prop. 1973:90 s. 446 och 447 samt prop. 2009/10:80 s. 204). Det är alltså regeringen som under konstitutionellt ansvar bedömer en situation och avgör om Sverige är i krig eller krigsfara (jfr prop. 2022/23:74 s. 32). Att bedömningen görs under konstitutionellt ansvar innebär att riksdagen, som granskar rikets styrelse och förvaltning, ytterst kan förklara att statsministern inte längre har dess förtroende, om regeringen bedömer situationen på ett sätt som riksdagen inte kan acceptera. I så fall ska statministern och övriga statsråd entledigas.

Regeringens bedömning att Sverige är i krig eller krigsfara kan komma till uttryck på flera sätt. I förarbetena till regeringsformen hänvisas det till följande befogenheter (prop. 1973:90 s. 446):

- Regeringen kan kalla riksdagen till sammanträde i händelse av krig eller krigsfara (nuvarande 15 kap. 1 § RF).
- Regeringen kan fullgöra riksdagens uppgifter, om riket är i krig och varken riksdagen eller krigsdelegationen till följd av detta kan fullgöra sina uppgifter (nuvarande 15 kap. 5 § RF).
- Regeringen kan, efter bemyndigande av riksdagen, vid krig och krigsfara och i vissa andra fall meddela sådana föreskrifter som annars ska meddelas genom lag (nuvarande 15 kap. 6 § RF).
- Regeringen kan, efter bemyndigande av riksdagen, vid krig eller omedelbar krigsfara besluta att en uppgift som enligt grundlag ska fullgöras av regeringen i stället ska fullgöras av en annan myndighet (nuvarande 15 kap. 8 § RF).
- Regeringen får sätta in rikets försvarsmakt för att möta ett väpnat angrepp mot riket eller för att hindra en kränkning av rikets territorium (nuvarande 15 kap. 13 § RF).

- Regeringen kan formellt förklara att riket är i krig, låt vara att riksdagens medgivande krävs i andra situationer än vid ett väpnat angrepp mot riket (nuvarande 15 kap. 14 § RF).
- Regeringen ska kungöra att krigstillstånd har inträtt om riket har kommit i krig (motsvarar närmast nuvarande 9 § förordningen [2015:1053] om totalförsvaret och höjd beredskap).

Som framgår av avsnitt 4.4 nedan kan regeringens bedömning att Sverige är i krigsfara också komma till uttryck genom ett beslut om skärpt eller högsta beredskap. Om det till följd av krig eller krigsfara råder högsta beredskap i hela landet kan regeringen besluta att detta ska tillkännages även genom beredskapslarm. Bestämmelserna om höjd beredskap och beredskapslarm finns inte i regeringsformen utan i lagen och förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap.

På grundlagsnivå är en krigsförklaring enligt 15 kap. 14 § RF det som kanske tydligast markerar regeringens bedömning att riket är i krig. Förklaring att riket är i krig får enligt paragrafen, utom vid ett väpnat angrepp mot riket, inte ges av regeringen utan riksdagens medgivande. Ordningen med krigsförklaringar anses vara överspelad ur ett folkrättsligt perspektiv (se t.ex. SOU 2008:125 s. 509 samt 520 och 521). Sverige kan komma i krig utan en sådan förklaring. En krigsförklaring har dock fortfarande viktiga rättsverkningar på nationell nivå. Genom förklaringen kan regeringen, i förekommande fall med riksdagens medgivande, klargöra att landet är i krig. Detta kan givetvis ske utan att förklaringen är riktad mot en annan stat.

Vid tillämpning av regeringsformens bestämmelser kan vid sidan av regeringen i vissa situationer även bl.a. riksdagen, talmannen och Utrikesnämndens ledamöter behöva ta ställning till om Sverige befinner sig i krig eller krigsfara (se 15 kap. 1, 2, 4 och 14 §§ RF).

Vid tillämpning av lagstiftning under grundlagsnivån kan även andra myndigheter än regeringen samt kommuner och regioner i vissa fall behöva ta ställning till om krig råder. En stor del av den beredskapslagstiftning som beskrivs i avsnitt 4.4 träder nämligen i tillämpning med automatik om Sverige kommer i krig, utan att det behöver fattas något särskilt beslut. Varje myndighet, kommun eller region som kan konstatera att krig råder ska alltså börja att tillämpa relevant lagstiftning även om regeringen har slagits ut och därför inte kan förklara att Sverige är i krig. Trots automatiken i regelverket understryks det i förarbetena till regeringsformen och lagen om total-

försvar och höjd beredskap att de berörda aktörerna normalt sett, om regeringen alltjämt fungerar, får antas komma att avvakta en krigsförklaring eller att regeringen på annat sätt tillkännager att Sverige är i krig, innan de börjar att tillämpa de särskilda reglerna. Att bedöma om Sverige är i krig är något som en statlig myndighet, en kommun eller en region helst inte ska behöva göra på egen hand (prop. 1973:90 s. 446 och 447 och prop. 1992/93:76 s. 46).²

Försvarsmakten har till uppgift att ta fram underlag för beslut om höjd beredskap (se 3 § förordningen [2007:1266] med instruktion för Försvarsmakten) men inte att självständigt bedöma om Sverige är i krig eller krigsfara i regeringsformens mening.

4.3 Grundlagsregler om krig och krigsfara

Regeringsformens regler om krig och krigsfara finns som framgått i 15 kap. Kapitlet innehåller 16 paragrafer. Efter att först ha betecknats som 13 kap. fick det sin nuvarande beteckning och lydelse 2011.

Enligt 1 § i kapitlet ska regeringen eller talmannen kalla riksdagen till sammanträde om riket kommer i krig eller krigsfara. Den som utfärdar kallelsen kan besluta att riksdagen ska sammanträda någon annanstans än i Stockholm. Bakgrunden till paragrafen är att det har ansetts vara av största vikt att riksdagen finns samlad i sådana kritiska situationer som krig och krigsfara. Riksmöte pågår numera hela året men uppehåll i kammarens arbete förekommer. Att både regeringen och talmannen var för sig är behöriga att kalla riksdagen till sammanträde ska minska risken för att ingen kallelse utfärdas.

Enligt 2 § ska en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om riket är i krig eller krigsfara och förhållandena kräver det. Krigsdelegationen aktiveras genom ett särskilt beslut, som fattas på olika sätt beroende på om det råder krig eller krigsfara. Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen ska återta sina befogenheter. Beslutet ska fattas så snart förhållandena medger det. Av riksdagsordningen framgår att krigs-

² Det kan nämnas att länsstyrelserna i regeringens ställe i vissa fall får besluta att lagstiftning för krig och krigsfara ska börja att tillämpas. Detta gäller om riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller om omedelbara åtgärder annars måste vidtas. Se 15 kap. 8 § RF samt 13 § lagen (1988:97) och 9 § förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

delegationen består av talmannen som ordförande och av 50 andra ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod.

Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den enligt 3 § riksdagens befogenheter, med ett fåtal undantag. Delegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet. Bestämmelserna om krigsdelegationen beskrivs närmare och ses över i kapitel 9.

I 4 § finns bestämmelser om regeringsbildning och regeringens arbetsformer. Om riket är i krig och regeringen till följd av detta inte kan fullgöra sina uppgifter kan riksdagen besluta om bildande av regering och om regeringens arbetsformer. Om regeringen upphör att fungera kan alltså riksdagen, eller krigsdelegationen om den har trätt i riksdagens ställe, ersätta den med en ny regering på ett enklare och snabbare sätt än vad som gäller enligt regeringsformens vanliga bestämmelser. Riksdagen kan också besluta om avvikelser från de vanliga reglerna om regeringens arbetsformer. Några bestämmelser om s.k. samlingsregering, med företrädare för alla eller de flesta av partierna i riksdagen, finns varken i 4 § eller i regeringsformen i övrigt. Frågan om en samlingsregering ska bildas är rent politisk.

Av 5 § framgår att regeringen ska fullgöra riksdagens uppgifter om riket är i krig och varken riksdagen eller krigsdelegationen till följd av detta kan fullgöra dem. Regeringen kan alltså ta över både lagstiftnings- och budgetmakten i en situation då varken riksdagen eller krigsdelegationen kan arbeta. Regeringen får dock aldrig stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen. Regeringen får vidare fullgöra riksdagens uppgifter endast i den utsträckning det behövs för att skydda riket och slutföra kriget.

I 6 § finns bestämmelser om delegation av normgivningsmakt till regeringen. Om riket är i krig eller krigsfara, eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av 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.

I de fall som anges i paragrafen får riksdagen alltså bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter även inom det obligatoriska lagområdet (se avsnitt 3.3). Till skillnad från vad som gäller i fredstid kan riksdagen under krigsförhållanden således 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.

Det finns inget som hindrar att riksdagen redan i fredstid antar lagar som överför normgivningsmakt till regeringen med stöd av 6 §, så länge bestämmelserna i fråga inte träder i tillämpning förrän vid krigsförhållanden. Det går på så sätt att förbereda lagstiftning med lämpliga bemyndiganden till regeringen inom det obligatoriska lagområdet. Lagstiftning av det slaget behandlas i avsnitt 4.4.

Av 6 § framgår vidare att riksdagen även i annat fall, dvs. när det inte råder krigsförhållanden, kan överlåta till regeringen att genom förordning bestämma att en i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande ska börja eller upphöra att tillämpas, om det behövs med hänsyn till försvarsberedskapen. Bestämmelsen behandlas närmare i kapitel 11 (avsnitt 11.7.7), där även 6 § i övrigt behandlas ingående (se framför allt avsnitt 11.6.3 och 11.7.3).

Av 7 § framgår att det kvalificerade förfarande vid rättighetsbegränsande lagstiftning som föreskrivs i 2 kap. 22 § RF inte ska tillämpas om riket är i krig eller omedelbar krigsfara eller om krigsdelegationen i annat fall har trätt i riksdagens ställe. I sådana fall kan en minoritet av riksdagsledamöterna alltså inte tvinga fram en bordläggning under ett år av rättighetsbegränsande lagstiftning.

I 8 § finns bestämmelser om befogenheter för andra myndigheter än regeringen. Om riket är i krig eller omedelbar krigsfara kan regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att uppgift som enligt grundlag ska fullgöras av regeringen i stället ska fullgöras av en annan myndighet. Vissa begränsningar föreskrivs i paragrafen.

Enligt 9 § får varken riksdagen eller regeringen fatta beslut på ockuperat område. Varje offentligt organ ska på ockuperat område handla på det sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt. Val får inte hållas på ockuperat område. Paragrafen innehåller även vissa andra bestämmelser rörande okkupation.

Av 10 § framgår att statschefen bör följa regeringen om riket är i krig. Om statschefen befinner sig på ockuperat område eller på annan ort än regeringen ska han eller hon anses hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef. Syftet med dessa bestämmelser är att minska möjligheterna för en fiende som har bemäktigat sig statschefens person att utnyttja honom eller henne för sina syften.

I 11 § finns regler om val till riksdagen under krig och krigsfara. Här framgår bl.a. att val till riksdagen får hållas endast efter beslut av riksdagen om riket är i krig. Om riket är i krigsfara när ordinarie val ska hållas kan riksdagen besluta att skjuta upp valet. Båda besluten förutsätter kvalificerad majoritet – besluten blir gällande endast om minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter röstar för dem.

Av 12 § framgår att om riket är i krig eller krigsfara, eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, utövas beslutanderätten i kommunerna på det sätt som anges i lag. Med stöd av denna bestämmelse har riksdagen föreskrivit att kommunstyrelsen i vissa fall får fatta beslut som kommunfullmäktige annars ska fatta (7 § lagen [1988:97] om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.).

Enligt 13 § får regeringen sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp mot riket eller för att hindra en kränkning av rikets territorium. Regeringen får också uppdra åt rikets försvarsmakt att använda våld i enlighet med internationell rätt för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Försvarsmaktens uppdrag i det senare avseendet framgår av förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning).

Bestämmelsen om krigsförklaring i 14 § har redan berörts. En förklaring att riket är i krig får som framgått inte ges av regeringen utan riksdagens medgivande, utom vid ett väpnat angrepp mot riket.

Enligt 15 § får regeringen ingå överenskommelse om vapenstillestånd utan att inhämta riksdagens godkännande och utan att rådgöra med Utrikesnämnden, om uppskov med överenskommelsen skulle innebära fara för riket. Detta innebär en avvikelse från 10 kap. 3 § RF om att internationella överenskommelser av större vikt alltid ska godkännas av riksdagen eller behandlas i Utrikesnämnden.

I 16 § finns slutligen bestämmelser om när svenska väpnade styrkor får sändas till andra länder eller annars sättas in. Detta får något förenklat ske om det är godkänt av riksdagen i vissa former.

Sammanfattningsvis kan 15 kap. RF sägas innehålla de tillägg till eller avvikelser från regeringsformens övriga bestämmelser som har bedömts vara nödvändiga för krigsförhållanden. I den utsträckning som särreglering saknas gäller de vanliga bestämmelserna.

Det bör avslutningsvis sägas att vissa grundlagsregler om krig och krigsfara finns även i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det finns dock inte skäl att behandla de reglerna här.

4.4 Annan lagstiftning om krig och krigsfara

Allmänt om lagstiftningen och terminologin

Sverige har en lång historia av lagstiftning för krig och krigsfara även under grundlagsnivån. Det finns alltså inte endast en konstitutionell beredskap för sådana situationer utan även en mer allmän författningsberedskap. Med författningsberedskap avses att de föreskrifter som behövs för att hantera krig och andra kriser eller speciella förhållanden har tagits fram och beslutats i förväg. När rätt regler finns på plats på förhand, så att det finns stöd för adekvata åtgärder i ett skarpt läge, talar man om god författningsberedskap.

Den lagstiftning som finns för krig och krigsfara kan sägas vara av två slag.³ Dels finns det generell och övergripande lagstiftning om vårt totalförsvaret och vår beredskap för krig och krigsfara. Denna lagstiftning handlar bl.a. om hur totalförsvaret är ordnat, vilket ansvar olika aktörer har och hur beredskapen kan höjas. Dels finns det mer specifik lagstiftning om vad som gäller inom olika sektorer i händelse av krig eller krigsfara, exempelvis hur socialförsäkringen, skolväsendet och betalningsväsendet då ska fungera eller hur t.ex. ransonering ska kunna införas. Gränsen mellan de två kategorierna av lagstiftning är inte knivskarp och indelningen ska bara uppfattas som ett sätt att åskådliggöra den omfattande reglering som finns.

Någon självklar samlingsbeteckning för all den lagstiftning som nu avses och som på olika sätt rör krig och krigsfara finns inte.

Ordet fullmaktslagstiftning används för delar av lagstiftningen men inte hela. Begreppet har traditionellt sett avsett lagar som är konstruerade så att riksdagen i lagen har delegerat till regeringen att föreskriva när bestämmelserna i lagen ska börja att tillämpas (jfr SOU 1952:49 s. 28 och Förvarshögskolan, Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige, 2023, bilaga 2 s. 3 och 4). För-

³ Lagstiftningen för krig och krigsfara, inklusive regeringsformens bestämmelser, beskrivs bl.a. i Förvarshögskolan, Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige, 2023, bilaga 2. En sammanställning av bestämmelser som rör totalförsvaret finns i Förvarsdepartementet, Totalförsvarets författningshandbok 2023–2024.

fogandelagen (1978:262) är ett exempel. Regeringsformen ger numera uttryckligt stöd för sådana bemyndiganden i alla slags lagar (8 kap. 5 § RF) och konstruktionen är alltså inte förbehållen lagar för krig och krigsfara. Det som konstitutionellt sett utmärker lagstiftning för krig och krigsfara är i stället att den till skillnad från annan lagstiftning får innehålla bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet (se 15 kap. 6 § första stycket första meningen RF, som har beskrivits ovan). Även sådana bemyndiganden kan beskrivas som ett slags fullmakter.

Ett vidare begrepp som omfattar både fullmaktslagar och andra författningar som rör krig och krigsfara är totalförsvarslagstiftning. Begreppet är inte entydigt men har använts som benämning på all lagstiftning – från grundlagarna till vanliga lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter – som reglerar organisationer och verksamheter inom totalförsvaret (se Försvarshögskolan, Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige, 2023, bilaga 2 s. 3).

Ett annat uttryck som har använts i flera lagstiftningsärenden är beredskapslagstiftning (se t.ex. prop. 1987/88:6, prop. 1992/93:76, prop. 1998/99:85 och prop. 2009/10:81). Detta har ibland använts som synonym till fullmaktslagstiftning och ibland med en vidare innebörd, som kan inkludera även lagstiftning för fredstida kriser.

I detta betänkande används uttrycket beredskapslagstiftning som samlingsbeteckning för sådan lagstiftning som har beslutats i förväg för krig eller andra kriser. Det skiljs mellan beredskapslagstiftning för krigsförhållanden – med vilket avses krig, krigsfara och sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i – och beredskapslagstiftning för fredstida kriser. Uttrycket används oberoende av om en enskild lag förutsätter stöd i 15 kap. 6 § RF, för att den innehåller bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet, eller har gått att meddela med stöd av de vanliga bestämmelserna i 8 kap. RF. Ordet fullmaktslagstiftning används med försiktighet. Om en lag har en viss konstruktion eller förutsätter stöd i 15 kap. 6 § RF förklaras detta i regel särskilt, utan användning av något visst begrepp.

Generell lagstiftning om totalförsvaret och beredskap

Bestämmelser om totalförsvaret finns i lagen om totalförsvaret och höjd beredskap. Totalförsvaret är enligt lagen verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Det militära försvaret avser den militära verksamheten som bedrivs av myndigheten Försvarsmakten och av andra organ. Den militära verksamheten bedrivs dock i huvudsak inom just Försvarsmakten. Det civila försvaret omfattar all den civila verksamheten som utgör totalförsvaret, dvs. alla de beredskapsförberedelser som statliga civila myndigheter, kommuner och regioner samt privatpersoner, företag och föreningar m.fl. vidtar i fredstid och all den civila verksamheten som behövs under krigsförhållanden för att stödja Försvarsmakten, skydda och rädda liv och egendom, trygga en livsnödvändig försörjning och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner.⁴

För att stärka Sveriges försvarsförmåga kan beredskapen höjas (se 1 och 3–7 §§ lagen om totalförsvaret och höjd beredskap). Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Vilka åtgärder som myndigheter och andra aktörer ska vidta vid höjd beredskap framgår i huvudsak inte av lagen om totalförsvaret och höjd beredskap utan av andra författningar. Av förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap framgår dock bl.a. att Försvarsmakten ska krigsorganiseras i den omfattning som regeringen bestämmer när beredskapen har höjts. Vid högsta beredskap ska kommuner och regioner övergå till krigsorganisation.

Om Sverige är i krig, vilket regeringen kan klargöra genom en krigsförklaring, råder det automatiskt högsta beredskap.

Om Sverige befinner sig i krigsfara, eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap.

Ett beslut om skärpt eller högsta beredskap får avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. När krigsförhållanden inte längre råder ska regeringen besluta att höjd beredskap inte längre ska gälla.

⁴ Se prop. 1996/97:4 s. 297 samt Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Handlingskraft, 2021 (Försvarsmaktens dnr FM2021-17683:2 och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps dnr MSB2020-16261-3), s. 4.

Att beredskapen i Sverige har höjts till skärpt eller högsta beredskap ska kungöras på ett visst sätt och dessutom tillkännages i radio och tv. Om det råder högsta beredskap i hela landet kan regeringen besluta att detta ska tillkännages även genom beredskapslarm. Beredskapslarm ges på anläggningar för utomhusalarmering genom trettio sekunder långa signaler med femton sekunders uppehåll mellan signalerna under sammanlagt fem minuter (se 9 och 10 §§ förordningen om totalförsvar och höjd beredskap).

Generella bestämmelser om vilka uppgifter som kommuner och regioner har inför och vid höjd beredskap finns i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Bestämmelserna syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. De ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Av lagen framgår bl.a. att kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap och att kommunstyrelsen under höjd beredskap ansvarar för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva. Som framgår av lagens namn innehåller den också regler om extraordinära händelser i fredstid. Till lagen ansluter förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Generella bestämmelser om vilka uppgifter statliga myndigheter under regeringen har inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Syftet med förordningen är att myndigheterna genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det är alltså återigen fråga om en reglering som gäller både krigsförhållanden och fredstida kriser. Av förordningen framgår bl.a. att statliga myndigheter ska arbeta med risk- och sårbarhetsanalyser. Varje myndighet ska i sin verksamhet vidare beakta totalförsvarets krav. I detta ingår att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Personal som är anställd hos en myndighet och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt får med stöd av anställningsavtalet krigsplaceras vid myndigheten. Vissa statliga myndigheter är beredskaps-

myndigheter. För dem gäller särskilda krav, bl.a. ska de vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Vissa beredskapsmyndigheter ska vidare ingå i beredskapssektorer och i varje sådan sektor ska en av myndigheterna vara sektorsansvarig. En sektorsansvarig myndighet ska bl.a. inom sin sektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har särskilda uppgifter enligt den aktuella förordningen och får meddela närmare föreskrifter i vissa avseenden, bl.a. rörande risk- och sårbarhetsanalyser. För länsstyrelsernas del finns bestämmelser om beredskap även i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap och i förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

Försvarsmakten har naturligtvis en särskild roll i totalförsvaret. Vilka uppgifter myndigheten har framgår bl.a. av förordningen med instruktion för Försvarsmakten. Huvuduppgiften är att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Bestämmelser om värnplikt, civilplikt och totalförsvarsplikt i allmänhet, som inte bara rör Försvarsmakten, finns i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Vissa centrala bestämmelser för den offentliga verksamheten under krigsförhållanden finns slutligen i lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Bestämmelserna i denna lag ska alltid tillämpas om riket är i krig. Om riket är i krigsfara, eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig, kan regeringen föreskriva att bestämmelserna ska tillämpas. I fråga om kommuner innehåller lagen bestämmelser om förenklat beslutsfattande och förenklade förfaranden, bl.a. anges det att kommunstyrelsen i vissa fall får fatta beslut i stället för fullmäktige. Vad gäller förvaltningsmyndigheterna framgår det bl.a. att regeringen får föreskriva att en viss myndighets uppgifter inte ska fullgöras eller att de ska övertas av en annan myndighet eller av en domstol. Regeringen kan vidare besluta att personal ska tjänstgöra på annat håll hos det allmänna och att vissa av regeringens befogenheter ska överlåtas till andra myndigheter. Lagen innehåller också regler om domstolarnas verksamhet under krigsförhållanden, t.ex. att mål och ärenden av betydelse för totalförsvaret ska ges särskilt företräde. Till lagen ansluter förordningen (1988:1215) om

förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Specifik beredskapslagstiftning på olika områden

Vid sidan av de mer generella bestämmelserna om totalförsvaret och beredskap finns det som framgått också en omfattande lagstiftning om vad som ska gälla inom olika sektorer i händelse av krig eller krigsfara, t.ex. på arbetsmarknaden eller i fråga om varuförsörjning.

Vissa författningar handlar i sin helhet om krigsförhållanden, som exempelvis lagen (1995:439) om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m. Andra reglerar i första hand vad som gäller i fredstid men innehåller också bestämmelser om krigsförhållanden. Så är fallet med exempelvis ordningslagen (1993:1617), socialtjänstlagen (2001:453), socialförsäkringsbalken, plan- och bygglagen (2010:900) och postlagen (2010:1045).

Merparten av beredskapslagstiftningen är tillämplig endast vid krigsförhållanden, dvs. inte under fredstida kriser. Det finns dock författningar och bestämmelser som avser såväl krig och krigsfara som extraordinära förhållanden av annat slag. Till dessa hör bl.a. ransoneringslagen (1978:268), som kan tillämpas vid krig och krigsfara men också om det till följd av annan utomordentlig händelse föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen.

Stora delar av beredskapslagstiftningen har en speciell och mer eller mindre enhetlig konstruktion. Det är fråga om lagstiftning som har antagits av riksdagen och trätt i kraft men som ska börja att tillämpas först vid krigsförhållanden. Om Sverige kommer i krig ska bestämmelserna i lagarna i regel börja att tillämpas med automatik, se t.ex. 1 § arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262). Om Sverige är i krigsfara, eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen normalt sett föreskriva att vissa av lagens bestämmelser ska börja att tillämpas, se t.ex. 2 § arbetsrättsliga beredskapslagen. Regeringens föreskrift om detta, en förordning, ska i regel underställas riksdagen inom en månad. Föreskriften upphör att gälla om den inte underställs i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från det

att den underställdes. När krigsförhållanden inte längre råder ska regeringen föreskriva att bestämmelserna inte ska tillämpas.

Konstruktionen innebär att ett mycket stort antal bestämmelser som kan sägas vara vilande i fredstid snabbt kan aktiveras och börja att tillämpas om krigsförhållanden inträder. När det talas om fullmaktslagstiftning är det som framgått vanligtvis lagstiftning av detta slag som avses. Det bör samtidigt upprepas att lagstiftningens konstruktion numera har uttryckligt stöd i regeringsformens allmänna bestämmelser om normgivning (8 kap. 5 § 2 RF). Det är alltså fråga om en lagstiftningsteknik som alltid är tillåten och som inte förutsätter särskilt stöd i 15 kap. RF om krig och krigsfara.

Om det råder högsta beredskap i hela landet kan regeringen som framgått besluta att detta ska tillkännages genom beredskapslarm. Vid detta larm ska delar av beredskapslagstiftningen omedelbart börja att tillämpas i sin helhet (13 § förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap). Det gäller följande författningar:

- lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m.
- lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg
- lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden
- kungörelsen (1960:516) med tillämpningsföreskrifter till lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg
- lagen (1962:627) om utnyttjande av vattenkraft vid krig
- krigshandelslagen (1964:19)
- förfogandelagen (1978:262)
- ransoneringslagen (1978:268)
- lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.
- arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262)
- lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.
- prisregleringslagen (1989:978)

- förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.
- förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara
- lagen (1992:1402) om undanförelse och förstöring
- lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstväng
- lagen (1995:439) om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m.
- lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.

Bestämmelserna i beredskapslagstiftningen är av olika karaktär. En del lagar innehåller relativt uttömmande reglering om vad som ska gälla i något visst avseende. Ett exempel är förfogandelagen, som innehåller utförliga regler om att staten under vissa förutsättningar t.ex. får ta egendom i anspråk och ålägga ägare eller innehavare av transportmedel att ombesörja transporter. Andra lagar innehåller i större utsträckning bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter. Av socialförsäkringsbalken framgår t.ex. att regeringen vid krigsförhållanden får föreskriva att förmåner som administreras av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten inte ska betalas ut. Ransoneringslagen ger på motsvarande sätt regeringen möjlighet att föreskriva att en viss förnödenhet under viss tid inte får saluhållas. I vissa lagar finns vida bemyndiganden till regeringen att meddela avvikande föreskrifter om vad som ska gälla på ett visst område i händelse av krigsförhållanden, se t.ex. 16 kap. 9 § socialtjänstlagen.

Bemyndigandena i beredskapslagstiftningen kan på vanligt sätt avse rätt att meddela föreskrifter inom det fakultativa lagområdet, t.ex. om kommunernas åligganden (se avsnitt 3.3). I lagstiftning för krigsförhållanden kan regeringen emellertid också bemyndigas att meddela föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet, exempelvis om begränsningar av relativa fri- och rättigheter, civilrätt och skatt. Stödet för detta finns som framgått i 15 kap. 6 § RF.

Det finns inte utrymme att här redogöra för innehållet i sak i beredskapslagstiftningen för krigsförhållanden. Den är alltför omfattande. I bilaga 3 till betänkandet finns dock en översikt över be-

redskapslagstiftning för både krig och andra kriser. Syftet med denna översikt, som inte är uttömmande, är att ge en bild av den författningsberedskap som finns för nödtillstånd av olika slag.

5 Regler om fredstida kriser

Regeringsformen innehåller inte något särskilt ramverk för fredstida kriser, av det slag som finns för krig och krigsfara. Sådana kriser ska i princip hanteras enligt regeringsformens vanliga regler. Under grundlagsnivån finns det dock särskild lagstiftning för fredstida kriser. Där regleras hur den svenska krisberedskapen ska vara uppbyggd och vad som ska gälla på olika områden i händelse av en kris.

5.1 Allmänt om fredstida kriser

En del av kommitténs uppdrag handlar om svåra situationer i fredstid. I kommittédirektiven används begreppet allvarliga fredstida kriser för att benämna de situationer som avses. Detta begrepp finns inte sedan tidigare i lagstiftningen och definieras inte i direktiven. Det finns därför anledning att närmare undersöka vilka situationer och händelser som kan omfattas av uttrycket samt vilka alternativa begrepp som används för att beskriva fredstida kriser.

Vad kännetecknar en fredstida kris?

Ordet kris avser allmänt sett en svår eller mycket svår situation (se t.ex. Svensk ordbok).¹ Regeringen har i ett tidigare sammanhang definierat kris på följande sätt (prop. 2007/08:92 s. 77):

Med kris avses en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation.

¹ En idéhistorisk behandling av krisbegreppet finns i Jonas Hansson och Kristina Savin (red.), Svenska begreppshistorier: Från antropocen till åsiktskorridor, 2022.

En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.

Det handlar således om händelser av en viss omfattning och ett visst allvar.² Mindre olyckor med begränsade skadeverkningar betraktas inte som kriser från ett samhällsperspektiv eller rättsligt perspektiv, även om de naturligtvis kan innebära stora svårigheter för dem som drabbas. En kris kan omfatta händelser som vanligtvis inträffar i fredstid, som t.ex. naturkatastrofer, stora olyckor och pandemier, men även olika typer av krigssituationer. Krig och krigsfara beskrivs ofta som den yttersta krisen (se bl.a. SOU 2008:61 s. 21).

I begreppet fredstida kriser ligger att det rör sig om händelser och situationer som inträffar när det råder fred. Det finns ingen tydlig juridisk definition av ordet fredstid. Fred betraktas ofta som ett normaltillstånd som anses råda om krig eller krigsfara inte föreligger (Försvårshögskolan, Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige, 2023, bilaga 2 s. 5). I begreppet civil (fredstida) kris har således ansetts ligga att situationen inte omfattas av reglerna i nuvarande 15 kap. RF, dvs. att den inte anses utgöra krig, krigsfara eller sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i (SOU 2008:61 s. 62).

Fredstida kriser kan vara av olika typ och allvar

Fredstida kriser kan vara av olika slag och avse ett brett spektrum av händelser, från en plötslig olycka till utdragna globala skeenden.

Det finns olika sätt att dela in fredstida kriser. En möjlighet är att kategorisera dem utifrån deras typ eller karaktär. Huruvida krisen i det enskilda fallet är en översvämning, pandemi eller terroristattack har givetvis betydelse för vilka åtgärder som krävs för att hantera den. Här följer några exempel på kriser indelade på detta sätt:³

² I 2 kap. 15 § lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet definieras kris enligt följande: "Med kris avses varje situation när en händelse med skadliga konsekvenser har inträffat som tydligt går utöver omfattningen av en allvarlig händelse under vanliga omständigheter och som (1) i hög grad hotar eller inskränker människors liv och hälsa, (2) i hög grad påverkar egendomsvärden, eller (3) kräver åtgärder för att tillhandahålla befolkningen livsförnödenheter. En kris ska även anses ha uppstått om det finns en överhängande risk för att en sådan allvarlig situation kommer att inträffa." Enligt förarbetena till lagen betraktas även väpnade konflikter och krig som kriser (prop. 2010/11:150 s. 346).

³ Uppräkningen bygger bl.a. på MSB, Nationell risk- och sårbarhetsbedömning (NRSB) 2023 och Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Analyser av krisescenarier 2019.

- Naturhändelser
 - Jordbävningar och vulkanutbrott
 - Ras och jordskred
 - Stormar
 - Skyfall och översvämningar
 - Värmeböljor
 - Skogs- och vegetationsbränder
 - Angrepp av skadeinsekter
 - Rymdväder (solstormar)
- Stora olyckor
 - Transportolyckor
 - Omfattande bränder
 - Olyckor med kemikalier och explosiva varor
 - Dammbrott
 - Kärntekniska olyckor
- Störningar i kritisk infrastruktur och försörjningssystem
 - Störningar i energiförsörjningen
 - Störningar i elektroniska kommunikationer (t.ex. it- och betalningssystem)
 - Störningar i livsmedelsförsörjningen
 - Störningar i dricksvattenförsörjningen
 - Störningar i transporter
 - Störningar i läkemedelsförsörjningen
- Antagonistiska angrepp⁴
 - Cyberangrepp
 - Terroristattentat

⁴ Antagonistiska aktörer kan även använda sig av metoder under andra kategorier, t.ex. störningar av kritisk infrastruktur, dammbrott eller styrda flyktingströmmar.

- Våldsamma upplopp
- Skolskjutningar
- Övriga kriser
 - Virusutbrott och andra smittsamma sjukdomar
 - Stora flyktingströmmar
 - Säkerhetspolitiska kriser

Fredstida kriser kan även vara av olika allvar. Det gäller oavsett om det handlar om naturhändelser, antagonistiska angrepp eller andra typer av kriser. Två stormar kan slå olika hårt mot samhället. På samma sätt kan två terroristattentat drabba samhället på skilda sätt. Krisens allvar och konsekvenser är ofta avgörande för vilka insatser som krävs från samhällets sida. Ett annat sätt att sortera fredstida kriser kan därför vara att dela in dem utifrån allvarlighetsgrad. Det följer av uttrycket som sådant att allvarliga fredstida kriser, som förekommer i kommittédirektiven, inte tar sikte på samtliga kriser i fredstid, utan på sådana som är av en viss högre allvarlighetsgrad.

Det finns flera faktorer som påverkar hur allvarlig en kris är. Det handlar exempelvis om hur överraskande händelseutvecklingen är, hur skyndsamt åtgärder behöver vidtas, hur långvarigt krisförloppet är, hur stora delar av landet och befolkningen som drabbas, om det är fråga om en enskild händelse eller flera parallella förlopp och om det är en händelse med stora sektorsöverskridande konsekvenser. Andra faktorer av betydelse är bl.a. i vilken mån det föreligger ett hot mot staten som sådan eller statsskicket och i vilken utsträckning grundläggande samhällsfunktioner och försörjningssystem störs. En annan viktig aspekt är om en kris kan hanteras med ordinarie personal, utrustning och bestämmelser eller om det krävs nationella åtgärder, extraordinära befogenheter eller ny lagstiftning.

Att många av de nämnda faktorerna föreligger talar för att en kris har en hög allvarlighetsgrad. Samtidigt kan det finnas händelser som är mycket allvarliga trots att de bara påverkar en enskild samhällssektor eller en viss del av landet. Flera mindre kriser som inträffar samtidigt kan också tillsammans bli allvarliga. En och samma kris kan dessutom förändras över tid. En kris allvarlighetsgrad måste därför bedömas utifrån förhållandena i det enskilda fallet.

Sverige har sedan 1970-talet drabbats av en rad olyckor och händelser varav flera skulle kunna betraktas som fredstida kriser, även om allvarlighetsgraden och omfattningen har varierat. Följande är några exempel:

- Utbrottet av afrikansk svinpest 2023
- Gasläckorna från Nord Stream 2022
- It-attackerna mot Coop och Kalix kommun 2021
- Covid-19-pandemin 2020–2023
- Skogsbränderna 2018
- Värmeböljan 2018
- Terrordådet i Stockholm 2017
- Flyktingsituationen 2015
- Skogsbranden i Västmanland 2014
- Konsekvenserna av vulkanutbrottet på Island 2010
- Finanskrisen 2007–2008
- Stormen Gudrun 2005
- Tsunamikatastrofen 2004
- Översvämningarna i Arvika 2000
- Snöovädret i Gävle 1998
- Diskoteksbranden i Göteborg 1998
- Tunnelbygget i Hallandsåsen 1997
- Ammoniakolyckan i Kävlinge 1996
- Estoniakatastrofen 1994
- Finanskrisen 1990–1994
- Tjernobylyckan 1986
- U-båten U 137 som gick på grund utanför Karlskrona 1981
- Tjörnbrokatastrofen 1980
- Tuveraset 1977

- Ockupationen av västtyska ambassaden i Stockholm 1975
- Norrmalmstorgsdramat 1973
- Oljekrisen 1973
- Bulltoftadramat 1972

Flera av dessa händelser skulle troligtvis kunna betraktas som fredstida kriser, av olika typ och olika allvarlighetsgrad. Att det i framtiden kommer att inträffa nya fredstida kriser är uppenbart. Uppräkningarna av olika typer av kriser och inträffade händelser visar dock att det är mycket svårt att förutse exakt vilka händelser som kommer att sätta samhället på prov framöver.

En rad begrepp används för att beskriva fredstida kriser

Begreppet allvarliga fredstida kriser förekommer som framgått inte sedan tidigare i lagstiftning. Inom svensk krishantering används i stället en rad andra termer och uttryck för att beskriva kriser.

I regeringsformen förekommer ett fåtal relevanta begrepp. Sedan den 1 januari 2023 används *fredstida krissituationer* i en paragraf om Riksbankens föreskriftsrätt (8 kap. 13 § RF). Vilka situationer som bestämmelsen tar sikte på är inte utförligt beskrivet i förarbetena. Såvitt framgår avses dock mycket allvarliga kriser, inte olyckor och andra händelser av mer vardaglig karaktär (jfr prop. 2021/22:41 s. 226, se även prop. 2004/05:5 s. 266 och SOU 2019:46 s. 1589). Ett exempel som nämns i förarbetena är ett långvarigt elavbrotts effekter på kontanthantering (prop. 2021/22:41 s. 122). I övrigt innehåller regeringsformen enbart uttryck som tar sikte på en mer specifik situation eller typ av kris. Exempelvis förekommer begreppen *svår ekonomisk kris* (2 kap. 10 § RF) och *farsot* (2 kap. 24 § RF).

När Grundlagsutredningen 2008 övervägde en särreglering för normgivning i fredstida kriser föreslogs det att nya bestämmelser om *nödsituationer* skulle föras in i 15 kap. RF (SOU 2008:125). De situationer som omfattades av förslaget var ”nödsituationer som innebär omfattande skador eller en överhängande risk för omfattande skador på människor, egendom eller miljö, eller en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i centrala samhällsfunktioner”. Detta kunde enligt utredningen också omfatta situationer som

inträffar under krigsförhållanden (s. 527). Grundlagsutredningens förslag behandlas närmare i avsnitt 11.3.4.

I Europakonventionen används uttrycket *allmänt nödläge som hotar nationens existens* för att beskriva svåra lägen som kan ge stater större utrymme att avvika från sina förpliktelser enligt konventionen (se avsnitt 3.4). Av Europadomstolens praxis, som främst rör terrorism och andra inre oroligheter, framgår att begreppet tar sikte på exceptionella kris- eller nödsituationer som påverkar hela befolkningen och utgör ett hot mot det organiserade livet i det samhälle som staten består av. Det står samtidigt klart att även en situation som bara berör en viss region eller del av staten kan omfattas.⁵ Uttrycket allmänt nödläge som hotar nationens existens förekommer även i andra konventioner om mänskliga rättigheter.

I lagstiftning under grundlagsnivån och inom svensk förvaltning används flera begrepp för att beskriva svåra situationer i fredstid, bl.a. fredstida krissituation, extraordinär händelse, svår påfrestning på samhället, olycka, samhällsstörning och allvarlig händelse. Dessa begrepp är i varierande grad definierade i lag, föreskrifter och förarbeten. De är helt eller delvis överlappande och används också i dagligt tal. Nedan beskrivs några av dessa begrepp översiktligt.

- *Fredstida krissituationer.* Detta begrepp förekommer numera alltså i regeringsformen. Det används också i bl.a. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), radio- och tv-lagen (2010:696), lagen om resolution (2015:1016), lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank och förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap. Det används dessutom i förordningen om statliga myndigheters beredskap, som trädde i kraft den 1 oktober 2022.⁶ Med fredstida krissituationer avses enligt 6 § förordningen situationer som

⁵ Se Europadomstolen, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency, 31 augusti 2022. Se även Hans Danelius m.fl. Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2023, 6:e uppl., s. 56–58.

⁶ Förordningen bygger på betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25). I betänkandet föreslås även en ny lag om kommuners och regioners beredskap, som ska ersätta lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. I den föreslagna lagen används begreppet fredstida krissituation med följande definition: ”Med fredstida krissituation avses i denna lag situationer som kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.” (SOU 2021:25 s. 453–455). Under remissbehandlingen uttryckte bl.a. Sveriges kommuner och regioner (SKR) tveksamhet inför vissa av de föreslagna kriterierna i definitionen.

- avviker från det normala,
 - drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,
 - innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och
 - kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.
- *Extraordinära händelser.* Ett annat begrepp som är vanligt i lagstiftning om fredstida kriser är extraordinär händelse (i fredstid). Detta har definierats som ”en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region” (se 1 kap. 4 § lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap). Uttrycket extraordinär händelse i fredstid förekommer även i bl.a. skollagen (2010:800). Under covid-19-pandemin togs det fram ny lagstiftning med bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter på olika områden. Även i denna lagstiftning användes ofta uttrycket extraordinär händelse i fredstid. Det definierades då som ”en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser” (se bl.a. prop. 2020/21:132 s. 97). En sådan händelse kunde t.ex. vara en pågående spridning av en samhällsfarlig sjukdom.
 - *Svåra påfrestningar på samhället.* I lagen om totalförsvaret och höjd beredskap finns begreppet svåra påfrestningar på samhället (2 §). Regeringen har uttalat att sådana påfrestningar inte är en enskild händelse, t.ex. en olycka eller ett sabotage, utan ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller trappas upp till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet är av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggande värden i samhället och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och begränsa

Förslagen i betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet. I betänkandet Staten och betalningarna (SOU 2023:16) föreslås bl.a. en ny lag om statliga kreditgarantier för genomförandet av vissa betalningar. I den föreslagna lagen används begreppet fredstida krissituation med samma definition som i förordningen om statliga myndigheters beredskap. Även detta betänkande bereds för närvarande i Regeringskansliet.

konsekvenserna (prop. 2001/02:158 s. 72). Som exempel på svåra påfrestningar på samhället har nämnts katastrofartade olyckor, naturkatastrofer, tekniska fel i viktig utrustning, sabotage, allvarlig smitta, terrorism och omfattande tillströmning av flyktingar (prop. 1996/97:11 s. 12). Begreppet svåra påfrestningar förekommer även i bl.a. elberedskapslagen (1997:288)

- *Olyckor*. Större olyckor kan utgöra eller utlösa kriser. Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor gäller både vid krig och krigsfara och i fred och innehåller ingripande regler, exempelvis kan en räddningsledare beordra allmänheten till tjänsteplikt eller förstöra enskilds egendom. Med olyckor avses i lagen plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Dit räknas händelser som beror på företeelser i naturen eller som i andra fall inträffar utan människors handlande. Dit räknas också händelser som beror på människors handlade eller underlåtenhet att handla, oberoende av om handlingen eller underlåtenheten är uppsåtlig eller ej. Exempel på olyckor är bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, oväder och utflöden av farliga ämnen (se prop. 1985/86:170 s. 62 och prop. 2002/03:119 s. 101).
- *Allvarlig händelse*. Begreppet allvarlig händelse används främst inom den katastrofmedicinska beredskapen. En allvarlig händelse definieras av Socialstyrelsen på det området som en händelse som är så omfattande eller allvarlig att resurserna måste organiseras, ledas och användas på särskilt sätt (SOSFS 2013:22, 2 kap. 1 §).⁷ Regeringen har uttalat att med allvarlig eller extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser (prop. 2007/08:92 s. 76).
- *Samhällsstörning*. MSB införde 2014 samlingsbegreppet samhällsstörning för ”de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället”. Enligt MSB

⁷ I Socialstyrelsens termbank rekommenderas termen *särskild händelse* med samma innebörd. Där framgår att med särskild händelse avses både katastrofer och andra händelser som är så omfattande eller krävande att resurserna måste organiseras, ledas och användas på särskilt sätt. Särskilda händelser kan vara olika typer av samhällsstörningar, inklusive misstanke eller hot om sådana, såsom transportolyckor, explosioner, bränder, utbrott av allvarlig smitta, spridning av farliga ämnen, infrastrukturstörningar, publika evenemang, statsbesök samt pågående dödligt våld. En särskild händelse kan inträffa såväl i fredstid som i krig (se vidare <https://termbank.socialstyrelsen.se/>, senast beslutad 2022). Begreppet särskild händelse används också inom Polismyndigheten.

ska begreppet användas samtidigt och överlappande med andra benämningar i syfte att fånga in vissa företeelser och händelser som inte naturligt ryms inom ramen för olyckor, kriser och krig. Exempel kan vara smittat eller kontaminerat livsmedel, risk för oväder samt problem med skottlossningar mellan rivaliserande grupper (MSB, Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar [MSB777], 2018, s. 201).

Sammanfattningsvis förekommer det en rad olika benämningar på kriser. I detta betänkande används begreppet fredstida kriser som generell beteckning för kriser av olika slag och allvar som inte faller in under reglerna om krig och krigsfara i 15 kap. RF. När begreppet allvarliga fredstida kriser används avses inte alla sådana fredstida kriser utan endast de som har en högre allvarlighetsgrad.

5.2 Grundlagsregler om fredstida kriser

Till skillnad från vad som gäller för krig och krigsfara finns det inte något särskilt konstitutionellt ramverk för fredstida kriser. Utgångspunkten är i stället att sådana kriser får hanteras inom regeringsformens allmänna ramar och med stöd av de regler om exempelvis normgivning, beslutsprocesser och ansvarsfördelning mellan riksdag och regering som gäller under normala förhållanden.

Regeringsformen innehåller bestämmelser som gör det möjligt för riksdagen och regeringen att i stor utsträckning vidta åtgärder och fatta skyndsamma beslut i svåra situationer. Kompletterande regler finns i riksdagsordningen. Dessa regler innebär bl.a. att det alltid finns en riksdag som kan samlas och fatta beslut eftersom varje val gäller från det att den nyvalda riksdagen har samlats till dess att den därefter valda riksdagen samlas (3 kap. 10 § RF). Riksdagen kan vidare sammanträda med kort varsel, även under en period då arbete i kammaren normalt inte pågår (6 kap. 9 och 12 §§ RO). Det finns också goda möjligheter att skynda på riksdagens och regeringens beredningsprocesser och beslutsfattande i brådskande ärenden (se avsnitt 11.2). Regeringsformen innehåller vidare bestämmelser om vad som gäller om statschefen, statsministern eller talmannen inte kan fullgöra sina uppgifter (5 kap. 4 § samt 6 kap. 10 och 12 §§ RF).

Det finns därutöver ett fåtal bestämmelser i regeringsformen som har särskild anknytning till fredstida kriser. I dessa paragrafer regleras möjligheten att

- göra undantag från förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning om det föreligger särskilda skäl i samband med en svår ekonomisk kris (2 kap. 10 § RF),
- begränsa mötesfriheten och demonstrationsfriheten av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot (2 kap. 24 § RF),
- hålla riksmötet på en annan plats än i Stockholm om det behövs av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet (4 kap. 1 § RF, se vidare kapitel 8), och
- bemyndiga Riksbanken att meddela vissa föreskrifter i fråga om fredstida krissituationer (8 kap. 13 § RF).

Även andra bestämmelser i regeringsformen kan ha betydelse när fredstida kriser hanteras, som möjligheten att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om anstånd med betalningsförpliktelser (8 kap. 4 § RF). Förutsättningarna för att hantera kriser påverkas givetvis också av t.ex. riksdagens allmänna möjligheter att delegera normgivningsmakt till regeringen med stöd av 8 kap. RF (se avsnitt 3.3), förvaltningsmyndigheternas självständighet i ärenden som rör myndighetsutövning och tillämpning av lag (12 kap. 2 § RF) samt principen om kommunal självstyrelse (1 kap. 1 § och 14 kap. RF).

5.3 Annan lagstiftning om fredstida kriser

Allmänt om lagstiftningens innehåll och systematik

Den särskilda lagstiftning som finns om fredstida kriser återfinns i huvudsak i författningar under grundlagsnivån. Utgångspunkten är även där att svensk krisberedskap bygger på samhällets ordinarie verksamhet och på den vanliga förvaltningsstrukturen. Det innebär att det inte finns någon allmän ”krislag” som kan sätta i gång ett system av särskild verksamhet (jfr lagen om totalförsvaret och höjd beredskap). Med några få undantag finns det inte heller någon särskild beredskapslagstiftning som har antagits av riksdagen och trätt i kraft men vars bestämmelser får börja att tillämpas först vid fredstida kriser, på

det sätt som finns för krig eller krigsfara. I stället är det till stor del vanliga lagar och förordningar som ska tillämpas även vid fredstida kriser, som exempelvis polislagen (1985:387), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och socialtjänstlagen.

Det har dock ansetts att det finns behov av viss speciallagstiftning även för svåra situationer i fredstid. Den lagstiftningen kan grovt sett delas in i två kategorier eller typer. Dels finns det generell och övergripande lagstiftning som reglerar hur krisberedskapen ska vara uppbyggd, utan koppling till någon viss samhällssektor eller typ av kris. Sådan lagstiftning rör exempelvis vilket ansvar olika aktörer har inför och under en fredstida kris. Till stor del återfinns denna typ av lagstiftning i författningar som gäller både krisberedskap och beredskap för krigsförhållanden. Dels finns det mer specifik lagstiftning som reglerar vad som ska gälla på olika samhällsområden i händelse av kris, t.ex. inom skolväsendet eller vård och omsorg.

På samma sätt som när det gäller regler om krig och krigsfara finns det inte någon självklar samlingsbeteckning för all lagstiftning som på olika sätt rör fredstida kriser. I detta betänkande används uttrycket beredskapslagstiftning för fredstida kriser för att beskriva sådan lagstiftning med särskilda regler som har beslutats i förväg.

Generell lagstiftning om beredskap för fredstida kriser

Den generella lagstiftningen om beredskap för fredstida kriser finns i ett antal lagar och förordningar som reglerar olika aktörers ansvar och uppgifter på lokal, regional och nationell nivå. Dessa författningar gäller även höjd beredskap (se avsnitt 4.4). Vid sidan av denna lagstiftning styrs agerandet i kriser också av ett antal principer som inte är tydligt inskrivna i rättsliga regleringar. I avsnitt 5.4 behandlas dessa principer och samhällets krisberedskap närmare.

Bestämmelser om kommuners och regioners uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid finns i lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och i en anslutande förordning. Syftet med lagen är att kommuner och regioner genom att minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred ska uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. I lagen anges bl.a. att kommuner och regioner ska ta fram särskilda risk- och sårbar-

hetsanalyser och att det i varje kommun och region ska finnas en särskild krisledningsnämnd som kan fullgöra uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid. Vidare framgår att kommunen inom sitt område har ett geografiskt områdesansvar (se avsnitt 5.4).

Vilka uppgifter och vilket ansvar statliga myndigheter under regeringen har vid fredstida krissituationer framgår av förordningen om statliga myndigheters beredskap. Förordningens syfte är att myndigheterna genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Av förordningen framgår bl.a. att myndigheterna ska arbeta med risk- och sårbarhetsanalyser. Varje myndighet ska också ansvara för att personalen vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna utföra sina uppgifter vid fredstida krissituationer. Vidare ska varje myndighet vars ansvarsområde berörs av en fredstida krissituation vidta de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av den. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation. Vissa statliga myndigheter är beredskapsmyndigheter. Det är myndigheter med särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret och för dessa gäller särskilda krav. Vissa beredskapsmyndigheter ingår i beredskapssektorer och i varje sektor finns en sektorsansvarig myndighet som bl.a. ska leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Av förordningen framgår vidare att MSB har särskilda uppgifter och en rätt att meddela närmare föreskrifter i vissa avseenden.

Regler om länsstyrelsernas beredskap för fredstida kriser finns i förordningen om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap. Av förordningen framgår bl.a. att varje länsstyrelse ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område. Landets länsstyrelser är vidare indelade i sex civilområden där varje område har en ansvarig länsstyrelse (se förordningen om civilområdesansvariga länsstyrelser). Dessa utpekade länsstyrelser ska inför fredstida krissituationer verka för länsöverskridande samordning av länsstyrelsernas planering och förberedelser samt vid fredstida krissituationer som berör flera län inom civil-

området ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen.⁸

Specifik beredskapslagstiftning på olika områden

Utöver de mer generella bestämmelserna om hur beredskapen för fredstida kriser ska vara uppbyggd finns det lagstiftning som reglerar vad som ska gälla på olika områden om det inträffar en fredstida kris. Sådan lagstiftning kan antingen gälla generellt för fredstida kriser eller för en viss typ av kris, exempelvis en svår olycka eller pandemi. Ett exempel på det senare är ett bemyndigande i ordningslagen som ger regeringen rätt att föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas inom ett visst område om förbudet är nödvändigt för att motverka epidemi eller för att förebygga eller bekämpa epizooti (2 kap. 15 § ordningslagen).

Som framgår av avsnitt 4.4. finns det beredskapslagstiftning som kan tillämpas både vid krigsförhållanden och vid vissa krisartade förhållanden som kan uppkomma i fredstid. Det gäller exempelvis ransoneringslagen, prisregleringslagen och elberedskapslagen.

Den beredskapslagstiftning som finns för fredstida kriser i övrigt är inte lika omfattande som den för krigsförhållanden. Det finns t.ex. få författningar som i sin helhet handlar om fredstida kriser. Ett undantag är lagen (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid, som togs fram under covid-19-pandemin. Det vanligaste är i stället att författningar som i första hand reglerar vad som normalt ska gälla på ett visst område innehåller någon enstaka bestämmelse om vad som ska gälla i händelse av en fredstida kris. Så är fallet med t.ex. socialförsäkringsbalken, plan- och bygglagen och hälso- och sjukvårdslagen.

Precis som när det gäller lagstiftningen för krigsförhållanden är beredskapslagstiftningen för fredstida kriser av olika karaktär. Det finns bestämmelser som relativt uttömmande reglerar vad som ska gälla materiellt i ett visst avseende i händelse av en fredstida kris. Exempelvis får Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid vissa terrorist-

⁸ Den 1 oktober 2022 trädde en myndighetsreform för civilt försvar och krisberedskap i kraft. Syftet med reformen är att stärka landets motståndskraft under fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig. Systemet med beredskapsansvariga myndigheter, beredskapssektorer och civilområden är således under uppbyggnad. Förändringarna bygger i stora delar på förslagen i betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25).

brott begära stöd av Försvarsmakten enligt lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning. Mer vanligt är dock att lagstiftningen innehåller bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter. Skollagen innehåller exempelvis ett bemyndigande till regeringen att meddela vissa föreskrifter om utbildning vid extraordinära händelser i fredstid. På motsvarande sätt ger lagen (1991:1047) om sjuklön regeringen rätt att meddela föreskrifter om avvikelser och undantag från lagens bestämmelser vid extraordinära händelser i fredstid. I fredstid kan bemyndiganden av detta slag bara avse rätten att meddela föreskrifter inom det fakultativa lagområdet, inte det obligatoriska (se avsnitt 3.3).

Vid sidan av särskild beredskapslagstiftning som uttryckligen tar sikte på fredstida kriser finns det lagstiftning som reglerar situationer som ligger på gränsen till kris redan under normala förhållanden. Som exempel kan nämnas lagen om skydd mot olyckor, som kan tillämpas vid allt från mindre trafikolyckor och gräsbränder till stora jordskred, översvämningar och dammbrott. Ett annat exempel är smittskyddslagen (2004:168), vars bestämmelser gäller för såväl enstaka sjukdomsfall som för globala pandemier. Dessa lagar gäller både under krigsförhållanden och i fredstid.

I bilaga 3 till betänkandet finns en översikt över beredskapslagstiftning för såväl krigsförhållanden som fredstida kriser.

Slutligen finns det lagstiftning som är möjlig att använda i kriser men vars tillämpningsområde är utformat på ett sätt som avviker från det som har behandlats i det föregående. Det förekommer t.ex. att bestämmelser får tillämpas vid synnerliga eller särskilda skäl och att det av förarbetena framgår att en fredstida kris kan vara ett sådant skäl. Ett exempel är en bestämmelse i alkohollagen (2010:1622) som ger regeringen rätt att förbjuda eller inskränka försäljning av alkohol om det finns synnerliga skäl (3 kap. 10 §). Av förarbetena framgår att det som avses är krig eller krigsfara, då arbetslöshet eller nöd i större omfattning råder eller annars när särskilda förhållanden föreligger (prop. 1976/77:108 s. 90 och prop. 1994/95:89 s. 91). Bemyndigandet användes under covid-19-pandemin som grund för en förordning om tillfälligt förbud mot servering av alkohol.

5.4 Närmare om svensk krisberedskap

Med krisberedskap avses en förmåga att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Regeringens mål för krisberedskapen är att

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

Arbetet med krisberedskapen bör även bidra till att minska lidande och konsekvenser av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder. Krisberedskapsarbete är också viktigt för arbetet med det civila försvaret (se bl.a. prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 6 s. 69).

Vid sidan av den generella lagstiftningen om olika aktörers ansvar bygger svensk krisberedskap på vissa grundläggande principer och ett geografiskt områdesansvar. För att uppnå målen för samhällets krisberedskap involveras en rad aktörer, från enskilda individer till regeringen och riksdagen. I det här avsnittet ges en översiktlig bild av samhällets krisberedskap på olika nivåer.⁹

Grundläggande principer för svensk krisberedskap

Det svenska krisberedskapssystemet brukar beskrivas genom de grundläggande ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna. Dessa principer regleras inte i lagstiftning utan ska i stället förstås som en bakgrund till dagens regelverk om krisberedskap samt det uppdrag och ansvar som olika aktörer i samhället har. Principerna beskrivs i flera propositioner och betänkanden (se bl.a. prop. 2005/06:133 s. 51, prop. 2007/08:92 s. 37 och 38, SOU 2021:25 s. 150 och 151 samt SOU 2022:10 s. 291–295).

⁹ En närmare beskrivning av den svenska krisberedskapen finns bl.a. i Försvvarshögskolan, Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige, 2023, s. 119–122 och 129–177, i betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) och i Coronakommissionens slutbetänkande Sverige under pandemin (SOU 2022:10, se kapitel 9 och 10).

- *Ansvarsprincipen* innebär att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden också har ansvar vid kriser. Det betyder att det är den vanliga sjukvården som har hand om vården även vid en kris och att kommunerna sköter t.ex. skola och äldreomsorg. Principen inbegriper ett ansvar för att vidta åtgärder innan en kris, för att skapa robusthet och förmåga att hantera kriser samt ett ansvar för att hantera uppkomna kriser och då samverka med andra aktörer (skr. 2009/10:124 s. 19 och 79).
- *Likhetsprincipen* innebär att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Under en kris ska verksamheten så långt det är möjligt fungera på liknande sätt och skötas på samma plats som vid normala förhållanden.
- *Närhetsprincipen* innebär att kriser ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga. Det är därför i första hand den drabbade kommunen och den aktuella regionen som leder och arbetar med insatserna. Först om de lokala resurserna inte räcker till blir det aktuellt med statliga insatser.

Vid flera tillfällen har frågan väckts om dessa principer är ändamålsenliga och tillräckliga. Efter tsunamin 2004 föreslog Katastrofkommissionen en kompletterande princip, försiktighetsprincipen, som skulle innebära att åtgärder ska sättas in redan i en fas när det inte finns full information (SOU 2005:104 s. 300 och 301). Det skulle alltså vara ett slags krav på att myndigheterna ska agera även i osäkra lägen. Regeringen var dock vid den tiden av uppfattningen att en försiktighetsprincip redan innefattades i ansvarsprincipen och att alla aktörer som berörs av en kris, direkt eller indirekt, och som kan bidra till att hantera konsekvenserna har ett ansvar att agera även i osäkra lägen. Samtidigt uttalade regeringen att ansvarsprincipen inte får användas som en förevändning för att inte agera med argumentet att någon annan aktör bär huvudansvaret (prop. 2005/06:133 s. 51). Coronakommissionen har i sin utvärdering efter covid-19-pandemin uttalat att försiktighetsprincipen kan vara svår att tillämpa och förordat att principen – eller en liknande handlingsprincip – regleras i lag (SOU 2022:10 s. 670 och 671, se avsnitt 6.2 om kommissionen).

Ytterligare en central del i dagens krishanteringssystem är det geografiska områdesansvar som bygger på de tre grundläggande principerna (se bl.a. prop. 2001/02:10 s. 77, prop. 2005/06:133, s. 108,

SOU 2021:25 och SOU 2022:10 s. 295–298). Det innebär att det inom ett geografiskt område ska finnas ett organ som har ansvar för att samordningen av olika aktörer inom området fungerar. Detta organ tar dock inte över något ansvar från de andra aktörerna utan varje aktör behåller sitt ansvar i enlighet med ansvarsprincipen. På lokal nivå är det i första hand kommunerna som har det geografiska områdesansvaret för krisberedskapen. På den regionala nivån finns länsstyrelser och regioner, där länsstyrelsen har det geografiska områdesansvaret och regionen ansvar för bl.a. hälso- och sjukvården. På nationell nivå är regeringen geografiskt områdesansvarig.

Krisberedskap på nationell, regional och lokal nivå

Svensk krisberedskap bygger som framgått på att den ordinarie ansvarsfördelningen mellan olika aktörer i samhället upprätthålls och på att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Regeringen har dock ett övergripande ansvar för krisberedskapen.

Som framgår av avsnitt 5.3 finns det lagstiftning som tydliggör vilket särskilt ansvar offentliga aktörer har inför och vid fredstida kriser. Samtliga statliga myndigheter, kommuner och regioner ska bl.a. arbeta med risk- och sårbarhetsanalyser, planera hanteringen av fredstida kriser, genomföra övningar och utbildningar och samverka med varandra i de förberedelser som genomförs. Vissa myndigheter har vidare ett särskilt ansvar för samordning och samverkan inom ett geografiskt område. I övrigt regleras de offentliga aktörernas uppgifter vid fredstida kriser av den lagstiftning som gäller normalt. Det ansvar som kommuner, regioner och statliga myndigheter har till vardags, enligt t.ex. hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen, kvarstår följaktligen även i händelse av en fredstida kris.

Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen (1 kap. 6 § RF). På nationell nivå ligger också det geografiska områdesansvaret hos regeringen. Regeringens områdesansvar är inte närmare reglerat men har sin grund i regeringsformens bestämmelser. Regeringen anses ha till uppgift att bl.a. samordna, prioritera och inrikta samhällets krisberedskap, på övergripande nivå säkerställa en effektiv krishantering samt effektivt och trovärdigt kommunicera med allmänheten och media. Regeringen ansvarar även för kontakten med andra länder, EU och andra internationella aktörer, som i olika avseenden

kan beröras av en allvarlig händelse i Sverige (se prop. 2007/08:92 s. 14). Riksdagens och regeringens roller och ansvar i fredstida kriser behandlas närmare i avsnitt 7.1 och 11.6.1.

Till stöd vid styrandet av riket har regeringen ett regeringskansli, cirka 340 statliga förvaltningsmyndigheter och 21 länsstyrelser. De statliga myndigheterna lyder under regeringen och är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (12 kap. 1 § RF, se prop. 1973:90 s. 397). Samtidigt finns det gränser för regeringens möjligheter att styra den statliga förvaltningen. Regeringen får t.ex. inte lägga sig i hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller en kommun eller tillämpning av lag (12 kap. 2 § RF och SOU 2022:10 s. 284).

Under regeringen har MSB en särskild roll i krisberedskapssystemet, med ansvar för bl.a. frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret (1 § förordning [2008:1002] med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap).

Länsstyrelserna är som framgått geografiskt områdesansvariga myndigheter på regional nivå. Det innebär att de har ett särskilt ansvar för samordning mellan olika aktörer i länet – som kommuner, regioner och myndigheter – före, under och efter kriser. Vidare finns det numera som nämnts en ny struktur med civilområdesansvariga länsstyrelser med särskilda uppgifter inför och vid fredstida krissituationer som berör flera län. Länsstyrelserna sköter vidare viss statlig verksamhet i respektive län och har bl.a. viktiga uppgifter när det gäller räddningstjänst. På regional nivå är naturligtvis också regionerna viktiga aktörer, inte minst genom sitt ansvar för smittskydd och hälso- och sjukvård, vilket inkluderar katastrofmedicinsk beredskap för allvarliga händelser (SOSFS 2013:22).

På lokal nivå har kommunerna det geografiska områdesansvaret. Det innebär att kommunerna har en samordnande funktion för olika aktörer i kommunen. Kommunerna ansvarar också för en rad olika verksamheter på lokal nivå som måste fungera både under normala förhållanden och i kriser, som skola, äldreomsorg, vattenförsörjning, fjärrvärme och räddningstjänst.

Även andra aktörer är betydelsefulla för krisberedskapen

Vid sidan av dessa offentliga organ finns det en rad andra aktörer som på olika sätt är betydelsefulla för arbetet med krisberedskap.

Först och främst har enskilda individer ett eget ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom. Det är först när den enskilde inte längre klarar detta som det kan bli ett åtagande eller en skyldighet för det allmänna att ingripa (prop. 2013/14:144 s. 29). Regeringen har uttalat att enskilda som inte har ett omedelbart hjälpbehov vid en allvarlig händelse och som har förutsättningar och resurser att klara sig själva bör kunna ta ansvar för den egna försörjningen under en veckas tid och i solidaritet och samarbete med andra bistå varandra i den utsträckning det är möjligt (prop. 2020/21:30 s. 134).

Civilsamhället består av organisationer, stiftelser, trossamfund och föreningar som samlas på frivillig basis och som är inte en del av den offentliga verksamheten. Sådan frivillig verksamhet är normalt till stor hjälp för samhället i samband med fredstida kriser.

Privata företag utgör en betydande del av det svenska samhället. Stora delar av den kritiska infrastrukturen ägs numera av enskilda näringsidkare, bl.a. inom energiförsörjning, livsmedel, transporter, hälso- och sjukvård, omsorg, finansiella tjänster och elektronisk kommunikation. Detta är verksamhet som måste fungera när samhället utsätts för prövningar. De flesta näringsidkare agerar på fria marknader och omfattas normalt inte av några krav på att alltid kunna leverera varor eller tjänster, om inte detta är särskilt reglerat i lag eller avtal. Upphandlingssystemet spelar således stor roll för det offentligas försörjning av varor och tjänster från näringslivet. Särskild beredskapslagstiftning med skyldigheter för näringslivet finns främst för krigsförhållanden (se bilaga 3 till betänkandet).

Slutligen bör den roll som Sveriges kommuner och regioner (SKR) har nämnas. SKR är en arbetsgivar- och intresseorganisation som samtliga landets kommuner och regioner är medlemmar i. Organisationen är politiskt styrd men är inte ett offentligt organ eller en myndighet. SKR har kommit att få en central roll i dialogen mellan staten och kommuner och regioner, bl.a. inom hälso- och sjukvårdsområdet. Detta blev särskilt tydligt under covid-19-pandemin. Coronakommisionen har uttalat att det framstår som problematiskt att en betydande del av ansvaret för pandemibekämpningen i realiteten måste vila på SKR, en organisation som inte ansvarar inför vare sig riksdag, regering

eller medborgare för sina beslut eller åtgärder (SOU 2021:89 s. 749). En särskild utredare har nu fått i uppdrag att kartlägga och analysera statens former för samverkan och dialog med kommuner och regioner (dir. 2022:89). Uppdraget ska redovisas senast den 20 juni 2024.

6 Utvecklingslinjer och problemställningar

Kommittén ska se över grundlagsreglerna om var och hur riksdagen får sammanträda, om riksdagens krigsdelegation och om regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser. Kommittén ska också överväga om tillämpningsområdet för regeringsformens regler om krig och krigsfara är ändamålsenligt utformat. I detta kapitel behandlas vissa utvecklingslinjer och problemställningar som har betydelse för alla deluppdrag.

6.1 Den säkerhetspolitiska utvecklingen

De frågor som kommittén har att utreda handlar både om krig och om andra kriser, som kan ha säkerhetspolitisk anknytning i olika hög grad. Den säkerhetspolitiska utvecklingen över tid utgör dock under alla förhållanden en viktig bakgrund till den översyn som ska göras.

Det säkerhetspolitiska läget har skiftat genom åren

Säkerhetspolitik används som en sammanfattande benämning på de politiska åtgärder som en stat vidtar i syfte att avvärja hot mot statens suveränitet och för att värna de värderingar som ligger till grund för samhällsbygget. Försvarsberedningen har angett att Sveriges vitala nationella säkerhetsintresse är att hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet (Ds 2023:19 s. 12, se även prop. 2020/21:30 s. 31–83 om svensk säkerhetspolitik).

Sverige har inte varit i krig sedan början av 1800-talet. När den nuvarande regeringsformen beslutades 1974 infördes emellertid ett

kapitel om krig och krigsfara, nuvarande 15 kap. RF (se kapitel 4).¹ Bakgrunden var erfarenheterna från andra världskriget men också det pågående kalla kriget mellan västmakterna, främst USA, och det kommunistiska blocket, främst Sovjetunionen. Bestämmelserna om exempelvis krigsdelegationen kan ses i ljuset av den tyska invasionen av Norge under andra världskriget och den risk för kärnvapenkrig som präglade stora delar av 1950- och 60-talen (se avsnitt 9.4.1).

När det kalla kriget tog slut i början av 1990-talet följdes det av en minskad spänning i Sveriges närområde. Försvarsbesluten 1999–2001 och 2004 vägledades av bedömningen att det säkerhetspolitiska läget i Östersjöområdet utmärktes av lugn, stabilitet och samarbete. Ett väpnat angrepp enskilt mot Sverige bedömdes som osannolikt under överskådlig tid, minst en tioårsperiod (jfr Ds 2023:19 s. 21).

År 2008 invaderade Ryssland Georgien och efter den ryska aggressionen mot Ukraina och den olagliga annekteringen av Krim 2014 konstaterade regeringen att den säkerhetspolitiska situationen i Europa hade försämrats (prop. 2014/15:109 s. 47). Försvarsbeslutet 2015, som gällde för tiden 2016–2020, innebar att planeringen för totalförsvaret återupptogs efter att till stor del ha upphört efter kalla kriget (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251).

Även i den senaste totalförsvarspropositionen, som avser tiden 2021–2025, bedömer regeringen att det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har försämrats. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan enligt regeringen inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Regeringen förklarar att Sverige oundvikligen blir påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller en väpnad konflikt uppstår i Sveriges närområde (prop. 2020/21:30 s. 67–70).

Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 har Försvarsberedningen i rapporten Allvarstid (Ds 2023:19) gjort en ny bedömning av omvärldsutvecklingen och följderna för Sverige.

Försvarsberedningen bedömer att Rysslands krig i Ukraina har förändrat förutsättningarna för svensk säkerhetspolitik i grunden. Riskerna finns att kriget i Ukraina blir långvarigt och kan eskalera. En eskalering kan innebära angrepp mot andra stater. Det kan också innebära att kärnvapen eller andra massförstörelsevapen används. Ryssland har brutit mot och successivt ställt sig utanför den europeiska säker-

¹ 1809 års regeringsform innehöll vid den tidpunkten endast några få spridda bestämmelser som tog sikte på förhållandena under krig och krigsfara, jfr prop. 1973:90 s. 443.

hetsordning som utgör grunden för förhållandet mellan samtliga europeiska stater (Ds 2023:19 s. 11 och 13).

Enligt Försvarsberedningen präglas säkerhetsläget såväl i Sveriges närområde som globalt nu av instabilitet och oförutsägbarhet. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan liksom tidigare inte uteslutas, inte heller att militära maktmedel eller ytterligare hot om sådana kan komma att användas. Den antagonistiska hotbilden mot Sverige är enligt beredningen bred och blir alltmer komplex. Hoten inkluderar bl.a. otillbörlig informationspåverkan, desinformation, påverkansoperationer, cyberangrepp, illegal underrättelseinhämtning, terrorism, sabotage, hot mot kritisk infrastruktur och utnyttjande av ekonomiska beroenden (Ds 2023:19 s. 11 och 113).

Sverige har ansökt om medlemskap i Nato

Med anledning av den säkerhetspolitiska utvecklingen beslutade regeringen i maj 2022 att Sverige skulle ansöka om medlemskap i Nato. Sveriges ansökan överlämnades kort därefter till Natos generalsekreterare. Samtidigt ansökte även Finland om medlemskap. Riksdagen godkände Sveriges anslutning till Nato den 22 mars 2023. Anslutningsprocessen beskrivs närmare i prop. 2022/23:74 (s. 12).²

Försvarsberedningen beskriver Sveriges kommande medlemskap i Nato som den största förändringen av svensk säkerhetspolitik på över 200 år. Både regeringen och Försvarsberedningen bedömer att ett svenskt medlemskap i Nato avskräcker från ett väpnat angrepp mot Sverige och bidrar till fred och säkerhet i hela den euroatlantiska regionen (prop. 2022/23:74 s. 42–45 och Ds 2023:19 s. 177).

Hur Nato är uppbyggt och vad ett medlemskap i organisationen innebär har beskrivits av regeringen och Försvarsberedningen (prop. 2022/23:74 s. 12–17 och 42–48 samt Ds 2023:19 s. 177–202).³ Rent allmänt kan sägas att Nato är en mellanstatlig försvarsallians som består av både en politisk och en militär del. Natos främsta uppgift är det kollektiva försvaret och att bevara fred och säkerhet. Att Nato är en mellanstatlig organisation innebär att beslut fattas i konsensus.

² När detta betänkande skrivs har samtliga medlemsstater i Nato förutom Turkiet och Ungern ratificerat Sveriges anslutningsprotokoll. Finland har blivit medlem i alliansen den 4 april 2023.

³ Se även Försvarshögskolan, Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige, 2023, bilaga 1.

Grunden för Nato är det nordatlantiska fördraget, som ingicks 1949. Kärnan i detta är det kollektiva försvaret, som bygger på den rätt till individuellt och kollektivt självförsvar som varje stat har och som erkänns i artikel 51 i FN-stadgan. I enlighet med artikel 5 i nordatlantiska fördraget åtar sig Sverige som allierad att utan dröjsmål kunna lämna stöd i händelse av ett väpnat angrepp mot någon av Natos medlemsstater. De ömsesidiga försvarsgarantierna enligt artikel 5 beskrivs och analyseras närmare i kapitel 10.

Näst efter nordatlantiska fördraget är det strategiska konceptet det viktigaste inriktande dokumentet inom Nato. Det beskriver bl.a. Natos strategi och syfte samt grundläggande uppgifter och värden. Enligt det senaste strategiska konceptet, som antogs i juni 2022, är Natos tre huvuduppgifter fortsatt (1) avskräckning och försvar, (2) civil och militär krishantering och förebyggande av kriser samt (3) säkerhets-samarbete. Nato definierar Ryssland som ett direkt hot mot alliansen. Det strategiska konceptet bekräftar Natos s.k. 360-gradersansats, dvs. beredskapen att hantera alla hot och utmaningar i land-, luft-, sjöfarts-, cyber- och rymddomänerna, från alla riktningar. Natos roll i kampen mot terrorism är en integrerad del av ansatsen. Av konceptet framgår vidare att medlemsstaterna ska arbeta för att bygga nationell och kollektiv motståndskraft mot såväl militära som icke-militära hot och utmaningar. Strategiska sårbarheter och beroenden ska identifieras och begränsas, t.ex. i fråga om kritisk infrastruktur, försörjningskedjor och hälso- och sjukvård.

Principen om civil motståndskraft (eng. resilience) är förankrad i artikel 3 i nordatlantiska fördraget. Denna motståndskraft är främst ett nationellt ansvar. Natos stats- och regeringschefer har upprepade gånger betonat att varje allierad måste vara tillräckligt robust och anpassningsbar för att hantera kriser som alliansen planerar att möta.

De civila åtgärderna och förberedelserna (eng. civil preparedness) inriktas inom Nato mot tre särskilt kritiska funktioner, nämligen 1) förmågan att upprätthålla politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, 2) säkerställandet av viktiga samhällsfunktioner och 3) civilt stöd till militära operationer. Inom denna ram ställs krav på bl.a. robust energiförsörjning, robusta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning, hantering av masskadeutfall, motståndskraftiga civila kommunikationssystem och robusta transportsystem.

Det kan konstateras att Natos krav på motståndskraft har nära beröringspunkter med kommitténs uppdrag. Grundlagsreglerna om

var och hur riksdagen får sammanträda, om krigsdelegationen och om normgivning i kriser har stor betydelse bl.a. för möjligheten att säkerställa politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner i allvarliga situationer. Ett svenskt medlemskap i Nato är också en faktor att beakta när tillämpningsområdet för regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara ses över, se kapitel 10.

Gråzonsproblematik och hybridhot har diskuterats

Redan när den nuvarande regeringsformen togs fram konstaterades det att krigsutbrott i vissa fall är otvetydiga, med regelrätta anfall från luft och hav, medan läget i andra fall är mer otydligt (se avsnitt 4.2). Den osäkerhet som kan uppstå i gränlandet mellan fred och krig kallas ofta för gråzonsproblematik. I internationella samarbeten används ofta begreppet hybridhot. Det talas också om icke-linjär krigföring (jfr prop. 2020/21:30 s. 61 och Ds 2017:66 s. 65–69).⁴

Inget av de nu nämnda begreppen har någon enhetlig definition. Aktiviteter i gråzonen kan utgöras av exempelvis politisk påverkan, manipulering av marknader, strategiska uppköp, desinformation, informationspåverkan, ryktesspridning, makt demonstrationer av militärt eller annat slag, stöd till ytterlighetsrörelser i landet, illegal under rättelseinhämtning, hot och påtryckningar mot beslutsfattare, igångsättning av omfattande migrationsströmmar, cyberangrepp och fysiska sabotage. Ofta kan det vara fråga om en kombination av olika aktiviteter och det kan vara oklart vad som ligger bakom dem.

En angripare kan ha olika skäl att använda en gråzonsstrategi i stället för öppet militärt våld. Syftet kan vara att uppnå politiska mål och vinna fördelar utan att mötas av beredskapshöjning eller andra motåtgärder. Angriparen kan medvetet hålla aktiviteterna under gränsen för ett väpnat angrepp och eftersom det till en början kan vara oklart om handlingarna är avsiktliga eller inte kan nödvändiga motåtgärder komma att försvåras och fördröjas. Angriparens syfte kan också vara att testa, öva eller demonstrera vissa förmågor, påverka politiska beslutsfattare eller överbelasta kritiska samhällsfunktioner.

⁴ Gråzonsproblematik och hybridhot behandlas bl.a. i Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning (FOI-R--4590--SE), 2018 och Försvarshögskolan, Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige, 2023, s. 193–202.

Aktiviteterna kan vara en del i krigsförberedelser men utförs i väsentligt högre utsträckning lågintensivt i fredstid.

Gråzonsproblematik och hybridhot är inte något nytt fenomen. Tillvägagångssättet som sådant har funnits i alla tider. Det som utmärker vår tid är att den samhälleliga och tekniska utvecklingen har skapat nya sårbarheter och därmed även nya angreppspunkter. Icke-linjär krigföring ingår också som en komponent i ryskt militärt tänkande och agerande. Det bör sägas att antagonistiska aktiviteter som t.ex. underrättelseinhämtning, cyberangrepp och påverkansoperationer pågår kontinuerligt mot Sverige, vilket framgår bl.a. av Säkerhetspolisens årsbok Säkerhetspolisen 2022/2023.

Från ett konstitutionellt perspektiv sätter gråzonsproblematiken ljus på den skarpa åtskillnad som regeringsformen gör mellan fred och krigsförhållanden. Eftersom grundlagsregler om fredstida kriser i stort sett saknas måste antagonistiska angrepp klassificeras som krig eller krigsfara, eller extraordinära förhållanden föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, för att t.ex. kunna utlösa särskilda regler om normgivning (jfr 15 kap. 6 § RF).

6.2 Covid-19-pandemin och ett nytt fokus på kriser

Vid sidan av den rent säkerhetspolitiska utvecklingen har Sverige och världen nyligen genomgått den mest omfattande pandemin i modern tid. Covid-19-pandemin satte den svenska beredskapen för fredstida kriser på prov och gjorde att frågor om författningsberedskap och krishantering hamnade i fokus. Flera delar av kommitténs uppdrag har sin grund i erfarenheter från hanteringen av pandemin.

Covid-19-pandemin har satt frågor om krisberedskap i fokus

Under våren 2020 drabbades Sverige och resten av världen av covid-19-pandemin. Pandemin innebar en fredstida kris som pågick under flera år och som påverkade stora delar av det svenska samhället. Den ledde också till diskussioner om den svenska krisberedskapen.

Det visade sig tidigt att covid-19-pandemin krävde kraftfulla och omfattande åtgärder från samhällets sida. Det infördes exempelvis långtgående begränsningar i fråga om folksamlingar, besöksförbud på äldreboenden och vårdinrättningar samt förbud mot inresor till

Sverige för vissa utländska medborgare. Många arbetstagare i privat och offentlig sektor uppmanades att utföra sitt arbete på distans.

Den svenska hanteringen av pandemin byggde i hög grad på allmänna rekommendationer och frivillighet men åtgärder ansågs också behöva vidtas med stöd av lagstiftning. Den författningsberedskap som fanns för att hantera utbrott av smittsamma sjukdomar visade sig ha brister. En stor mängd nya regler behövde därför tas fram på olika områden, ibland med kort varsel. De nya reglerna var ofta av sådan karaktär att de behövde meddelas av riksdagen genom lag. Detta ställde höga krav på riksdagens förmåga till snabbt och effektivt beslutsfattande och på Regeringskansliets förmåga att ta fram propositioner. Det omfattande lagstiftningsarbete som vidtogs under pandemin behandlas i avsnitt 11.4.1.

Pandemin påverkade förstås också de centrala statsorganen och andra offentliga aktörer, som kommuner, regioner och myndigheter. Riksdagen vidtog flera anpassningar för att kunna fortsätta sin verksamhet trots den omfattande smittspridningen. Partierna kom t.ex. överens om att endast ett begränsat antal ledamöter skulle delta i kammarens beslutsfattande. Det infördes också en möjlighet för riksdagsledamöter att delta på distans vid utskottssammanträden.

Redan tidigt under pandemin uppstod diskussioner om den svenska pandemiberedskapen och hanteringen av krisen. Sommaren 2020 beslutade regeringen att tillsätta en kommission med uppdrag att utvärdera regeringens, förvaltningsmyndigheternas, regionernas och kommunernas åtgärder (dir. 2020:74). Coronakommissionen lämnade två delbetänkanden – Äldreomsorgen under pandemin (SOU 2020:80) och Sverige under pandemin (SOU 2021:89) – och slutredovisade sitt arbete i februari 2022 med betänkandet Sverige under pandemin (SOU 2022:10). Kommissionens slutsatser och förslag behandlas kortfattat nedan och mer utförligt i avsnitt 11.4.1.

Även andra kriser har väckt frågor om svensk krisberedskap

Covid-19-pandemin är inte den enda kris som på senare tid har påverkat det svenska samhället och satt fokus på beredskapsfrågor.

Som har framgått av avsnitt 5.1 har Sverige drabbats av olyckor och kriser av helt andra slag än en pandemi. Några exempel är tsunami-katastrofen 2004, stormen Gudrun 2005, finanskrisen 2007–2008,

skogsbränderna i Västmanland 2014, flyktingmottagandet 2015 och flera uppmärksammade terroristattentat. Det handlar om händelser av olika typer och allvar men som alla har krävt åtgärder från samhällets sida. Många av händelserna har också lett till efterföljande diskussioner om och utvärderingar av krisberedskapen.

Att det framöver kommer att inträffa nya kriser som sätter samhället på prov är givet. Betydligt svårare är att förutse vilka situationer eller händelseförlopp som det kan handla om.

Diskussioner om och utveckling av svensk krisberedskap

Den svenska beredskapen för krigsförhållanden och fredstida kriser har beskrivits i kapitel 4 och 5. Som framgår där har Sverige i stor utsträckning separata system och lagstiftningar för hantering av krig och krigsfara respektive fredstida kriser. Systemen bygger på skilda utgångspunkter. Om regeringen fattar beslut om högsta beredskap är totalförsvaret, dvs. militärt och civilt försvar, all samhällsverksamhet som ska bedrivas. Fredstida kriser ska i stället hanteras enligt den normala ansvarsfördelningen och på lägsta möjliga nivå i samhället.

Att ha separata system för totalförsvaret och krisberedskap är ett relativt nytt förhållningssätt. Längre var tanken att samhället genom att planera för krig även byggde en god beredskap för andra kriser. Efter kalla krigets slut ändrades dock fokus i Sverige från försvar mot militära hot till hantering av fredstida kriser. Synen på totalförsvaret förändrades och ett nytt krisberedskapssystem växte fram.⁵ Som kommer att framgå av det följande har detta synsätt förändrats igen under senare tid och utvecklingen går numera tillbaka mot en mer gemensam syn på totalförsvaret och krisberedskap (Ds 2023:19 s. 13).

I samband med flera kriser som Sverige har drabbats av på senare tid har det genomförts granskningar och utvärderingar. Dessa har visat på vissa brister när det gäller samhällets krisberedskap.

Första gången det nya svenska krisberedskapssystemet prövades var i samband med tsunamikatastrofen i Sydostasien 2004. Den katastrofkommission som tillsattes efter katastrofen konstaterade i

⁵ En närmare beskrivning av det svenska totalförsvaret och skapandet av dagens krisberedskapssystem finns i Försvarshögskolan, Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige, 2023, s. 7–71. Det svenska krisberedskapssystemets framväxt beskrivs även bl.a. i betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) s. 127–144. För en genomgång av lagstiftnings- och utredningsarbete rörande fredstida kriser och krisberedskap före 2008, se expertgruppsrapporten Krisberedskapen i grundlagen (SOU 2008:61 s. 69–80).

sin granskningsrapport att det fanns brister i statsförvaltningens organisation. Den grundläggande bristen var enligt kommissionen avsaknaden av en central krisledningsfunktion i Regeringskansliet. Vidare ansåg kommissionen bl.a. att ansvarsprincipen inte i alla lägen är tillräcklig som utgångspunkt för krishantering. I vissa fall ansågs den rentav kunna försämra hanteringen. Kommissionen föreslog en rad åtgärder för att förbättra landets centrala krisledningsförmåga, bl.a. inrättandet av en central krisledning i Regeringskansliet och en förstärkning av samordningen mellan olika aktörer (se betänkandet Sverige och tsunamin – granskning och förslag, SOU 2005:104).

Riksrevisionen genomförde ett par år senare en granskning av regeringens krishantering och styrning av samhällets krisberedskap (Regeringen och krisen [RiR 2008:9]). Riksrevisionen bedömde då att krisberedskapen i Sverige hade betydande brister på flera områden, bl.a. att regeringens styrning var otillräcklig och att lagstiftningen inte var förberedd för en extrem nödsituation. Även andra granskningar och utvärderingar har redan före covid-19-pandemin pekat på brister när det gäller exempelvis ledning, organisation och samverkan vid hanteringen av fredstida kriser.⁶ Under åren har det samtidigt vidtagits flera åtgärder för att stärka krisberedskapen, exempelvis har en krishanteringsfunktion inrättats i Regeringskansliet. I denna funktion ingår bl.a. att samordna och inrikta Regeringskansliets krishantering, bedriva omvärldsbevakning dygnet runt, genomföra övningar och ta fram lägesbilder.

I samband med covid-19-pandemin har nya diskussioner om svensk krisberedskap förts.⁷ Coronakommissionen har t.ex. uttalat att flera av de brister som har identifierats i tidigare utvärderingar inte har åtgärdats och att Sveriges beredskap för pandemier har varit undermålig (bl.a. SOU 2021:89 s. 745–747). Kommissionen lämnar flera förslag på åtgärder inför nästa kris, bl.a. att den rättsliga beredskapen bör stärkas och att den nationella krisledningen och regeringens ansvar bör tydliggöras (SOU 2022:10 s. 661–682).

⁶ Se bl.a. Riksrevisionen, Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa (RiR 2008:1); MSB och Socialstyrelsen, Influenza A (H1N1) 2009; Rapport från Skogsbrandsutredningen 2015 och Riksrevisionen, Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 (RiR 2017:4).

⁷ Se bl.a. SvJT 2020 häfte 10; Johan Hirschfeldt och Olof Petersson, Rättsregler i kris, 2020; Statskontoret, Förvaltningsmodellen under coronapandemin, 2020 och SKR, Att lära av en kris, 2023.

Det pågår arbete för att förbättra den svenska beredskapen

Den svenska krisberedskapen har således diskuterats och utvecklats, ofta i samband med att nya kriser har inträffat. Samtidigt har det försämrade säkerhetspolitiska läget i vår omvärld inneburit att frågor om beredskapen för krigsförhållanden på nytt har hamnat i fokus.

Sedan 2015 har arbetet med totalförsvaret återupptagits. Det har bl.a. föreslagits en ny struktur för det civila försvaret (se betänkandet Struktur för ökad motståndskraft, SOU 2021:25). En utgångspunkt i det pågående arbetet är att krisberedskap och civilt försvar är ömsesidigt förstärkande och bör bygga på samma grundläggande strukturer (se bl.a. prop. 2020/21:30 s. 125–128). I oktober 2022 trädde en myndighetsreform för civilt försvar och krisberedskap i kraft i syfte att stärka motståndskraften under fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig (se avsnitt 4.4 och 5.3). En särskild utredare har också fått i uppdrag att utreda kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap (dir. 2023:51).

Sedan den 1 januari 2023 finns det vidare ett nationellt säkerhetsråd i Regeringskansliet för informationsutbyte och strategisk samordning i frågor som rör nationell säkerhet. Det nationella säkerhetsrådet leds av statsministern och består av statsråd.

Vid sidan av detta mer övergripande arbetet med totalförsvaret och krisberedskapen pågår det ett omfattande lagstiftningsarbete för att förbättra författningsberedskapen på olika samhällsområden inför framtida kriser av olika slag. Som exempel kan följande nämnas:

- *Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap* lämnade i februari 2022 sitt slutbetänkande Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga (SOU 2022:6).⁸ Utredningen har sett över hälso- och sjukvårdens beredskap inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap. Förslagen bereds i Regeringskansliet.

⁸ Utredningen har tidigare lämnat två delbetänkanden: Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning (SOU 2020:23) och En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården (SOU 2021:19). Vissa frågor har behandlats av riksdagen (prop. 2022/23:45, bet. 2022/23:SoU11, rskr. 2022/23:164).

- *Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap* lämnade i november 2022 sitt betänkande *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57). Förslagen bereds i Regeringskansliet.
- *Betalningsutredningen* lämnade i mars 2023 sitt betänkande *Staten och betalningarna* (SOU 2023:16). Utredningen har bl.a. övervägt vissa frågor om beredskapen i betalningssystemet för fredstida krissituationer och höjd beredskap. Förslagen bereds i Regeringskansliet.
- *Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen* lämnade i augusti 2023 sitt betänkande *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50). Utredningen har lämnat förslag i syfte att stärka Sveriges förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig. Förslagen bereds i Regeringskansliet.
- *Utredningen om författningsberedskap inför framtida pandemier* lämnade i september 2023 sitt slutbetänkande *Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen* (SOU 2023:56).⁹ Utredningen har föreslagit vissa ändringar av smittskyddslagen. Förslagen bereds i Regeringskansliet.
- *Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivet* har bl.a. i uppdrag att föreslå en justerad arbetsrättslig beredskapslagstiftning (dir. 2022:88). Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2023.
- *Utredningen om en ny livsmedelsberedskap* handlar om den fortsatta uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen i syfte att stärka samhällets krisberedskap och det civila försvaret (dir. 2022:33). Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2024.
- *Utredningen om arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig* ska se över regelverket för arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassornas deltagande i arbetet med krisberedskap och civilt försvar (dir. 2023:76). Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2024.

⁹ Utredningen har tidigare lämnat delbetänkandet *Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning* (SOU 2022:26).

- *Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap* syftar till att stärka Sveriges förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning och därigenom säkerställa tillgång till samhällsviktiga varor och tjänster vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig (dir 2022:72). Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 oktober 2024.¹⁰
- *Va-beredskapsutredningen* syftar till att stärka förmågan att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig samt utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat (dir. 2022:127). Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2024.
- *Utredningen om en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret* ska analysera och lämna förslag om hur personalbehoven inom det civila försvaret kan tryggas (dir. 2023:116). Uppdraget ska redovisas senast den 27 januari 2025.
- *Utredningen om stärkt beredskap inför framtida pandemier* ska göra en översyn av smittskyddsregleringen för att bättre anpassa den till situationer med omfattande smittspridning (dir. 2023:106). Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025.

Som framgår av uppräknigen har många av de utredningar som har tillsatts på senare tid i uppdrag att utreda frågor om såväl fredstida kriser som höjd beredskap eller andra krigsförhållanden.

6.3 Digitalisering och andra förändringar

Frågor om hur Sverige ska möta krig och andra kriser – och vilka kriser som kan uppstå – påverkas av samhällsutvecklingen i stort, såväl i Sverige som utomlands. Vid sidan av den säkerhetspolitiska utvecklingen och ett nytt fokus på kriser och beredskap finns det andra utvecklingslinjer som har relevans för kommitténs uppdrag.

¹⁰ Utredningen har i februari 2023 lämnat delbetänkandet Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap (SOU 2023:11).

Digitalisering och teknikutveckling

Dagens samhälle präglas av ökad digitalisering och snabb utveckling av ny teknik, både inom privat och offentlig sektor.¹¹ Detta utmanar traditionella arbetssätt, strukturer och regleringar. Digitaliseringen innebär fördelar och nya möjligheter för hela samhället, exempelvis i form av mer effektiva och flexibla verksamheter, bättre tillgång till service och information och snabbare kommunikationsvägar.

Sverige har ett övergripande mål att vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter (se bl.a. skr. 2017/18:47). Covid-19-pandemin skyndade på den digitala utvecklingen på flera områden, bl.a. på arbetsmarknaden. Många anställda i både offentlig sektor och i näringslivet kan numera utföra en stor del av sitt arbete på distans med stöd av digital teknik. Utvecklingen går enligt regeringen mot ett mer flexibelt arbetsliv (skr. 2020/21:92 s. 17).

Samtidigt innebär den ökade användningen av digitala verktyg i allt fler samhällssektorer också att hot, sårbarheter och risker ökar. Informations- och cybersäkerheten utvecklas inte lika snabbt som tekniken vilket bl.a. medför ökade risker för cyberangrepp mot eller it-incidenter i säkerhets känsliga och andra samhällsviktiga verksamheter (SOU 2021:63 s. 91). Till det kommer att metoder och verktyg för cyberangrepp ständigt utvecklas. Bland de svenska mål som i dag utsätts för sådana angrepp finns verksamheter som är av väsentlig betydelse för samhällets grundläggande funktioner.¹²

Digitaliseringen har även fört med sig en ny informationsmiljö där sociala medier och andra digitala plattformar, tillsammans med

¹¹ För mer information om digitalisering och teknikutveckling, se bl.a. betänkanterna För digitalisering i tiden (SOU 2016:89), digitalförvaltning.nu (SOU 2017:23), reboot – omstart för den digitala förvaltningen (SOU 2017:114), Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25) och Förnya taktiken i takt med tekniken – förslag för en ansvarsfull, innovativ och samverkande förvaltning (SOU 2022:68).

¹² Se t.ex. Nationellt cybersäkerhetscenter, Cybersäkerhet i Sverige 2022, del 1, och betänkandet Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem (SOU 2021:63). Frågor om informations- och cybersäkerhet behandlas också bl.a. i skrivelserna Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet (skr. 2016/17:213), Nationell säkerhetsstrategi (Regeringskansliets dnr SB2017/00106) och Hur Sverige blir bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter – en skrivelse om politikens inriktning (skr. 2017/18:47) samt regeringens senaste totalförsvarsproposition (prop. 2020/21:30) och Försvarsberedningens senaste rapport (Ds 2023:19). Riksrevisionen har i april 2023 konstaterat att regeringens styrning på området är otydlig och att ansvar och uppgifter är spridda på flera departement och många olika myndigheter samt att samverkan och delning av information inte genomförs under effektiva former, se rapporten Regeringens styrning av samhällets informations- och cybersäkerhet – både brådskande och viktig (RiR 2023:8).

digitaliserade traditionella medier, gör att spridning av information – och även desinformation – sker betydligt fortare än tidigare.

Den snabba teknikutvecklingen innebär en kontinuerlig förändring av samhället som kommer att fortsätta framöver. Utvecklingen inom bl.a. informationsteknik, artificiell intelligens (AI), sensorer, robotik, materialteknik, bioteknik, energiteknik och kvantteknik kan antas leda till betydande förändringar med omfattande ekonomiska, politiska och även militära konsekvenser. Av dessa teknikområden väntas framför allt AI ha en betydande inverkan på samhällsutvecklingen under de närmaste åren. Detta innebär nya möjligheter till automatiserade system men också till informationspåverkan eftersom stora mängder information kan genereras, bearbetas och spridas på ett sätt som gör det svårt att skilja falsk information från korrekt (jfr Ds 2023:19 s. 38).

Andra globala skeenden och utvecklingslinjer

Sverige påverkas i hög grad av vad som sker i vår omvärld. Bland flera globala skeenden och trender kan följande framhållas särskilt.

Både 2020 års grundlagskommitté och Försvarsberedningen anger att den demokratiska trenden i världen är nedåtgående (se SOU 2023:12 s. 121 och 122 samt Ds 2023:19 s. 29). Respekten för mänskliga rättigheter och rättsstatens principer brister också på flera håll i världen. Allt färre människor lever i fullvärdiga demokratier och demokratins kvalitet kan sägas minska i befintliga demokratier samt i sådana länder som befinner sig mellan demokratier och auktoritära stater. Denna nedåtgående trend har observerats även inom EU. Enligt 2020 års grundlagskommitté finns det vidare exempel i vår omvärld på direkta politiska åtgärder som urholkar rättsstaten, t.ex. pågår det en utveckling mot ökad politisk styrning av domare och domstolar. Rättsstaten är tänkt att garantera bl.a. att den offentliga makten utövas under lagarna. En fungerande rättsstat innebär således ett fundamentalt skydd för demokratins fortlevnad.

Klimatförändringarna utgör ett allvarligt och växande globalt hot. Effekterna av klimatförändringarna blir alltmer påtagliga och ökar risken för svåra naturhändelser, som extrema väderhändelser, torka, översvämningar och havsnivåhöjningar. När klimatet förändras får det stora konsekvenser för människors livsvillkor och för många

samhällsviktiga funktioner, t.ex. påverkas matproduktion och vattentillgång. Det har bedömts att klimatförändringarna kommer att leda till svåra påfrestningar för Sverige och globalt i vår omvärld (se t.ex. Ds 2023:19 s. 44–46 och prop. 2020/21:30 s. 67).

Sverige har länge haft ett beroende av globala försörjningskedjor. Under covid-19-pandemin blev omfattningen av och sårbarheten i detta beroende tydlig, bl.a. vad gäller skyddsutrustning och vaccin. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 och den försämrade säkerhetspolitiska situationen har vidare påverkat den globala livsmedelsförsörjningen och energimarknaden. Det finns numera enligt Försvarsberedningen en strävan efter ökad nationell eller regional kontroll över produktionsförmåga och varukedjor för att minska beroendet av andra länder. Säkerhetspolitiska mål överordnas ekonomiska mål i allt större utsträckning, med ökande regleringar och restriktioner som följd (Ds 2023:19 s. 32–34).

Delvis nya förutsättningar för politisk styrning

Möjligheten till effektiv politisk styrning är central i krig och andra kriser. Den kritik som har förts fram mot svensk krisberedskap har ofta handlat om just brister i nationell styrning. Under de senaste decennierna har det skett vissa förändringar av den offentliga verksamheten som påverkar förutsättningarna för sådan styrning.

Sedan 1990-talet har det skett en omfattande privatisering av den offentliga sektorn. Det innebär att många verksamheter som tidigare bedrevs av kommuner och regioner numera drivs av privata näringsidkare, t.ex. inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Avreglering och privatisering har också ägt rum inom andra sektorer som tidigare varit under statlig kontroll eller där tillträdet på annat sätt varit starkt reglerat, som energimarknaden, apoteksmarknaden, och telekommarknaden. En stor del av den samhällsviktiga verksamhet som behöver fungera i kriser bedrivs därmed numera av privata näringsidkare. Nya ersättningsmodeller används också. Detta innebär sammantaget att möjligheterna till direkt politiskt inflytande över dessa verksamheter har minskat och att styrningen i större utsträckning kan behöva ske genom lagar och regler. Det kan här noteras att det under fredstida förhållanden i princip bara är riksdagen som får meddela civilrättsliga

föreskrifter, exempelvis regler om förhållandet mellan privatpersoner och näringsidkare.

Rent allmänt har det också skett en utveckling med ökad styrning genom lagar och regler – en s.k. juridifiering – på många områden, t.ex. inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg.¹³ Juridifieringen har bl.a. kommit till uttryck i en mer detaljerad reglering av enskildas rättigheter på olika områden. Även privatiseringar har i flera fall medfört behov av nya regler. Det svenska EU-medlemskapet har slutligen också bidragit till ökade krav på rättslig reglering och mer komplexa regler på många områden, som t.ex. upphandling, energi, personuppgiftsbehandling, miljöskydd, transporter och jordbruk.

I kriser uppstår det ofta behov av snabba åtgärder och särskilt anpassade lösningar. På områden med en mångfald av olika aktörer och en omfattande och detaljerad reglering kan sådana åtgärder och lösningar sällan åstadkommas utan att de befintliga reglerna ändras eller kompletteras. Juridifieringen leder alltså till att det krävs nya regler för att kunna ändra de bestämmelser som normalt gäller.

6.4 Internationell reglering och rättsutveckling

Kommitténs uppdrag avser problem som inte är unika för Sverige. De flesta länder kan ställas inför frågor om var och hur parlamentet får sammanträda i nödsituationer, vilka alternativ som finns om parlamentet under krig inte går att samla och vad som bör gälla om ny lagstiftning behövs snabbt under en allvarlig fredstida kris.

Hur andra länder har hanterat dessa frågor är av stort intresse för kommitténs översyn. Av intresse är också vilka rekommendationer beträffande regler om nödtillstånd som exempelvis Europarådet och andra internationella organisationer har tagit fram under senare år.

¹³ Se bl.a. Johan Hirschfeldt, Svensk krishantering i fredstid – de konstitutionella aspekterna och en framåtblick, SvJT 2020 s. 1148; Statskontoret, Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys (2019:2) s. 27 och 28 samt betänkandena Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47) s. 106 och 107 och Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53) s. 205 och 206.

Många länder har särskilda grundlagsregler om nödtillstånd

Som har framgått av avsnitt 2.2 har kommittén uppdragit åt Anna Khakee, som är associate professor vid Maltas universitet, att följa upp och komplettera sin tidigare kartläggning från 2008 av andra europeiska länders grundlagsregler rörande krig och andra kriser.

En slutsats i den tidigare rapporten var att grundlagarna i de allra flesta länder innehåller bestämmelser om nödlägen. I vissa länder, däribland Sverige, är reglerna begränsade till krig och krigsfara medan de i andra länder också avser t.ex. naturkatastrofer, svåra pandemier, terroristattentat eller svårartade ekonomiska kriser.

Den nya kartläggningen har redovisats i rapporten *Grundlagar i orostider: Beredskapsreglering i ett europeiskt perspektiv*. Den utgör bilaga 2 till detta betänkande. Rapporten är indelad i tre delar. Den första delen innehåller en kortfattad litteraturöversikt avseende konstitutionella frågor på krisberedskapsområdet. Fokus ligger på rekommendationer från Europarådet. I den andra delen kartläggs grundlagsregler om nödlägen i 29 europeiska länder: Island, Norge och Schweiz samt alla EU-länder utom Sverige. I rapportens tredje del finns slutligen en beskrivning av systemet för krishantering på högsta ledningsnivå i nio länder: Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Norge, Schweiz, Spanien, Storbritannien och Tyskland. Dessa länderstudier avser bl.a. krislagstiftning under grundlagsnivå i respektive land, de högsta statsorganens beslutsfattande i kriser och exempel på praktisk krishantering och tillämpning av lagstiftning.

Resultatet av Anna Khakees studie beskrivs närmare i kapitel 8–11, dvs. i anslutning till vart och ett av kommitténs deluppdrag. Rent allmänt kan dock sägas att alla länder som har undersökts i någon mån reglerar nödtillstånd i grundlagen. Regleringarna är emellertid mycket olikartade både när det gäller omfattning och innehåll. De nordiska grundlagarna innehåller jämförelsevis knapphändiga regler om nödtillstånd. De tenderar också att ge relativt litet utrymme åt nödförordningar, dvs. förordningar som regeringen eller statschefen får utfärda i situationer då omedelbar reglering krävs. Vissa länder i bl.a. Centraleuropa har tre typer av grundlagsreglerade nödtillstånd: krigstillstånd, undantagstillstånd – som ofta kopplas till hot mot den konstitutionella ordningen – och naturkatastroftillstånd, vilket i vissa fall även omfattar industriolyckor och epidemier. Andra länder har två kategorier av nödtillstånd eller endast en. Grundtanken i de flesta

europiska konstitutioner tycks vara att parlamentets roll ska förändras så lite som möjligt i ett krisläge. I många grundlagar anges att parlamentet inte får upplösas vid nödtillstånd och ofta också att parlamentet ska sammanträda kontinuerligt i dessa fall. I den mån regeringen eller presidenten får utökade befogenheter att utfärda regleringar med kraft av lag – vilket är förhållandevis vanligt – finns i regel ett visst mått av parlamentarisk översyn. Grundlagsregler om var parlamentet ska sammanträda i normala fall och under ett nödtillstånd är vanligt förekommande främst i Norden. Få länder har någon egentlig motsvarighet till den svenska krigsdelegationen.

Av Anna Khakees rapport framgår att konstitutionella frågor om kriser på senare år har diskuterats inte minst med anledning av covid-19-pandemin. Det kan i det sammanhanget nämnas att även Corona-kommissionen har behandlat andra länders grundlagsregler om nödtillstånd. Enligt kommissionen avviker Sverige genom att helt sakna särskilda regler på konstitutionell nivå för fredstida kriser som exempelvis naturkatastrofer, svåra epidemier, terroristangrepp och svårartade ekonomiska kriser (SOU 2022:10 s. 275–279).

Internationalisering och internationella rekommendationer

Sedan regeringsformen beslutades 1974 har Sverige gått med först i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) 1992 och därefter i EU 1995. Europakonventionen och barnkonventionen har fått ställning som svensk lag, 1995 respektive 2020. EU har vidare antagit en rättighetsstadga, som är rättsligt bindande sedan 2009. Svensk rätt har på dessa och andra sätt fått en mer internationell prägel.

Som en del av den internationella rättsutvecklingen har det successivt vuxit fram rekommendationer om hur konstitutionella regler rörande nödtillstånd bör utformas. Rekommendationerna utgår till stor del från Europakonventionen och andra konventioner.

Inom Europarådet finns det sedan 1990 ett särskilt rådgivande organ för konstitutionella frågor, Europeiska kommissionen för demokrati genom lag. Denna kommission, som vanligen kallas för Venedigkommissionen, ger Europarådets medlemsstater och vissa andra länder rättslig rådgivning i konstitutionella ämnen. Syftet är särskilt att hjälpa stater som vill anpassa sin rättsordning till europeisk

och internationell standard när det gäller demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer (eng. rule of law).

Venedigkommissionen har ägnat betydande uppmärksamhet åt undantagstillstånd (eng. states of emergency) och tagit fram både generella rapporter och landspecifika yttranden om grundlagsregler på detta område och om nödlagstiftning under grundlagsnivån.

Ett undantagstillstånd har i detta sammanhang beskrivits som en tillfällig situation i vilken den verkställande makten får extraordinära befogenheter och extraordinära regler tillämpas i syfte att hantera en mycket speciell situation som utgör ett fundamentalt hot mot ett land. Undantagstillstånd kan innefatta både avvikelser från det normala skyddet för mänskliga rättigheter och förändringar av den normala makt- och funktionsfördelningen mellan olika statsorgan. Möjligheten till undantag från grundläggande fri- och rättigheter har betraktats som särskilt viktig att granska, eftersom erfarenheten visar att de allvarigaste överträdelsena av mänskliga rättigheter tenderar att förekomma i samband med undantagstillstånd.¹⁴

Venedigkommissionen har således behandlat undantagstillstånd av olika slag och inkluderat flera frågor som – vilket bör betonas – kommittén inte har i uppdrag att utreda, t.ex. utökade möjligheter att begränsa fri- och rättigheter under nödtillstånd eller utvidgade befogenheter för regeringen på andra områden än normgivning.

Vad Venedigkommissionens rekommendationer innebär i sak behandlas närmare i avsnitt 11.5.3. Det handlar bl.a. om ett krav på legalitet, dvs. att undantagstillstånd inte bör vara oreglerade. Det är från rättsstatsperspektiv bättre att föra in regler om nödlägen inom ramen för en konstitution än att betrakta undantagstillstånd och statsmakternas åtgärder under ett sådant som något utomrättsligt.¹⁵ Av rekommendationerna framgår vidare att de åtgärder som vidtas under ett undantagstillstånd bör vara nödvändiga, proportionerliga och tillfälliga. Det bör finnas en parlamentarisk och rättslig kontroll både när det gäller utlysandet av undantagstillstånd som sådant och

¹⁴ Se t.ex. Venedigkommissionen, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, 26 maj 2020, s. 3 och *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency*, 16 april 2020, s. 5.

¹⁵ Den finländske juristen Kaarlo Tuori anger att man skiljer mellan konstitutionell och icke-konstitutionell nödtillståndsrätt, se Kaarlo Tuori, *Nödtillståndsrätten i Tyskland och Finland på 1920- och 1930-talen*, i *Retfærd: nordisk juridisk tidsskrift*, 1988(41), s. 96–110. Venedigkommissionen talar på motsvarande sätt om *the sovereignty approach* och *the rule of law approach* och om att befogenheter under undantagstillstånd kan vara *constitutional* eller *extra-constitutional*, se Venedigkommissionen, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, 26 maj 2020, s. 4 och 6.

när det gäller de åtgärder som vidtas under den tid som tillståndet varar. Ett undantagstillstånd bör inte få pågå längre än nödvändigt.

En allmän slutsats som har dragits är att bestämmelser rörande undantagstillstånd bör ha inbyggda garantier mot missbruk för att vara förenliga med rättsstatens principer. Samma sak bör gälla i fråga om bestämmelser som på annat sätt ger den verkställande makten tillfälligt utökade befogenheter. Parlamentet bör t.ex. kunna utöva effektiv kontroll över hur sådana regler används. Rätt utformade kan regler om nödtillstånd enligt Venedigkommissionen tillgodose både intresset av effektiva åtgärder till skydd för befolkningen och intresset av demokratisk konstitutionalism och rättsstatlighet.¹⁶

6.5 Samtliga aspekter behöver beaktas

De grundlagsregler som kommittén ska se över utformades för lång tid sedan, delvis med utgångspunkt i historiska förhållanden. När de nu ska omprövas behöver den utveckling som har skett vägas in.

Reglerna om var och hur riksdagen får sammanträda är i sak från 1809, även om de fick sin nuvarande lydelse 1975 (se avsnitt 8.2). Efter 1975 har endast språkliga justeringar gjorts. Reglerna är alltså från en tid då digitala sammanträden över huvud taget inte framstod som en möjlighet. Det är samtidigt inte bara den tekniska utan även den säkerhetspolitiska utvecklingen som behöver beaktas. Var och hur riksdagen får sammanträda är en viktig fråga i allvarliga kriser och det finns nu erfarenheter bl.a. av hur Ukrainas parlament har hanterat sin verksamhet under krig i modern tid. Till detta kommer faktorer som att Stockholm har förändrats och vuxit sedan det bestämdes att riksdagen normalt sett ska sammanträda där och att reglerna om riksdagens sammanträden nyligen har prövats under en pandemi. Sammantaget finns det flera aspekter att ta hänsyn till.

Krigsdelegationen kom till på 1960-talet och regleringen har inte varit föremål för någon övergripande översyn sedan den nuvarande regeringsformen trädde i kraft 1975 (se avsnitt 9.2). Lösningen med ett mindre organ som kan överta riksdagens funktioner och snabbt föras i säkerhet kan möjligen föra tankarna till kalla kriget, risken för kärnvapenanfall och bunkerverksamhet. Frågan är om lösningen är

¹⁶ Se Venedigkommissionen, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, 26 maj 2020, s. 25.

ändamålsenlig i dag, utifrån den säkerhetspolitiska utveckling som har ägt rum. En annan omständighet som behöver beaktas är att krigsdelegationens övningar låg nere under flera decennier, fram till 2017. Att övningsverksamheten har återupptagits gör det angeläget att gå igenom regleringen i stort. Det kan slutligen konstateras att det internationella perspektivet är frånvarande i förarbetena till regeringsformens bestämmelser om krigsdelegationen. Det framgår t.ex. inte om krigsdelegationen har motsvarigheter i andra länder.

Till skillnad från reglerna om riksmötet och krigsdelegationen har tillämpningsområdet för bestämmelserna om krig och krigsfara i 15 kap. RF setts över för inte så länge sedan. Grundlagsutredningen föreslog 2008 att flera av bestämmelserna skulle få ett mer begränsat tillämpningsområde (se avsnitt 10.3). Regeringen bedömde att förslaget krävde ytterligare utredning och den säkerhetspolitiska utvecklingen – med ett instabilt och oförutsägbart säkerhetsläge, ett stundande medlemskap i Nato och en mer intensiv diskussion om gräzonsproblematik – har nu satt frågan i ett delvis nytt ljus.

Regeringsformens bestämmelser om normgivning har en lång historia och kommittén har inte i uppgift att se över dem generellt. Uppdraget handlar bara om regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser, dvs. regeringens utrymme att meddela föreskrifter genom förordning i sådana fall. Grundlagsutredningen lämnade även på det området ett förslag 2008, som inte genomfördes trots att kommittén var enig (se avsnitt 11.3.4). Nu har Sverige fått erfarenhet av ytterligare en kris – covid-19-pandemin – och såväl konstitutionsutskottet som Coronakommissionen har förordat en översyn av regeringens handlingsutrymme och förutsättningarna för legalt handlande i fredstida kriser (se avsnitt 11.4.1). Som framgått har den internationella vägledningen också utvecklats, bl.a. har Venedigkommissionen sammanställt sina rapporter och yttranden om nödtillstånd. Även den säkerhetspolitiska utvecklingen, den förnyade diskussionen om krisberedskap, den globala utvecklingen och de delvis förändrade förutsättningarna för politisk styrning bör beaktas när reglerna om normgivning i fredstida kriser nu ses över.

II

ÖVERVÄGANDEN OCH
FÖRSLAG

7 Sverige ska kunna styras även i kriser

Kommittén har i uppdrag att utreda vissa grundlagsfrågor som till stor del handlar om krig och andra kriser. Uppdraget, som har flera delar, kan ytterst sägas handla om att Sverige ska kunna styras även i kriser. I detta kapitel behandlar kommittén denna och vissa andra utgångspunkter som har betydelse för alla deluppdrag.

7.1 Det allmänna har en viktig skyddsuppgift

Kommitténs bedömning: Sverige behöver kunna styras på ett effektivt och legitimt sätt även i nödlägen av olika slag. Det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda befolkningen och riket. Det gäller i fredstida kriser likaväl som i krig och krigsfara. Skyddsuppgiften vilar till stor del på regeringen, som styr riket, och på riksdagen, som bl.a. stiftar lagar och granskar regeringen.

Kommitténs uppdrag rör de centrala statsorganens verksamhet i krig och andra kriser. Till frågorna hör var och hur riksdagen ska kunna sammanträda i sådana situationer, om ordningen med en krigsdelegation fortfarande är ändamålsenlig och om regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser bör utvidgas.

Vilka konstitutionella spelregler som bör gälla i dessa avseenden, och hur rollfördelningen mellan riksdagen och regeringen bör se ut, beror till stor del på vilket övergripande ansvar de offentliga organen kan anses ha. I detta avsnitt behandlar kommittén därför frågan om det allmänna har en särskild skyddsuppgift, dvs. ett ansvar för att avvärja de yttre hot och faror som ett krig eller en annan kris för med

sig. De demokratiska och rättsstatliga värden och principer som ska upprätthållas när en kris hanteras beskrivs i avsnitt 7.2.

Den grundläggande rätten till liv är en beståndsdel i flera av de konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har anslutit sig till. Rätten gäller gentemot det allmänna, som inte bara ska avstå från att själv kränka den utan också har en positiv förpliktelse att skydda liv. Av artikel 6 i barnkonventionen framgår t.ex. att staterna inte bara ska erkänna varje barns rätt till livet utan också till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad. Rätten till liv enligt artikel 2 i Europakonventionen innebär att offentliga organ i vissa fall är skyldiga att värna eller skydda personer som på ett eller annat sätt är utsatta för livsfara. Det finns rättsfall som avser det allmännas ansvar vid risker för bl.a. jordskred, explosioner, utsläpp ur vattenreservoarer och kärnvapenprov. I flera av dessa fall har stater ansetts bryta mot rätten till liv genom att inte tillräckligt skydda lokalbefolkningen mot riskerna (se Hans Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2023, 6:e uppl., s. 79 och 80).

I regeringsformens program- och målsättningsstadganden anges bl.a. att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa (1 kap. 2 § andra meningen RF). Det angivna stadgandet rör sociala rättigheter i allmänhet och inte det allmännas ansvar just i krig och andra kriser. Avfattningen är dock generell, vilket innebär att den enskildes välfärd ska vara ett övergripande mål även i kriser.

Vilket ansvar det allmänna anses ha i svåra situationer framgår till viss del också av de mål som gäller för totalförsvaret och den svenska krisberedskapen. Det övergripande målet för totalförsvaret, dvs. både det militära och det civila försvaret, är att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet.¹ Till de särskilda målen för det civila försvaret hör att ha förmåga att värna civilbefolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna (prop. 2020/21:30 s. 86 och 89). Målet för den svenska krisberedskapen är bl.a. att värna människors liv och hälsa genom att upprätthålla samhällsviktig verk-

¹ Det övergripande målet för totalförsvaret och de särskilda målen för det militära respektive civila försvaret gäller för försvarsbeslutsperioden 2021–2025 (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136). Arbetet med inriktningen och utformningen av totalförsvaret i nästa försvarsbeslutsperiod pågår, jfr missivet i Ds 2023:19.

samhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar. Vissa grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter ska också värnas (prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 6 s. 69).

Försvarsberedningen beskriver Sveriges inre och yttre säkerhet som två av statens kärnuppgifter, samtidigt som arbetet för att värna landets säkerhet är en uppgift för hela samhället. Sveriges vitala nationella säkerhetsintresse anges vara att hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet (Ds 2023:19 s. 12).

Slutligen kan även två säkerhetsstrategier som har tagits fram under 2000-talet nämnas.² I strategin för samhällets säkerhet från 2006 anges att vi gemensamt bär ansvaret för vår säkerhet men att det offentliga har ett huvudansvar. Målen för vår säkerhet bör enligt strategin vara att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter (prop. 2005/06:133 s. 45). I den nationella säkerhetsstrategin från 2017 anges att det inte finns någon viktigare uppgift för staten än att värna Sveriges frihet, fred och säkerhet. En förutsättning för att uppnå målen för vår säkerhet är enligt samma strategi att vårt lands politiska oberoende och självständighet kan säkras samt att vår territoriella integritet kan upprätthållas (jfr s. 6 i strategin).

Kommittén kan mot denna bakgrund konstatera att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda både befolkningen och riket i nödlägen av olika slag. Denna skyddsuppgift kan anses höra till statskicketets grunder. Att skydda befolkningen handlar främst om att värna invånarnas liv och hälsa. I det ligger bl.a. att upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Att skydda riket handlar om att värna Sveriges territorium och självständighet samt vårt demokratiska statsskick och våra institutioner mot hot och faror av olika slag.

Med det allmänna avser kommittén i detta sammanhang såväl staten som kommunerna och regionerna. Genom sitt lagstadgade ansvar för exempelvis skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård har kommuner och regioner inte sällan en nyckelroll i kriser av olika slag. Konstitutionellt sett och på nationell nivå vilar dock ansvaret för att skydda befolkningen och riket till stor del på regeringen.

² Se propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133) och Nationell säkerhetsstrategi, Regeringskansliets dnr SB2017/00106. I regeringsförklaringen den 18 oktober 2022 aviserades det att en ny säkerhetsstrategi ska tas fram.

Regeringen styr enligt grundlag riket (1 kap. 6 § RF) och de statliga förvaltningsmyndigheterna lyder med få undantag under regeringen (12 kap. 1 § RF). Konstitutionsutskottet har uttalat att regeringens styrfunktion inkluderar uppgiften att hantera konsekvenserna för riket och dess befolkning i händelse av en stor katastrof, med hjälp av förvaltningsmyndigheterna. Regeringen har vidare ansetts ha det övergripande ansvaret för samhällets insatser i händelse av stora påfrestningar och det har ansetts vara regeringen som till syvende och sist ansvarar inför riksdagen för hur en kris hanteras (dir. 2005:3, bet. 2005/06:KU8 s. 39 och SOU 2022:10 s. 282–284 samt 300).

Riksdagen är folkets främsta företrädare och behöver även i svåra situationer vara i stånd att vid behov stifta lag, besluta om skatt till staten, bestämma hur statens medel ska användas samt granska rikets styrelse och förvaltning (1 kap. 4 § RF). Om regeringen och riksdagen tillsammans ska kunna skydda befolkningen och riket i en kris behöver regeringen ha adekvata befogenheter samtidigt som riksdagen upprätthåller sin verksamhet och fullgör sina uppgifter. Sverige behöver kort sagt kunna styras på ett effektivt och legitimt sätt även i kriser, för att befolkningen och riket ska kunna skyddas. Riksdagens och regeringens konstitutionella ansvar och uppgifter i allvarliga fredstida kriser behandlas närmare i avsnitt 11.6.1.

Vid sidan av det allmänna har givetvis även företag, föreningar, privatpersoner och andra enskilda ett stort ansvar i kriser. Det är framför allt när enskilda själva inte klarar av en situation som det allmänna ska ingripa. Det allmänna kan dock inte avhända sig sitt ansvar som yttersta garant för befolkningens och rikets säkerhet (jfr bl.a. prop. 2005/06:133 s. 52 och bet. 2005/06:KU8 s. 46).

Det allmännas ansvar för att skydda befolkningen och riket gäller inte bara i krig och krigsfara, dvs. i sådana situationer som regleras i 15 kap. RF. Det gäller även under normala förhållanden och under fredstida kriser. Pandemier, naturkatastrofer och kärnkraftsolyckor kan tänkas medföra väl så stora risker för liv och hälsa som krig eller krigsfara. Befolkningen har berättigade förväntningar på att det allmänna ska tillhandahålla skydd och hjälp även i sådana fall.

7.2 Demokrati och legalitet ska upprätthållas

Kommitténs bedömning: Det allmännas planering för krig och andra kriser bör inte bygga på konstitutionell nödrätt. I stället bör regeringsformen innehålla bestämmelser som gör det möjligt att agera med stöd i lag även i sådana allvarliga situationer.

Grundläggande principer för vårt demokratiska statsskick, som parlamentarism, respekt för alla människors lika värde och skydd för grundläggande fri- och rättigheter, bör så långt det över huvud taget är möjligt upprätthållas när kriser hanteras.

I svåra lägen kan det allmänna behöva vidta särskilda åtgärder för att skydda befolkningen och riket från faror och hot. Förhållandena kan samtidigt göra det svårt för statsorganen att arbeta i vanlig ordning.

Det finns olika sätt att hantera krig och andra allvarliga kriser konstitutionellt. I Sverige har det sedan länge funnits en bred enighet om att konstitutionell nödrätt är en alltför osäker grund för riksdagens och regeringens agerande i sådana lägen. Konstitutionell nödrätt innebär att statsmakterna i en nödsituation åsidosätter grundlagen och ändå gör anspråk på att ha agerat rättsenligt (se avsnitt 4.1). Regeringsformen utgår i stället från legalitetsprincipen, dvs. att all maktutövning, även i krig och andra kriser, ska ha stöd i lag (1 kap. 1 § RF). Grundlagstiftaren har därför försökt att förutse vilka komplikationer allvarliga situationer av olika slag kan orsaka och anpassat regeringsformen utifrån det. Ett tydligt exempel är reglerna om krig och krigsfara i 15 kap. RF. För fredstida kriser finns det inte någon motsvarande särskild konstitutionell ordning. Sådana kriser ska alltså hanteras inom grundlagens befintliga ramar och med de möjligheter som redan i dag finns att exempelvis anpassa riksdagens verksamhetsformer, skynda på lagstiftningsprocessen eller delegera normgivningsmakt till regeringen (se avsnitt 5.2).

Kommittén anser att det rådande svenska förhållningssättet bör gälla även framöver. Det innebär att det allmännas planering för krig och andra kriser inte bör bygga på konstitutionell nödrätt. Att förlita sig på nödrätt i allvarliga lägen skulle sannolikt öka risken för att obefogade åtgärder vidtas utan parlamentarisk och demokratisk kontroll. Mycket talar också för att krishanteringens skulle bli sämre om viktiga delar av hanteringen inte var planerad och genomtänkt i förväg. Slutligen är det svårt att förena konstitutionell nödrätt med ett

styrelseskick baserat på legalitetsprincipen. I stället anser kommittén att regeringsformen bör innehålla regler som gör det möjligt att agera med stöd i lag även i krig och andra kriser. Det ska alltså finnas en konstitutionell beredskap. Detta utesluter inte att det kan finnas ett visst begränsat utrymme för konstitutionell nödrätt i yttersta fall, exempelvis om rikets bestånd är allvarligt hotat.

Vid sidan av legalitet finns det andra grundläggande principer för vårt demokratiska statsskick som är av mycket stor betydelse när befolkningen och riket ska skyddas och landet styras i kriser. Som exempel kan nämnas parlamentarismen, respekten för alla människors lika värde, icke-diskriminering och proportionalitet. Det handlar om värden, principer och rättigheter som kan sägas utgöra grunden för en demokratisk rättsstat (jfr SOU 2023:12 s. 109–118). Flera av de internationella konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har anslutit sig till reglerar också vissa rättigheter som aldrig får begränsas, inte ens under krig eller andra allmänna nödlägen som hotar nationens existens (se avsnitt 3.4).

I regeringsformen anges grunderna för det svenska statsskicket i 1 kap. Av portalstadgandet i 1 kap. 1 § framgår att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. I 1 kap. 2 § anges att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare framgår av kapitlet bl.a. grunderna för det representativa och parlamentariska systemet och fördelningen av offentliga funktioner mellan riksdag, regering, kommuner, domstolar och förvaltningsmyndigheter. Skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter regleras i 2 kap.

En given utgångspunkt för kommittén är att dessa grundläggande principer så långt det över huvud taget är möjligt ska upprätthållas när krig och andra kriser hanteras. Att värna demokratin, rättsstaten, parlamentarismen och skyddet för fri- och rättigheter är minst lika viktigt när samhället utsätts för svåra påfrestningar som annars.

Sammanfattningsvis anser kommittén således att det bör finnas bestämmelser i regeringsformen som gör att Sverige kan styras och att det allmänna kan vidta nödvändiga åtgärder även i svåra kriser av olika slag. Grundläggande principer för vårt demokratiska statsskick bör samtidigt upprätthållas så långt det över huvud taget är möjligt. I slutänden handlar det om att hitta en balans mellan å ena sidan intresset av att skydda befolkningen och riket mot faror och hot och å andra sidan intresset av att upprätthålla statsskickets grunder och att

inte utsätta invånarna för obefogade ingrepp i deras fri- och rättigheter. Våra demokratiska styrelseformer bör alltid värnas och intressena av såväl effektivitet som rättssäkerhet tillgodoses.

7.3 En grundlagsreglering ska hålla över tid

Kommitténs bedömning: Grundlagsregler om krig och andra kriser bör liksom grundlagsregler i allmänhet vara utformade så att de håller över tid och inte behöver ändras för ofta. De bör vara tydliga och lägga fast allmängiltiga ramar snarare än att behandla detaljer. Risken är annars stor att de blir föråldrade, t.ex. när ny teknik utvecklas eller det säkerhetspolitiska läget förändras.

Kommitténs uppdrag har delvis sin grund i covid-19-pandemin och de utmaningar den förde med sig när det gällde riksdagsarbetet och normgivning. En konsekvens av pandemin var ett utökat distansarbete med digitala verktyg. Under kommitténs arbete inledde Ryssland vidare sin fullskaliga invasion av Ukraina och Sverige ansökte om medlemskap i Nato. Dessa händelser bildar en bakgrund när reglerna om bl.a. riksdagens sammanträden, krigsdelegationen och normgivning i allvarliga fredstida kriser nu ska ses över.

Det bör dock hållas i minnet att regeringsformens bestämmelser inte kan vara utformade för en specifik kris eller en viss sorts teknisk lösning. Regeringsformen bör ange ramar av så stor allmängiltighet att de inte behöver ändras alltför ofta (SOU 1963:17 s. 43). Det har vidare uttalats att grundlagen ska ge upplysning om grunderna för hur vårt land styrs, dvs. de centrala delarna i vårt statsskick. Den mer detaljerade regleringen av frågor som rör statsskicket sker sedan i riksdagsordningen eller i vissa fall i vanlig lag, som t.ex. vallagen (SOU 2008:125 s. 123–129 och prop. 2009/10:80 s. 83–85).

När kommittén gör sin översyn är det alltså i viss mån fråga om en balansgång. Å ena sidan bör det säkerställas att regeringsformens bestämmelser är uppdaterade och ändamålsenliga utifrån dagens förhållanden och den utveckling som har skett när det gäller allt från säkerhetspolitik till ny teknik. Å andra sidan bör det beaktas att ny teknik givetvis kommer att introduceras, att nya kriser kommer att inträffa och att nya säkerhetspolitiska frågor kommer att uppstå.

Om kommittén föreslår nya grundlagsregler om krig och andra kriser bör de följaktligen vara utformade så att de håller över tid och inte behöver ändras för ofta, på samma sätt som gäller beträffande grundlagsregler i allmänhet. Reglerna bör vara tydliga och robusta samt lägga fast allmängiltiga ramar snarare än att behandla detaljer.

8 Ramen för riksdagens sammanträden

8.1 Kommitténs uppdrag

Kommittén ska se över bestämmelserna om var riksmötet hålls, dvs. var riksdagen sammanträder. Bakgrunden till uppdraget är en skrivelse från riksdagens talman till regeringen om vissa iakttagelser rörande riksdagsarbetet under covid-19-pandemin (riksdagens dnr RDF 2020/21.1561, Regeringskansliets dnr Ju2020/03530).

Enligt regeringsformen hålls riksmötet i Stockholm om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet (4 kap. 1 § RF). Både kammaren och utskotten anses omfattas av bestämmelsen om att riksmötet hålls i Stockholm (bet. 1993/94:KU18 s. 50). Av direktiven framgår att Stockholm vid tillämpningen av bestämmelsen har tolkats som Stockholms län trots att det tidigare stod huvudstaden i paragrafen och ändringen till Stockholm inte var avsedd att innebära något nytt i sak.

Covid-19-pandemin har påverkat riksdagens arbetsformer och aktualiserat frågor om hur riksdagen kan sammanträda. Ett exempel är att en ny tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen har införts om när deltagande på distans vid utskottssammanträden får medges.

Bestämmelserna om riksdagens sammanträdesort i 4 kap. 1 § RF har inte varit föremål för annat än språkliga justeringar sedan de trädde i kraft 1975. De tillkom vidare i en tid då de tekniska förutsättningarna för sammanträden med deltagare närvarande på distans såg helt annorlunda ut jämfört med i dag. Enligt regeringen finns det mot bakgrund av erfarenheterna under pandemin skäl att göra en översyn av bestämmelserna. Kommittén ska därför

- analysera om det bör göras möjligt att skilja på kammare och utskott som två olika delar av riksmötet, eller om det på annat sätt bör göras möjligt att ha olika regler om var och hur utskotten och kammaren sammanträder,
- överväga om det bör vara möjligt att bestämma att sammanträden ska kunna hållas digitalt utan att en sammanträdesort sätts ut,
- bedöma om den sammanträdesort som anges för riksmötet i regeringsformen bör specificeras på annat sätt än i dag, och
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer vara motiverade.

Uppdraget är enligt direktiven inte begränsat till krig och andra kriser. Det handlar om var och hur kammaren och utskotten får sammanträda både i normala fall och i kriser av olika slag. Mot bakgrund av kommitténs övergripande uppdrag är det dock naturligt att särskilt fokusera på riksdagens förutsättningar att upprätthålla sin verksamhet i lägen när samhället ställs inför svåra påfrestningar.

Kommittén konstaterar vidare att översynen i första hand bör avse de ramar som regeringsformen drar upp i fråga om riksdagens sammanträdesort och sammanträdesformer. Kommittén ser det inte som sin uppgift att göra någon mer allmän översyn av riksdagens arbetsformer eller att detaljreglera olika frågor i riksdagsordningen.

Kapitlet inleds med en genomgång av dagens bestämmelser och deras bakgrund samt vissa erfarenheter som gjordes under covid-19-pandemin. Därefter beskrivs hur regleringen av parlamentets sammanträden ser ut i andra europeiska länder. Kommittén övergår sedan till sina överväganden och förslag.

8.2 Dagens bestämmelser

Riksdagen sammanträder enligt 4 kap. 1 § RF varje år till riksmöte. Riksmötet hålls i Stockholm, om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet.

Riksdagen är beteckningen för det svenska parlamentet som sådant och riksmötet är den sammanhängande arbetsperiod som numera

pågår till dess nästa riksmöte inleds.¹ Det centrala arbetet i riksdagen bedrivs genom sammanträden i kammaren och utskotten. I kammaren debatteras riksdagsärendena och där fattas merparten av besluten. Tyngdpunkten i riksdagsarbetet ligger dock hos utskotten, där ärendena bereds. Utskotten har beskrivits som det bärande elementet i riksdagsarbetet (SOU 1969:62 s. 117). Både kammarens och utskottens verksamhet är utförligt reglerad. I regeringsformen finns grundläggande bestämmelser om riksdagsarbetet, exempelvis om sammanträdesort, initiativrätt, beredningstvång och offentlighet vid kammarens sammanträden. I riksdagsordningen finns ytterligare bestämmelser om riksdagens organisation och arbetsformer.

Riksdagsledamöterna utför även, inom ramen för uppdraget, arbete som inte är en del av riksmötet och som därmed inte omfattas av t.ex. reglerna om sammanträdesort och sammanträdesformer.

En fast sammanträdesort infördes i början av 1800-talet

En reglering som innebar att riksdagen fick en fast sammanträdesort infördes redan i och med att 1809 års regeringsform antogs. Då begränsades möjligheterna för riksdagen att sammanträda på andra orter i riket, vilket tidigare hade varit vanligt förekommande.

Bestämmelserna i 1809 års regeringsform angav att riksdagen skulle samlas i rikets huvudstad, utom i de fall då fiendens framträngande eller pest eller andra lika viktiga hinder gjorde det omöjligt eller för riksdagens frihet och säkerhet vådligt. I sådana fall kunde kungen sätta ut och kungöra en annan riksdagsort efter samråd med fullmäktige i Riksbanken och i riksgäldskontoret (50 §).

Skälet för att det infördes en grundlagsbestämmelse om en fast sammanträdesort för riksdagen torde främst ha varit rättssäkerhet. Riksdagsledamöter skulle inte kunna överrumplas av att riksdagen kallades till en plats långt bort med kort varsel (jfr 2012/13:URF3 s. 193). Det finns dock inte mycket skrivet om de närmare övervägandena bakom den aktuella bestämmelsen i 1809 års regeringsform. C.A. Reuterskiöld skriver i Riksdagssessioner och kammarplena efter 1866 (1935) endast följande (s. 29 och 30):

¹ Se bl.a. Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 1980, s. 113 och 114 samt Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, JUNO, version 3A, kommentaren till 4 kap. RF.

Grundlagarna förutsätta, att under riksdagen konungen har sitt residens å riksdagsorten och där utövar regeringen. Då dessutom statsråden enligt praxis böra vara i kamrarna tillstädes vid behandlingen av propositioner och ej kunna lämna ledningen av sina departement eller sina konsultativa uppgifter inom olika departement, blir i verkligheten en överflyttning av Kungl. Maj:ts kansli nödvändig, helst utskotten tillika behöva stå i omedelbar kontakt med detta liksom med vissa centrala verk (statskontoret, riksräkenskapskontoret, riksbanken osv.). Annan riksdagsort kan därför förekomma allenast i vissa tvångslägen. Och själv kan riksdagen därom ingenting besluta.

Genom 1974 års regeringsform tillkom den nuvarande ordningen att riksmötet hålls i Stockholm om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet (4 kap. 1 § RF). Utöver ändringen av vem som får besluta om en annan sammanträdesort, från kungen till riksdagen eller talmannen, gav bestämmelserna enligt förarbetena uttryck för vad som redan gällde (prop. 1973:90 s. 257). Att ”rikets huvudstad” ändrades till ”Stockholm” och att ”annan riksdagsort” ersattes av ”annat” ska alltså inte ha varit avsett att innebära någon förändring i sak.

Riksdagen sammanträder normalt i Stockholm

Bestämmelsen om att riksmötet i normalfallet hålls i Stockholm anses innebära att riksdagens sammanträden ska hållas i fysisk form, med åtminstone någon ledamot på plats i Stockholm (jfr bet. 2019/20:KU16 s. 13). Som har framgått omfattas även utskotten av bestämmelsen. Såväl kammarens som utskottens sammanträden ska alltså som regel hållas med deltagare närvarande på plats i Stockholm. EU-nämnden omfattas av i princip samma regler som utskotten när det gäller sammanträden. En skillnad är dock att EU-nämnden är ett organ med rådgivande uppgifter, som inte bereder riksdagsärenden.

Vad som avses med ordet Stockholm i bestämmelsen är inte helt givet. Utöver uttalandet om att ändringen från ”rikets huvudstad” till ”Stockholm” var ett uttryck för vad som redan gällde finns det ingen ytterligare ledning att hämta i förarbetena (jfr prop. 1973:90 s. 257). Vid tillämpningen av bestämmelsen i 4 kap. 1 § RF har Stockholm tolkats som Stockholms län (bet. 2019/20:KU16 s. 6).

Sammanträden med kammaren hålls i plenisalen i riksdagshuset och är normalt offentliga (4 kap. 9 § RF och 6 kap. 7 § RO). För att

delta i kammarsammanträden krävs personlig inställelse. Det är talmannen som kallar till kammarsammanträden (6 kap. 2 och 9 §§ RO). En kallelse ska anslås en viss tid i förväg (6 kap. 9 § RO) och det ska framgå om sammanträdet är ett arbetsplenum och om val ska hållas (6 kap. 10 § RO och tilläggsbestämmelse 6.10.1). Det finns inga generella regler om att ett visst antal ledamöter måste närvara när ärenden avgörs i kammaren. I praxis har det utvecklats ett kvittningsförfarande för att undvika att ledamöters frånvaro leder till obalans mellan partierna vid voteringarna. Kvittningsförfarandet hanteras av partigrupperna och omnämns inte i någon författning.

Riksdagens utskott sammanträder när riksdagsarbetet kräver det (7 kap. 15 § RO) och i regel på kallelse av ordföranden. Kallelser ska skickas till ledamöterna och anslås en viss tid före sammanträdet (tilläggsbestämmelse 7.15.1 RO). Sammanträden hålls i regel inom stängda dörrar (7 kap. 16 § RO). Utskotten sammanträder normalt i sina sessionssalar i riksdagshuset. Det finns inga bestämmelser om att ett visst antal ledamöter måste vara närvarande för att ett utskottssammanträde ska kunna hållas. Utskottsorganisationen bygger på den s.k. fackutskottsprincipen som innebär att ärendena fördelas mellan utskotten med utgångspunkt i de ämnen som ärendena avser (7 kap. 5 § RO). Utskottsledamöterna får därmed tillfälle att koncentrera sin insats till ett visst sakområde, vilket stärker sakkunskapen inom utskotten och främjar en kompetent och grundlig beredning av riksdagsärendena (SOU 1969:62 s. 53).

Normalt förutsätts personlig inställelse också vid utskottens sammanträden. Det kan i undantagsfall förekomma att en ledamot deltar i ett utskottssammanträde per telefon. Ett sådant deltagande anses kunna komma i fråga endast när det gäller dagordningspunkter som avser informationsinhämtning och ledamoten anses i sådana fall inte vara närvarande vid sammanträdet. I EU-nämnden förekommer ibland sammanträden på obekvämtid och med kort varsel och där tillämpas en ordning som innebär att ledamöter i högre utsträckning deltar per telefon (bet. 2022/23:KU18 s. 19).

Riksmötet kan i undantagsfall hållas utanför Stockholm

Som har framgått är det möjligt att göra undantag från huvudregeln om var riksdagen sammanträder. Riksdagen eller talmannen kan av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet bestämma annat än att riksmötet hålls i Stockholm. Uttrycket annat syftar här enligt förarbetena på en annan ort (SOU 1972:15 s. 131 och prop. 1973:90 s. 257). Att sammanträda på något annat sätt än genom att sätta ut och hålla ett fysiskt sammanträde på en viss plats anses inte vara möjligt ens av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet.

Bestämmelsen i 4 kap. 1 § RF innebär alltså att riksdagen i vissa undantagsfall kan sammanträda på en annan ort än Stockholm. Några närmare anvisningar om var riksdagens sammanträden kan hållas i dessa situationer finns varken i lagtexten eller i förarbetena till den aktuella bestämmelsen. Möjligheterna för riksdagen att sammanträda utomlands har berörts av bl.a. Folkstyrelsekommittén (SOU 1986:28 s. 24 och 43, se även prop. 1987/88:6 s. 19–21).

Vilka undantagssituationer som bestämmelsen tar sikte på är kortfattat beskrivet i förarbetena. Grundlagberedningen uttalade att det är nödvändigt att riksdagen kan sammanträda på annan ort än Stockholm om riksdagens säkerhet eller frihet som följd av särskilda omständigheter äventyras i huvudstaden. Detta inkluderar enligt beredningen sådana fall som att ledamöternas hälsa i Stockholm utsätts för fara, t.ex. på grund av en epidemi (SOU 1972:15 s. 131).

Att riksdagens säkerhet eller frihet kan äventyras i Stockholm under krigsförhållanden är uppenbart. I regeringsformens kapitel om krig och krigsfara finns det en särskild bestämmelse om inkallande av riksdagen i sådana fall (15 kap. 1 § RF). Där anges att den som utfärdar kallelsen (regeringen eller talmannen) kan besluta att riksdagen ska sammanträda någon annanstans än i Stockholm. Syftet med regeln är att säkerställa att riksdagen ska sammanträda vid krig eller krigsfara. Bestämmelsen är närmast avsedd att reglera förfarandet om riket kommer i krig eller krigsfara under längre uppehåll i kammarens arbete. I övrigt förutsätts det att riksdagen beslutar om annan sammanträdesort med stöd av 4 kap. 1 § RF (1993/94:TK1 s. 221 samt bet. 1993/94:KU18 s. 15–18 och 60). Undantagsreglerna i 4 kap. 1 § och 15 kap. 1 § RF har hittills aldrig behövt tillämpas.

Regleringen i 4 kap. 1 § RF talar om att *riksmötet* i vissa fall kan hållas utanför Stockholm. Det som grundlagstiftaren har sett fram-

för sig är rimligen att hela riksdagen, dvs. både kammaren och utskotten, flyttas till en annan ort. Det torde inte vara möjligt att bestämma att enbart en del av riksdagen, exempelvis ett visst utskott, ska sammanträda utanför Stockholm i sådana situationer.

Riksdagen och talmannen är var för sig behöriga att besluta om en annan sammanträdesort än Stockholm. Om frågan uppkommer medan riksdagsarbete pågår får det förutsättas att riksdagen fattar beslutet (SOU 1972:15 s. 131). Beslut om att hålla riksmötet utanför Stockholm fattas direkt enligt bestämmelsen i regeringsformen. Det finns inte någon kompletterande reglering i riksdagsordningen.

Grundlagen tillåter inte helt digitala sammanträden

Bestämmelsen om riksmötets sammanträdesort i 4 kap. 1 § RF anses alltså innebära att det inte går att hålla sammanträden i kammaren eller utskotten på något annat sätt än genom att ett fysiskt sammanträde äger rum på en viss plats (jfr bet. 2019/20:KU16 s. 13). Det är således inte förenligt med bestämmelsen att hålla helt digitala sammanträden, dvs. sammanträden där alla ledamöter deltar på distans exempelvis via en digital plattform och det inte alls hålls något fysiskt sammanträde i Stockholm eller på någon annan ort.

Däremot har bestämmelsen i regeringsformen såvitt avser utskotten inte ansetts hindra s.k. hybridmöten, dvs. att en eller flera riksdagsledamöter närvarar på distans vid sedvanliga fysiska sammanträden. Samma sak torde gälla beträffande kammarens sammanträden, trots de olikheter som finns mellan kammaren och utskotten, och såväl i kriser som i andra situationer. Med närvaro enligt riksdagsordningen avses som framgått fysisk inställelse. För att ledamöter ska kunna delta vid utskottssammanträden utan att inställa sig personligen har det således ansetts krävas att det finns bestämmelser i riksdagsordningen som uttryckligen medger detta.

Under covid-19-pandemin aktualiserades frågor om riksdagens arbetsformer. Efter ett utskottsinitiativ beslutade riksdagen i juni 2020 att införa en ny tilläggsbestämmelse 7.16.1 i riksdagsordningen som möjliggör deltagande på distans vid utskottssammanträden i vissa undantagsfall. Konstitutionsutskottet uttalade då att regeln om distansdeltagande inte utgör ett undantag från bestämmelsen om att riksmötet hålls i Stockholm (bet. 2019/20:KU16 s. 13). Det krävs

alltjämt att ett fysiskt sammanträde hålls i Stockholm (om inte riksdagen eller talmannen har bestämt annan ort) och för att ett sådant ska äga rum krävs fysisk närvaro av åtminstone någon ledamot.

Enligt tilläggsbestämmelsen kan riksdagen eller talmannen besluta att deltagande på distans vid utskottssammanträden får medges om det finns synnerliga skäl. Om ett sådant beslut har fattats får ett utskott (de ledamöter som närvarar på plats) medge att en ledamot eller suppleant deltar på distans vid ett sammanträde. De ledamöter och suppleanter som deltar på distans anses då vara närvarande vid sammanträdet. Den som leder sammanträdet får inte delta på distans. Om utskottets ordförande inte är på plats får sammanträdet ledas av någon annan som är fysiskt närvarande.

Kravet på synnerliga skäl innebär enligt konstitutionsutskottet att det endast är i rena undantagsfall och under extraordinära förhållanden som en ledamot kan medges att delta på distans (bet. 2019/20:KU16 s. 13). De situationer det rör sig om är olika former av samhälleliga kriser i hela eller delar av landet, t.ex. en pandemi, en terrorattack eller en naturkatastrof, vid vilka det kan vara mycket svårt eller omöjligt för ledamöter att delta på plats vid ett sammanträde i Stockholm. Deltagande på distans är vidare enligt utskottet endast möjligt om de säkerhetsmässiga förutsättningarna lever upp till de krav som följer av riksdagsordningen. Det är ordföranden vid sammanträdet som ansvarar för att det genomförs i enlighet med riksdagsordningens bestämmelser, bl.a. vad avser informations säkerhet (s. 16). I situationer när det inte föreligger synnerliga skäl förutsätts alltjämt fysisk närvaro för att kunna delta vid utskottens sammanträden.

I EU-nämnden får distansdeltagande medges om det finns särskilda skäl. Något beslut av riksdagen eller talmannen krävs inte.

Möjligheten till distansdeltagande vid utskottssammanträden användes ofta under covid-19-pandemin. Konstitutionsutskottet uttalade i samband med en utvärdering av riksdagsarbetet under pandemin att regleringen överlag hade fungerat väl och bidragit till att riksdagsarbetet i stor utsträckning kunde fullgöras trots att många ledamöter inte kunde närvara fysiskt på plats i riksdagshuset (bet. 2021/22:KU23 s. 15). Utskottet föreslog att regleringen skulle behållas för framtida kriser samtidigt som utskottet underströk att möjligheten till distansdeltagande i utskotten endast är aktuell vid extraordinära situationer och inte bör utvidgas. Riksdagen ställde sig den 1 juni 2022 bakom utskottets förslag (rskr. 2021/22:342).

8.3 Internationell utblick

Innan kommittén övergår till sina överväganden och förslag är det relevant att blicka utanför Sverige och se hur andra europeiska länder och Europaparlamentet har valt att reglera frågor om var och hur parlamentet ska sammanträda till vardags och i kriser av olika slag.

Parlamentets sammanträdesort

Flera europeiska länders grundlagar innehåller en reglering av parlamentets sammanträdesort såväl under normala förhållanden som under olika nödtillstånd. Detta framgår av avsnitt 2.8 i den internationella kartläggning som kommittén har låtit göra, se bilaga 2 till betänkandet. Danmarks, Islands och Norges grundlagar har exempelvis relativt likalydande bestämmelser om att parlamenten under normala förhållanden ska sammanträda på en viss plats men i särskilda situationer kan samlas på en annan plats än den vanliga.

I de länder som har en grundlagsreglering av detta slag anges parlamentets sammanträdesort på olika sätt. I Islands, Lettlands och Österrikes grundlagar utpekas en viss stad: Reykjavik, Riga och Wien. I andra länder förekommer andra uttryckssätt, t.ex. ”i rikets huvudstad” (Norge) eller ”där regeringen har sitt säte” (Danmark).

Det finns även europeiska länder där regleringen av parlamentets sammanträdesort inte återfinns i grundlag utan i annan författning. I de flesta fall finns reglerna då i stället i parlamentets arbetsordning. Tre exempel på detta är Finland, Estland och Litauen. I dessa länder anges det att parlamentets sammanträden i normalfallet ska hållas i en viss byggnad. Den finländska riksdagen ska t.ex. sammanträda i ”riksdagshuset” (1 kap. 1 § riksdagens arbetsordning, 40/2000).

Även de undantagssituationer som ger parlamentet möjlighet att sammanträda på en annan plats än normalt beskrivs på olika sätt i olika länders konstitutioner. Några exempel är ”overordentlige omstendigheter, for eksempel fiendtlig innfall eller smittsom syke” (Norge), ”overordentlige tilfælde” (Danmark), ”tvingande skäl” (Finland), ”speciella omständigheter” (Island), ”exceptionella omständigheter” (Österrike) och ”allvarliga skäl” (Luxemburg).

Digitala sammanträden

Under covid-19-pandemin gjordes det i många europeiska länder förändringar när det gäller parlamentets arbetsformer för att minska smittspridning och säkerställa parlamentets funktionsförmåga. I många europeiska parlament infördes det i olika grad möjligheter till distansarbete (2021/22:URF1 s. 313–317). Kommittén har på en övergripande nivå undersökt regleringarna i de nordiska och baltiska länderna med fokus på permanenta regler om digitala sammanträden. Utifrån tillgänglig information kan vissa iakttagelser göras.

I de nordiska länderna är utrymmet för digitala kammarsammanträden i allmänhet små. Varken den norska, danska eller isländska grundlagen anses t.ex. medge att beslut i kammaren fattas på distans (2021/22:URF1 s. 313–315). I Norge har frågan om digitalt deltagande vid stortingets sammanträden nyligen utretts (se Rapport fra reglementskomiteen om endringer i Stortingets forretningsorden, Dokument 22 [2020–2021]). Utredningen bedömde att sammanträdena även framöver ska hållas genom att ledamöterna träffas och röstar med fysisk närvaro i stortingssalen. Frågan om att se över förhållandet till grundlagen har dock uppmärksamats, bl.a. för att identifiera kris- och nödsituationer där användningen av digitala verktyg kan vara ett alternativ för att behålla stortingets beslutanderätt i situationer där det inte är möjligt att träffas fysiskt (Stortingets presidentskap, Innst. 651 S [2020–2021], s. 10). I Finland anses grundlagen inte hindra beslutsfattande på distans. Under pandemin införde den finländska riksdagen tillfälliga regler om distansarbete under exceptionella förhållanden, som bl.a. möjliggjorde omröstningar på distans i plenum (8 a kap. riksdagens arbetsordning).

De tre baltiska ländernas grundlagar anses varken hindra digitala kammarsammanträden eller omröstningar på distans i plenum. Under pandemin infördes i alla baltiska länder regler om digitala sammanträden, inklusive beslutsfattande, i undantagsfall. Det kan noteras att det estniska parlamentets arbetsordning anger att ett sammanträde med distansdeltagande får hållas på en viss plats enligt ordinarie regler om sammanträdesort eller *utan en fysisk plats* (Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act, artikel 57).

När det gäller utskottssammanträden hölls de i stor utsträckning på distans i de nordiska och baltiska länderna under pandemin. Flera länder har också infört mer permanenta bestämmelser om digitala

utskottssammanträden. I arbetsordningen för det norska stortinget finns t.ex. sedan 2021 en regel om att utskotten som huvudregel ska sammanträda fysiskt men i undantagsfall får besluta att sammanträda på distans (Stortingets forretningsorden, § 25). I Finland har utskotten möjlighet att sammanträda på distans för att höra bl.a. sakkunniga men i övrigt gäller krav på fysisk närvaro (37 a § riksdagens arbetsordning). I Island får ledamöter delta digitalt vid utskottssammanträden under särskilda omständigheter, exempelvis smittskyddsskäl, störningar i transporter, närståendes sjukdom eller om möten hålls utanför det ordinarie schemat (Standing Order of the Althingi, artikel 17). I det litauiska parlamentet kan en utskottsordförande om det är nödvändigt fatta beslut om att hålla ett utskottssammanträde på distans. Ledamöterna kan då välja om de vill delta fysiskt i sammanträdet eller närvara digitalt (Seimas of the Republic of Lithuania Statute, artikel 53.8). I Estland och Lettland anses distanssammanträden redan vara förenliga med parlamentens arbetsordningar och såvitt känt saknas därför särskilda regler om sådana sammanträden (jfr 2020/21:URF1 s. 315 och 316).

Europaparlamentets sammanträdesort och sammanträdesformer

Europaparlamentet har sitt säte i Strasbourg och där hålls ordinarie månatliga plenarsammanträden. Extra plenarsammanträden och utskottssammanträden hålls dock i Bryssel (protokoll 6 till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Huvudregeln är att parlamentsledamöterna närvarar fysiskt vid sammanträdena. I parlamentets arbetsordning regleras dock vissa extraordinära åtgärder som kan vidtas i situationer när Europaparlamentet på grund av ”exceptionella och oförutsebara omständigheter som ligger utanför dess kontroll, hindras från att utföra sina uppgifter och utöva sina befogenheter enligt fördragen” (artikel 237a). Det kan t.ex. vara att flytta en sammanträdesperiod eller ett sammanträde till en annan ort än normalt eller att hålla plenarsammanträden och utskottssammanträden inom ramen för ett system för distanssammanträden (artikel 237 a–c). Debatter, överläggningar och omröstningar kan då hållas digitalt. En utskottsordförande har även möjlighet att besluta att ledamöter i utskotten även i andra fall får

delta i ett sammanträde på distans, förutom vid möten som hålls inom stängda dörrar (artikel 216).

Särskilt om förhållandena för Ukrainas parlament

Slutligen bör något kort nämnas om situationen för det ukrainska parlamentet, Verkhovna Rada, efter Rysslands fullskaliga invasion 2022. Såvitt framgår har parlamentet hela tiden varit i funktion sedan invasionen och kunna upprätthålla sina mest centrala uppgifter, som lagstiftning. Plenarsammanträden har hållits i parlamentsbyggnaden i Kiev med ledamöterna fysiskt närvarande. Sammanträdena har av säkerhetsskäl varit korta och helt inriktade på beslutsfattande. Det har inte skett någon anpassning av antalet ledamöter som deltar i omröstningarna och närvaron har i regel varit mycket hög. Mycket av det förberedande arbetet har dock gjorts i parlamentets utskott, som sedan covid-19-pandemin har möjlighet att sammanträda digitalt (se Sarah Whitmore, *Finding grace under pressure? Ukraine's Parliament at war*, 13 maj 2022 och *Ukraine's Parliament: One year at war*, 23 februari 2023, båda i Hansard Society blog).

Ukrainas grundlag innehåller bestämmelser som anses göra det svårt att införa digitala plenarsammanträden. Ett lagförslag om att möjliggöra sådana sammanträden lades fram i mars 2022 men har såvitt känt inte blivit verklighet ("On Amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine on Remote Sessions of the Verkhovna Rada of Ukraine", Draft Law No 7129).

8.4 Kommitténs överväganden och förslag

Bestämmelserna om riksdagens sammanträdesort infördes i 1809 års regeringsform, sågs över i början av 1970-talet och är nu föremål för en ny översyn. Under de snart 50 år som har förflutit sedan antagandet av 1974 års regeringsform har förutsättningarna för riksdagsarbetet förändrats. Det gäller bl.a. utvecklingen av digital teknik som möjliggör att sammanträden kan hållas på nya sätt.

Kommittén redogör först för vissa utgångspunkter som ligger till grund för kommitténs överväganden och förslag (avsnitt 8.4.1). Därefter redovisar kommittén sina ställningstaganden i de olika delfrågor som uppdraget omfattar. Först behandlas då frågan om hur

riksdagens sammanträdesort bör specificeras i regeringsformen framöver (avsnitt 8.4.2). Därefter bedömer kommittén vilket utrymme kammaren och utskotten bör ha för att sammanträda på en annan ort än normalt (avsnitt 8.4.3). Slutligen behandlas riksdagens möjligheter att hålla helt digitala sammanträden (avsnitt 8.4.4).

8.4.1 Vissa utgångspunkter för förslagen

Kommitténs bedömning: Sammanträden i riksdagen bör som utgångspunkt hållas med ledamöterna fysiskt närvarande.

En förutbestämd sammanträdesort bör även fortsättningsvis anges i regeringsformen och gälla både kammaren och utskotten.

I vissa situationer bör det liksom i dag vara möjligt att göra undantag från huvudregeln om sammanträdesort.

Fysiska sammanträden bör vara utgångspunkten i riksdagen

Riksdagens sammanträden hålls i dag genom fysiska möten på en viss plats, normalt i riksdagshuset på Helgeandsholmen i Stockholm. Om det finns synnerliga skäl kan enskilda ledamöter efter särskilt beslut medges att delta på distans vid utskottssammanträden (tilläggsbestämmelse 7.16.1 RO). I övrigt krävs personlig inställelse för att närvara vid riksdagens sammanträden. Frågan är vilken allmän utgångspunkt i fråga om fysiska och digitala sammanträden som kommittén bör ha när bestämmelserna i 4 kap. 1 § RF nu ses över.

Riksdagen är folkets främsta företrädare och uppdraget som riksdagsledamot är det viktigaste förtroendeuppdraget i Sverige. Ledamöterna bör ges goda förutsättningar att utföra sitt uppdrag.

Utökade möjligheter till distansarbete skulle göra riksdagsarbetet mer flexibelt och kunna underlätta för många ledamöter. Samtidigt skiljer sig riksdagsuppdraget på flera sätt från andra arbeten (se bl.a. framst. 2012/13:RS7 s. 29 och 30, 2012/13:URF1 s. 34–38 samt 2020/21:URF2 s. 104 och 105). Riksdagens ledamöter har olika politisk hemvist och kan behöva söka överenskommelser inom och över partigränserna. En betydande del av riksdagsarbetet utgörs därmed av diskussioner mellan riksdagsledamöterna. I utskotten har ledamöterna möjlighet att under förtroliga former dryfta frågor vid slutna samman-

träden. Kommittén anser att fysiska möten har stor betydelse för sådana konstruktiva och tillitsfulla överläggningar och samtal. Att ledamöterna träffas i riksdagshuset och där utövar sitt uppdrag ger stark legitimitet åt verksamheten. Det har också ett högt symbolvärde och främjar informella kontakter och åsiktsutbyten mellan ledamöterna i anslutning till sammanträdena. Om det centrala riksdagsarbetet i högre grad skulle utföras av ledamöter som inte är på plats i riksdagen finns det enligt kommitténs mening en uppenbar risk för att kvaliteten på arbetet påverkas negativt. Det kan också på sikt påverka allmänhetens förtroende för riksdagen.

Vidare bedömer kommittén att det, i vart fall i dagsläget, är svårt att upprätthålla samma mötessäkerhet om ledamöter deltar på distans som vid sammanträden där alla är närvarande på plats. Det handlar t.ex. om att kunna säkerställa att ingen utomstående tar del av vad som sägs vid ett slutet sammanträde och att varje ledamot kan delta och fatta beslut utan otillåten påverkan eller hot. Det är givetvis angeläget att sådana grundläggande intressen kan tillgodoses. Ett beroende av digital teknik kan innebära ökad sårbarhet och större möjligheter för obehöriga att påverka riksdagens verksamhet.

Sammantaget anser kommittén att utgångspunkten liksom hittills bör vara att riksdagens sammanträden ska hållas med ledamöterna fysiskt närvarande på den plats där sammanträdet äger rum. Det gäller både för kammaren och utskotten.

En förutbestämd sammanträdesort för hela riksdagen

Var riksdagens sammanträden hålls regleras alltså i 4 kap. 1 § RF. Bestämmelsen omfattar i dag både kammaren och utskotten.

Kommittén anser att det av rättssäkerhetsskäl är viktigt att det finns en förutbestämd plats för riksdagens sammanträden. En minoritet av riksdagens ledamöter ska inte kunna överrumplas av att ett sammanträde med kort varsel förläggs till en plats långt bort. Bestämmelsen om riksmötets sammanträdesort är av principiell betydelse och bör liksom i dag finnas i regeringsformen.

Riksdagsarbetet bygger vidare i grunden på att hela riksdagen samlas och verkar på en viss förutbestämd plats. Verksamheterna i kammaren och utskotten är nära sammanbundna och sammanträden hålls ofta i anslutning till varandra. Riksdagens ledamöter måste ges

goda förutsättningar att kunna delta i allt riksdagsarbete. Det innefattar bl.a. att kunna bereda ärenden i ett utskott och sedan ta sig till kammaren för att debattera och votera. Kammarens och utskottets verksamhet bör därmed hållas ihop och omfattas av samma reglering när det gäller var sammanträden normalt hålls.

Regeln om sammanträdesort bör kunna frångås i vissa fall

Regeringsformen tillåter i dag att undantag görs från den normala sammanträdesorten i vissa situationer när riksdagen inte kan eller bör samlas där. Riksmötet får i sådana fall hållas på en annan plats.

Kommittén konstaterar att riksdagens sammanträden är kärnan i den parlamentariska verksamheten. Denna verksamhet kan ha särskild betydelse i svåra tider, när samhällets ordinarie strukturer påverkas. Att upprätthålla riksdagens verksamhet i de situationerna är viktigt av både demokratiska och symboliska skäl. Riksdagen bör så länge som möjligt vara i funktion och behålla sin lagstiftnings-, budget- och kontrollmakt även när det inte går att sammanträda på samma plats eller på samma sätt som under normala förhållanden.

Riksdagens verksamhet kan utmanas såväl i fredstid som under krigsförhållanden. Utgångspunkten i båda fallen är att riksdagen så länge det går ska fortsätta sin verksamhet och kunna fullgöra sina uppgifter. Vid krig eller krigsfara kan ytterst en krigsdelegation träda i riksdagens ställe om förhållandena kräver det (15 kap. 2 § RF, se kapitel 9). För fredstida kriser finns det inget liknande alternativ. Det finns inte heller någon konstitutionell lösning om riksdagen i fredstid inte kan fullgöra sina uppgifter (jfr 15 kap. 5 § RF).

För att säkerställa att riksdagen så länge som möjligt kan upprätthålla sin verksamhet är det enligt kommittén angeläget att bestämmelserna i regeringsformen är förberedda för situationer då det är omöjligt eller mycket svårt för riksdagen att sammanträda som vanligt på plats i Stockholm. Reglerna bör i rimlig mån ge riksdagen utrymme att på olika sätt anpassa sin verksamhet i sådana fall.

Mot denna bakgrund är det uppenbart att huvudregeln om riksdagens sammanträdesort inte heller i fortsättningen kan vara undantagslös. Det bör liksom i dag vara möjligt att göra undantag från de vanliga reglerna om sammanträdesort i vissa fall. Hur dessa undantagsregler bör utformas är en av huvudfrågorna i detta kapitel.

8.4.2 Riksdagen bör sammanträda i Stockholm

Kommitténs bedömning: Regeringsformen bör även framöver ange att riksmötet ska hållas i Stockholm.

Kommitténs förslag: Stockholm ska avse det område som, utan att knytas till Stockholms kommun eller något annat rättsligt eller administrativt bestämt område, i normalt språkbruk motsvarar Stockholm som stad eller ort. Regeringsformen ska justeras så att detta framgår.

Kommittén har ovan gjort bedömningen att regeringsformen på samma sätt som i dag bör ange en förutbestämd sammanträdesort för riksdagen. Det är vidare en given utgångspunkt för kommittén att riksdagens sammanträden normalt ska hållas i riksdagshuset eller i vart fall inom ett visst angränsande område i Stockholm. Frågan är vilket område som bör avses och om sammanträdesorten enligt regeringsformen – Stockholm – bör specificeras på något annat sätt.

Stockholm kan avse olika geografiska områden

Bakgrunden till kommitténs uppdrag i denna del är att det finns olika uppfattningar om vilket område som i dag avses med ordet Stockholm i 4 kap. 1 § RF. Förarbetena innehåller inte någon tydlig beskrivning. I annan författningstext är det ovanligt att Stockholm används som självständigt begrepp. Ett av få undantag är ett par bestämmelser om traktamente i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter. Inte heller där definieras det dock vilket område som avses (jfr framst. 2015/16:RS7 och bet. 2016/17:KU3).

Vid tillämpning av bestämmelsen i 4 kap. 1 § RF har Stockholm tolkats som Stockholms län (bet. 2019/20:KU16 s. 6). Mot den bakgrunden har vissa utskott sammanträtt i bl.a. Ekerö kommun och Täby kommun. Stockholms län består av totalt 26 kommuner, från Stockholms kommun i mitten till bl.a. Norrtälje, Södertälje och Nynäshamns kommuner längre ut. Länets areal är ungefär 30 gånger större än det område som utgör Stockholms kommun.

En annan tolkning är att ordet Stockholm i bestämmelsen i 4 kap. 1 § RF syftar på staden eller orten Stockholm. Som har framgått

ändrades genom 1974 års regeringsform ”rikets huvudstad” till ”Stockholm” samtidigt som uttrycket ”annan riksdagsort” togs bort. Enligt förarbetena gav detta bara uttryck för vad som redan gällde. Avsikten tycks därmed inte ha varit att Stockholm skulle avse ett större geografiskt område än det som 1974 var rikets huvudstad.

Det finns inte någon rättslig reglering av begreppet huvudstad och inte heller någon reglering som anger vilken stad som är Sveriges huvudstad. Ordet huvudstad förstås mer allmänt som den ort där de främsta statsorganen, som riksdag och regering, har sitt säte.

Någon rättslig definition av vad som utgör en ort finns inte heller. Uttrycket tar allmänt sett sikte på en plats eller ett ställe, vanligtvis på ett begränsat tätbebyggt område av en inte obetydlig storlek. Begreppet ort används i många olika sammanhang och man kan exempelvis tala om förort, tätort, postort och folkbokföringsort.

Stockholm fick stadsprivilegier redan under 1400-talet. Stadens roll som Sveriges förvaltningscentrum och huvudstad slogs formellt fast i 1634 års regeringsform. Då samlades bl.a. kungahus, regering och riksdag i staden. Vid den allmänna kommunreform som ägde rum 1971 omvandlades Stockholms stad till Stockholms kommun. Kommunen omfattar i dag områden i Stockholms innerstad samt nordväst och söder om innerstaden. Dess geografiska område har inte förändrats på något avgörande sätt sedan början av 1970-talet.

Stadsbegreppet förekommer inte längre i officiella sammanhang. I stället används ofta det statistiska begreppet tätort för tätbebyggda områden. Enligt huvudregeln är en tätort ett sammanhängande område med minst 200 invånare där avståndet mellan husen är mindre än 200 meter. Tätortsbegreppet är oberoende av den administrativa indelningen av Sverige i exempelvis kommuner och län. Statistiska centralbyrån (SCB) uppdaterar varje år Sveriges indelning i tätorter. Stockholms tätort är landets största och sträcker sig över tolv kommuner, däribland Stockholm, Solna, Danderyd, Huddinge och Täby. Tätorten Stockholm har successivt växt, dels genom att ny bebyggelse har tillkommit, dels genom att tidigare separata tätorter har växt samman med Stockholm (SCB, Statistiska tätorter och småorter 2020 [MI 38 2020A02]).

Kommittén konstaterar sammanfattningsvis att Stockholm kan syfta på flera olika geografiska områden. Mycket talar dock för att lagstiftarens avsikt har varit att riksdagens sammanträdesort i 4 kap. 1 § RF skulle avse staden eller orten Stockholm snarare än hela länet.

Den tolkningen är väl förenlig med regelns huvudsakliga syfte, som har varit och fortfarande får anses vara att motverka att riksdagens sammanträden förläggs till en plats långt bort med kort varsel.

Sammanträdesorten bör motsvara Stockholm som stad eller ort

Vad som avses med Stockholm i regeringsformens mening är alltså i nuläget inte givet. Som har framgått anser kommittén att riksdagens sammanträden även framöver normalt ska hållas i riksdagshuset eller i vart fall inom ett visst angränsande geografiskt område. Det kan finnas behov av att även under mer vardagliga förhållanden kunna sammanträda på en annan plats än just riksdagshuset, t.ex. vid större renoverings- eller reparationsarbeten avseende riksdagens lokaler.

Om sammanträden i normalfallet får hållas inom ett alltför stort område finns det dock risk för att reglerna används på ett olämpligt sätt som kan leda till att ledamöter inte kan delta på lika villkor i allt riksdagsarbete. Det nära sambandet mellan kammaren och utskotten är grundläggande för riksdagens verksamhet. En ledamot måste ha möjlighet att delta i beredningen av ärenden i ett utskott och sedan ta sig till kammaren för att debattera och votera. Det geografiska och tidsmässiga avståndet från riksdagshuset är alltså enligt kommittén av stor betydelse för frågan om lämplig sammanträdesort.

Kommittén anser mot den bakgrunden att Stockholms län är ett alltför stort område att ange som sammanträdesort. Ett helt län kan inte heller betraktas som en sammanträdesort i normalt språkbruk. Riksdagens sammanträden bör därför enligt kommittén hållas inom ett snävare område än länet, som är så begränsat att syftet med en fast sammanträdesort inte går förlorat men samtidigt så pass vidsträckt att det täcker framtida behov av lokalmässig flexibilitet. Frågan är hur detta bäst bör komma till uttryck i regeringsformen.

Ett alternativ som ligger nära till hands vore förstås att återgå till formuleringen i 1809 års regeringsform, dvs. att ersätta ordet Stockholm med "huvudstaden" eller "rikets huvudstad" eller motsvarande konstruktion. Kommittén har dock avfärdat det alternativet eftersom det inte finns en rättslig reglering av begreppet huvudstad och det i nuläget inte heller är reglerat att Stockholm är Sveriges huvudstad. Det är vidare en öppen fråga om 4 kap. 1 § RF skulle vara rätt plats om man vill införa en sådan bestämmelse.

Att i grundlag ange att sammanträden får hållas inom ett visst avstånd från riksdagshuset är knappast heller ett lämpligt alternativ.

Kommittén har vidare övervägt om det finns något befintligt rättsligt reglerat eller i administrativ ordning bestämt område som kan användas för att ange var riksdagen normalt ska sammanträda. Ett alternativ är att peka ut Stockholms kommun, som i princip motsvarar det område som före 1971 hade stadsprivilegier. Kommunens utsträckning skulle dock hindra sammanträden i områden som är centrala för stadsbildningen men som tillhör andra kommuner, t.ex. de södra delarna av Solna kommun. Samtidigt skulle det vara möjligt att sammanträda betydligt längre bort från riksdagshuset på andra håll inom kommunen. Kommunindelningen kan därtill ändras genom beslut av regeringen, vilket talar mot att hänvisa till en viss kommun i grundlagssammanhang. Ett alternativ till kommunen är tätorten Stockholm, som omfattar stora delar av Stockholms kommun och områden i flera närliggande kommuner. Eftersom tätortens storlek baseras på bebyggelse förändras gränserna i takt med samhällsutvecklingen. Tätort är dock inget rättsligt begrepp och landets indelning i tätorter görs av SCB för helt andra ändamål.

Kommittén anser alltså att riksdagens sammanträden bör hållas inom ett område runt centrala Stockholm som är väsentligt snävare än länet. Men det finns ingen rättslig eller administrativ definition av detta område som lämpar sig för användning i regeringsformen.

Vad som bör avses i regeringsformen är det område som, utan att knytas till Stockholms kommun eller något annat rättsligt eller administrativt bestämt område, i normalt språkbruk motsvarar Stockholm som stad eller ort. De exakta gränserna för detta område är inte fasta utan kan förändras i takt med samhällsutvecklingen, exempelvis om nya kommunikationsmöjligheter tillkommer. Att vid varje tidpunkt avgöra vilket närmare område som utgör Stockholm i regeringsformens mening, och var kammaren och utskotten därmed normalt sett får sammanträda, bör ankomma på riksdagen.

När kommittén nu ser över och föreslår vissa ändringar av 4 kap. 1 § RF anser kommittén att hänvisningen till Stockholm bör behållas. Det finns inget annat ord som bättre beskriver det område som avses. För att tydliggöra att ordet i detta sammanhang tar sikte på Stockholm som stad eller ort, och inte exempelvis länet, föreslår kommittén dock att bestämmelsen ändras så att sammanträden i undantagsfall

får hållas på *annan ort* än Stockholm. Det klargör indirekt vad som gäller i normalfallet.

8.4.3 Riksmötet bör kunna flyttas av alla tvingande skäl

Kommitténs förslag: Riksmötet ska liksom hittills kunna hållas på annan ort än Stockholm av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. För att säkerställa riksdagens funktion ska dock riksmötet framöver kunna hållas på annan ort även av andra tvingande skäl.

Kommitténs bedömning: Det bör inte införas en möjlighet att dela upp riksdagen genom att låta kammaren och utskotten sammanträda på olika platser när det krävs av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet eller andra tvingande skäl.

Riksmötet kan enligt dagens bestämmelser hållas utanför Stockholm av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. Det kan handla om krigssituationer eller andra särskilda omständigheter som gör att riksdagen eller ledamöterna utsätts för fara i Stockholm. Ett exempel skulle kunna vara en allvarlig pandemi. Det är riksdagen eller talmannen som bedömer om undantagsregeln är tillämplig.

Regeringsformens sätt att beskriva de undantagsfall då riksmötet kan hållas utanför Stockholm skiljer sig från de uttryck som förekommer i liknande regleringar för andra parlament. Där används många gånger begrepp som till sin lydelse är bredare, exempelvis extraordinära omständigheter eller tvingande skäl (se avsnitt 8.3).

Det finns anledning för kommittén att överväga om uttrycket ”hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet” täcker alla situationer när det kan finnas behov av att flytta riksdagens verksamhet till en fysisk plats utanför Stockholm. En annan fråga är om det bör göras möjligt att dela upp var kammare och utskott sammanträder när de i sådana undantagsfall inte kan eller bör sammanträda i Stockholm.

Det bör säkerställas att regleringen omfattar alla undantagsfall

Riksmötet kan alltså i dag hållas utanför Stockholm om det krävs av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. Enligt kommitténs mening är det givet att det även framöver måste finnas en möjlighet för riksdagen att sammanträda på annan ort om det är omöjligt eller mycket svårt för riksdagsledamöterna att samlas i Stockholm.

Samtidigt bör utrymmet att göra undantag från den normala sammanträdesorten vara begränsat. Både rättssäkerhetsskäl och mer praktiska faktorer talar för att kammaren så långt det är möjligt bör sammanträda i plenisalen. Det har också ett stort symbolvärde. Om det skulle uppstå behov av att tillfälligt omlokalisera kammarens verksamhet, t.ex. vid större renoveringar, torde det finnas andra lämpliga lokaler i Stockholm. Förutsättningarna är delvis andra för utskotten, bl.a. genom att arbetet i utskotten redan i dag kan innefatta resor i landet. Det kan i viss mån tala för ett behov av mer flexibla bestämmelser för utskotten. Som redan har framgått anser dock kommittén att verksamheterna i kammaren och utskotten är nära sammanbundna och bör hållas samman. Det kan inte uteslutas att mer generösa undantagsregler för utskotten skulle utnyttjas för vidlyftigt, vilket kan försvåra eller skada riksdagsarbetet. Kommittén noterar här att utskottens möjligheter att sammanträda utanför Stockholm har behandlats av riksdagen tidigare utan att någon ändring av de befintliga reglerna föreslagits (se bl.a. 2012/13:URF3 s. 193). Mot den bakgrunden anser kommittén att bestämmelserna även i den här delen bör omfatta både kammaren och utskotten.

Frågan är då om alla fall då det är omöjligt eller mycket svårt för riksdagen att sammanträda i Stockholm omfattas av dagens regler.

Uttrycket riksdagens säkerhet eller frihet förekommer inte i andra konstitutionella sammanhang och det är kortfattat beskrivet i förarbetena vilka situationer det tar sikte på. Kommittén kan ändå konstatera att dagens undantagsregel i grunden torde bygga på en föreställning om att det ska föreligga någon form av hot mot eller fara för riksdagens oberoende, verksamhet eller funktion, eller ledamöternas självständighet eller liv och hälsa. Hotet eller faran kan vara av olika slag. Utöver krigssituationer, smittsamma sjukdomar och andra fysiska hot torde även situationer där riksdagens funktion eller oberoende hotas genom exempelvis otillåtna påtryckningar kunna innefattas.

Det är oklart om mer praktiska men ofarliga hinder mot att samlas i Stockholm omfattas av den aktuella regleringen.

Riksdagens möjligheter att samlas i Stockholm kan påverkas av olika faktorer. Alla går inte att förutse. Enligt kommittén är det angeläget att undantagsregleringen kan tillämpas i samtliga fall då det är omöjligt eller mycket svårt för riksdagen att sammanträda i Stockholm, oavsett orsak. Det är också viktigt att bestämmelsen är utformad på ett sätt som inte leder till svåra gränsdragningsproblem i skarpa lägen. Det kan enligt kommittén inte uteslutas att det uppstår situationer då riksdagen har trängande behov av att kunna sammanträda på en annan ort utan att det föreligger vare sig hot mot eller fara för riksdagens verksamhet eller ledamöterna i Stockholm.

Kommittén anser mot den angivna bakgrunden att riksmötet liksom hittills bör kunna hållas på annan ort än Stockholm av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. För att säkerställa att regleringen omfattar alla undantagssituationer när det är omöjligt eller mycket svårt för riksdagen att sammanträda i Stockholm behövs det dock ett tillägg i bestämmelsen i 4 kap. 1 § RF. Det bör vara möjligt att hålla riksmötet på annan ort också av ”andra tvingande skäl”.

Riksdagen eller talmannen kan i dag bestämma ”annat” än att riksmötet hålls i Stockholm. I avsnitt 8.4.2 har kommittén föreslagit att ”annat” ska ersättas av ”annan ort”. Den förändringen har också den fördelen att den klargör att det som avses är en annan fysisk plats och inte exempelvis helt digitala sammanträden. Ändringen innebär inte någon förändring i förhållande till vad som gäller i dag.

Riksdagen bör hållas samman även utanför Stockholm

En avslutande fråga är hur man ska se på ordningen att *hela riksdagen* måste flytta till en annan ort – samma ort – när riksdagens säkerhet eller frihet är hotad eller när det enligt kommitténs förslag ovan finns andra tvingande skäl. Här fäster kommittén vikt vid följande.

Å ena sidan bör undantagsregler av det här slaget vara flexibla och inte i onödan begränsa möjligheterna att anpassa verksamheten om den inte kan bedrivas enligt vanliga regler. Det gäller särskilt bestämmelser i grundlag. Det kan inte uteslutas att det skulle kunna uppstå situationer där visserligen inte riksdagen som sådan men väl ett visst riksdagsorgan har behov av att sammanträda på annan ort. Ett exem-

pel är om det inträffar en allvarlig händelse som kräver skyndsam riksdagsbehandling när det berörda utskottet befinner sig på utskottsresa i norra Sverige. Ledamöterna skulle enligt dagens regler behöva ta sig tillbaka till Stockholm för att sammanträda, vilket riskerar att fördröja hanteringen av den brådskande frågan. Alternativt behöver hela riksdagen flyttas till orten i norra Sverige.

Å andra sidan bör bestämmelser som innebär avsteg från riksdagens normala funktionssätt bara införas om det finns konkreta och välgrundade behov. Riksmötet har alltid varit sammanhållet. Det är svårt att förutse vilka konsekvenser det skulle kunna få om man öppnar upp en möjlighet att hålla riksdagens verksamhet på olika fysiska platser i vissa situationer. De tillfällen då det skulle kunna uppstå välgrundade behov av att låta enbart en del av riksdagen sammanträda fysiskt utanför Stockholm är sannolikt mycket få.

Vid en sammanvägd bedömning anser kommittén att kammaren och utskotten ska hållas ihop även när sammanträden hålls utanför Stockholm. Att införa en möjlighet i regeringsformen att dela upp riksmötet har svåröverblickbara konsekvenser. Det kan inte utslutas att en grundlagsbestämmelse av det slaget skulle användas för vidlyftigt och att utskottens verksamhet i högre grad skulle hållas utanför Stockholm även i situationer när det inte är befogat. På sikt skulle det kunna förändra riksdagsarbetet i grunden. Eftersom det sannolikt rör sig om ett ytterst begränsat antal fall då behov av att hålla sammanträden på olika orter skulle kunna uppstå är det inte motiverat att föreslå en sådan principiell förändring. Det kan i stället finnas skäl att överväga om det i högre grad bör gå att överföra ärenden mellan olika utskott (jfr 7 kap. 11 § RO) eller om det bör införas större möjligheter för enskilda utskott att sammanträda digitalt. Sådana frågor bör dock inte hanteras av den här kommittén, bortsett från vad som sägs om helt digitala sammanträden nedan.

8.4.4 Ett visst utrymme för helt digitala sammanträden

Kommitténs förslag: Regeringsformen ska inte hindra att riksdagen vid behov föreskriver i riksdagsordningen att sammanträden får hållas helt digitalt, dvs. utan att äga rum på en viss ort, om det krävs av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet eller andra tvingande skäl.

Fysisk närvaro är huvudregeln vid riksdagens sammanträden. Vad som gäller beträffande distanslösningar har beskrivits i avsnitt 8.2. Som framgår där tillåter regeringsformen inte att sammanträden hålls helt digitalt, alltså utan att ett fysiskt möte äger rum på en viss ort. Hybridmöten, dvs. vanliga sammanträden där vissa men inte alla ledamöter deltar på distans, kan däremot hållas så länge ett fysiskt sammanträde hålls enligt 4 kap. 1 § RF. Det krävs dock att det finns uttryckliga bestämmelser i riksdagsordningen som tillåter det.

Kommitténs översyn av reglerna om var riksmötet hålls har fokus på grundlagens konstitutionella ramar och bestämmelserna i 4 kap. 1 § RF. Förutsättningarna för distansdeltagande vid riksdagens sammanträden (hybridmöten) bör enligt kommitténs mening även framöver regleras i riksdagsordningen och inte i regeringsformen. Hur riksdagsordningens regler om sådana undantag bör utformas mer i detalj är inte en fråga som bör hanteras av kommittén.

Enligt direktiven ska kommittén dock överväga om det bör göras möjligt att hålla helt digitala sammanträden utan att alls sätta ut en viss sammanträdesort. Frågan är alltså om den spärr mot sådana sammanträden som i dag finns i 4 kap. 1 § RF bör tas bort.

Dagens hinder mot helt digitala sammanträden bör justeras

Samhällets digitalisering innebär att det i dag går att sammanträda på andra sätt än genom att hålla sedvanliga fysiska möten. Kommittén har dock som framgått bedömt att riksdagens sammanträden även framöver bör hållas genom fysiska möten på en viss plats. Frågan är emellertid om regeringsformen i alla situationer bör hindra att det införs bestämmelser som möjliggör helt digitala sammanträden.

Förutsättningarna för helt digitala sammanträden skiljer sig åt mellan kammaren och utskotten. I kammaren fattas merparten av

riksdagens beslut, vilket ställer höga krav på säkerhet och öppenhet. Det måste kunna garanteras att de beslut som fattas avspeglar den folkvalda församlingens mening. Kopplingen till plenisalen och riksdagshuset är rent allmänt viktig för kammaren och kan ha ett stort symboliskt värde i svåra tider. Vidare är kammarsammanträden som huvudregel offentliga och öppna för åhörare. Med helt digitala sammanträden skulle allmänheten inte kunna ta del av den politiska debatten på en fysisk plats. Verksamheten i kammaren är också beroende av tekniska system. Riksdagen har i dag inte några digitala lösningar som möjliggör omröstningar på distans i kammaren.

Till skillnad från kammaren omfattas utskotten redan i dag av en särreglering som möjliggör distansdeltagande vid sammanträden i vissa fall (hybridmöten). Under pandemin hölls utskottssammanträden till stor del med vissa ledamöter närvarande på distans och ibland med enbart ordförande och tjänstemän på plats i riksdagshuset. Det kan därmed hävdas att steget till att hålla helt digitala sammanträden är mindre för utskottens del än för kammarens.

Samtidigt anser kommittén att ett sammanträde där alla deltar på distans utan att det hålls ett sedvanligt fysiskt möte innebär ett betydande avsteg från riksdagens normala funktionssätt. Vid ett helt digitalt sammanträde finns det inte en fysisk plats dit ledamöterna kan kallas. En ledamot har inte heller möjlighet att välja om han eller hon vill närvara personligen vid mötet. Ledningen av sammanträdet måste vidare bedrivas på ett annat sätt än normalt. Det kan ge en sämre stadga vid mötena och försvåra samarbetet mellan den som leder sammanträdet och riksdagens tjänstemän. Enligt kommittén bör därför restriktivitet råda, både för kammaren och utskotten.

I de allra flesta situationer innebär det sannolikt inte heller några direkta problem att någon ledamot behöver inställa sig personligen i riksdagshuset eller på en viss annan plats vid ett sammanträde. Alla kan nog enas om att det måste krävas tungt vägande skäl för att föreslå ändringar av riksdagens grundläggande sammanträdessätt.

Kommittén har svårt att se att det i nuläget finns några egentliga behov av att kunna hålla helt digitala riksdagssammanträden, vare sig i utskotten eller i kammaren. Att regeringsformen hindrar detta skulle dock kunna innebära problem i vissa mycket speciella fall. Exempelvis är det i krig och andra allvarliga kriser bra om riksdagen har flera olika valmöjligheter till sitt förfogande för att anpassa och upprätthålla verksamheten. Parlamentet i Ukraina har t.ex. sedan Rysslands

fullskaliga invasion fortsatt sin verksamhet genom att kombinera korta beslutssessioner i parlamentsbyggnaden i Kiev med digitala utskottssammanträden (se avsnitt 8.3). Det kan enligt kommittén inte uteslutas att situationer kan bli så allvarliga eller akuta att ingen riksdagsledamot kan eller bör inställa sig på en viss ort, men att det är möjligt och lämpligt att sammanträda helt digitalt.

Riksdagen kan redan i dag på olika sätt anpassa sin verksamhet i svåra lägen, t.ex. genom frivilliga överenskommelser eller genom att ändra bestämmelser i riksdagsordningen. I mycket allvarliga eller brådskande situationer skulle det dock kunna inträffa att riksdagen ändå inte kan fullgöra sina uppgifter, för att det inte är möjligt att hålla nödvändiga fysiska sammanträden. Helt digitala sammanträden kan då, under förutsättning att relevanta säkerhetskrav kan uppfyllas, vara att föredra. Det kan inte heller uteslutas att ett absolut hinder mot att hålla helt digitala sammanträden skulle kunna leda till oönskade konsekvenser av olika slag, exempelvis när det gäller vilka former som väljs för brådskande överläggningar i riksdagsarbetet.

Sammantaget anser kommittén att regeringsformen inte bör hindra regler i riksdagsordningen som innebär att sammanträden i vissa angivna undantagsfall kan hållas helt digitalt utan att något fysiskt sammanträde äger rum på en viss ort. Detta bör gälla både för kamraren och för utskotten. I övrigt bör regeringsformen även fortsättningsvis hindra helt digitala sammanträden i riksdagen.

Närmare om regleringen av undantagsfallen

Nästa fråga är hur 4 kap. 1 § RF bör ändras för att en undantagsreglering om helt digitala sammanträden vid behov ska gå att införa.

Förutsättningarna för att använda digital teknik kan variera över tid och skilja sig åt från fall till fall. Under covid-19-pandemin var distansdeltagande en framkomlig väg för visst utskottsarbete. I en mer besvärlig säkerhetspolitisk situation kan alla tekniska hjälpmedel behöva underkännas av säkerhetsskäl. Det är vidare svårt att förutse hur den digitala tekniken kommer att utvecklas och vilka nya mötestekniker som kan tas fram på sikt. Grundlagen bör därför utformas på ett teknik neutralt sätt som ger utrymme för flexibilitet.

Kommittén anser vidare som framgått att en förutsättning för att helt digitala riksdagssammanträden över huvud taget ska få hållas

bör vara att uttryckliga bestämmelser om detta införs i riksdagsordningen. Det säkerställer att frågan blir föremål för utredning och debatt innan några konkreta möjligheter införs samt att lämpliga tekniska lösningar först finns på plats. En eventuell reglering i riksdagsordningen bör kunna avse hela riksdagen eller bara t.ex. utskotten. Den bör vidare kunna tillåta att alla sammanträden inom ramen för riksmötet hålls helt digitalt eller att det exempelvis sker en prövning i varje enskilt fall. Enligt kommittén är frågan om helt digitala riksdagssammanträden av principiell vikt ur ett demokratiskt perspektiv. De grundläggande villkoren för sådana sammanträden bör därför enligt kommittén regleras i en huvudbestämmelse.

Frågan är därefter för vilka fall bestämmelser som medger helt digitala sammanträden bör kunna införas. Enligt kommittén bör det i grunden handla om samma slags situationer som gör att riksmötet kan hållas utanför Stockholm, dvs. att det krävs av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet eller andra tvingande skäl. Det handlar alltså om fall då det är omöjligt eller mycket svårt att hålla nödvändiga riksdagssammanträden på en fysisk plats i rätt tid. Detta kan möjligen inkludera fall då exempelvis ett utskott har ett trängande behov av att sammanträda med mycket kort varsel, för att hantera ett synnerligen angeläget ärende, och det av tidsmässiga skäl inte är möjligt att låta sammanträdet äga rum på en viss ort.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund att det införs en ny bestämmelse, i form av en ny tredje mening i 4 kap. 1 § RF, som anger att riksdagen i riksdagsordningen av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet eller andra tvingande skäl kan föreskriva att sammanträden får hållas utan att äga rum på en viss ort.

Sammantaget innebär detta förslag att regeringsformen framöver kommer att medge ytterligare ett sätt att anpassa riksdagens verksamhet för det fall att riksdagens säkerhet eller frihet är i fara eller att det föreligger andra tvingande skäl. Förutom att riksdagen kan sammanträda på annan ort än Stockholm blir det möjligt att för sådana undantagsfall införa bestämmelser i riksdagsordningen om att sammanträden får hållas helt digitalt utan att något fysiskt sammanträde äger rum. Sådana bestämmelser bör som framgått givetvis bara införas om det finns säkerhetsmässiga och tekniska förutsättningar för helt digitala sammanträden.

9 Översyn av riksdagens krigsdelegation

9.1 Kommitténs uppdrag

Kommittén ska göra en översyn av reglerna om krigsdelegationen. Bakgrunden är ett tillkännagivande från riksdagen om att en sådan översyn behövs (bet. 2018/19:KU30, punkt 34, rskr. 2018/19:216).

Krigsdelegationen kom till på 1960-talet och regleringen har inte varit föremål för någon övergripande översyn sedan den nuvarande regeringsformen trädde i kraft 1975. Endast mindre justeringar har gjorts. Av direktiven framgår att krigsdelegationen under våren 2017 övade för första gången på 30 år men att Sverige hittills inte har varit i ett sådant läge att delegationen behövt träda i riksdagens ställe.

Reglerna om krigsdelegationen utformades alltså för länge sedan med utgångspunkt i historiska förhållanden. Enligt direktiven är det viktigt att säkerställa att regleringen av hur riksdagens arbete organiseras vid krig eller krigsfara är ändamålsenligt utformad och anpassad till dagens förhållanden. Mot den bakgrunden finns det enligt direktiven skäl att göra en övergripande översyn av reglerna om krigsdelegationen. Inom ramen för översynen ska kommittén

- analysera om ordningen med en krigsdelegation alltså är ett ändamålsenligt sätt att organisera riksdagens arbete i krig och krigsfara och, oavsett slutsats i denna del,
- analysera krigsdelegationens sammansättning, funktion och befogenheter, samt
- belysa och – i ljuset av erfarenheterna från den övning som krigsdelegationen genomförde våren 2017 – överväga om det finns skäl till ändringar av reglerna om krigsdelegationen.

Kommittén ska lämna de förslag till grundlagsändringar och andra författningsändringar som kommittén bedömer vara motiverade.

Direktiven ställer upp vissa ramar för kommitténs arbete. Till att börja med framgår det att översynen ska vara rättslig. Den ska alltså avse reglerna om krigsdelegationen, inte frågor av praktiskt slag. Kommittén har vidare inte till uppgift att göra någon översyn eller förändring av begreppen krig och krigsfara, som har en central roll i regleringen. I uppdraget ingår inte heller att se över bestämmelserna om Utrikesnämnden eller relationen i övrigt mellan regeringen och riksdagen inom utrikes- och säkerhetspolitikens område.

Kommittén konstaterar att det trots dessa avgränsningar är en bred och förutsättningslös översyn som ska göras. Den första frågan är om ordningen med en krigsdelegation över huvud taget bör behållas eller om det finns bättre sätt att organisera riksdagens arbete i krig och krigsfara. Oavsett vad kommittén kommer fram till ska bestämmelserna om krigsdelegationen därefter ses över, med särskilt fokus på vad som gäller i fråga om sammansättning, funktion och befogenheter. Översynen avser i första hand grundlagsregleringen men även de kompletterande reglerna i riksdagsordningen ingår.

En naturlig utgångspunkt för översynen är dagens bestämmelser om krigsdelegationen och syftet med den nuvarande ordningen. En jämförelse med andra länder är också relevant som bakgrund. Erfarenheterna från den övning som nämns i direktiven – och från annat arbete inom riksdagen – behandlas inte särskilt men tas tillvara inom ramen för kommitténs överväganden och förslag.

9.2 Dagens bestämmelser

Krigsdelegationen är ett organ som riksdagen väljer inom sig efter varje riksdagsval och som ska träda i riksdagens ställe, dvs. tillfälligt ersätta riksdagen, om Sverige kommer i krig eller krigsfara och förhållandena kräver det. Krigsdelegationen är alltid sammansatt av talmannen som ordförande och av 50 andra riksdagsledamöter.

De grundläggande bestämmelserna om krigsdelegationen finns i regeringsformen (15 kap. 2 och 3 §§). Vissa kompletterande regler om sammansättningen m.m. finns i riksdagsordningen (13 kap. 11 och 12 §§ samt tilläggsbestämmelserna 13.11.1 och 13.11.2).

Skälen för att krigsdelegationen infördes

Bakom beslutet att införa en krigsdelegation låg en strävan efter att upprätthålla folkstyrelse och parlamentarism även under krig.

Krigsdelegationen kom till genom 1964/65 års partiella reform av 1809 års regeringsform (prop. 1964:140, bet. 1964:KU19 och bet. 1965:KU10, rskr. 1965:64). Till grund för reformen låg ett förslag av Författningsutredningen (SOU 1963:16 och SOU 1963:17).

I propositionen påpekade regeringen att det visserligen fanns regler som gav riksdagen möjlighet att sammanträda på annan ort i händelse av krig (prop. 1964:140 s. 170 och 171). Med hänsyn till det moderna krigets totala karaktär räknade regeringen dock med att det skulle kunna bli svårt eller omöjligt att hålla riksdagen med dess stora ledamotsantal samlad på ett så betryggande sätt som dess viktiga statsfunktioner motiverar vilken sammanträdesort som än väljs. Regeringen angav vidare att det saknades särskilda regler för det fall att riksdagen inte kunde fullgöra sina uppgifter. I brist på sådana kunde det antas att regeringen skulle få utöva riksdagens befogenheter med stöd av konstitutionell nödrätt, för att skydda riket och slutföra kriget. Detta ansågs inte tillfredsställande. För demokratisk samhällssyn tedde det sig enligt regeringen angeläget att riksdagens befogenheter även under krig i det längsta utövas av ett organ med karaktär av folkrepresentation. För att uppnå det hade Författningsutredningen föreslagit att riksdagens befogenheter i vissa krigssituationer skulle kunna delegeras till ett särskilt riksdagsorgan med avsevärt färre ledamöter och därmed större möjligheter att verka under de förhållanden som kan inträda vid krig. Regeringen konstaterade att förslaget hade tagits emot väl av remissinstanserna och ansåg att en sådan delegationsmöjlighet borde öppnas. Det nya organet borde heta riksdagens krigsdelegation.

Konstitutionsutskottet hade inte någon annan uppfattning än regeringen när förslaget behandlades i riksdagen (bet. 1964:KU 19). Riksdagen biföll propositionen och krigsdelegationen infördes.

Kommittén återkommer till historiken bakom krigsdelegationen i avsnitt 9.4. Här ska bara konstateras att bestämmelserna om delegationen, som alltså togs in i 1809 års regeringsform, ändrades flera gånger innan den nuvarande regeringsformen trädde i kraft den 1 januari 1975. Därefter har reglerna varit i princip oförändrade.

Krigsdelegationen består av 51 riksdagsledamöter

Krigsdelegationen består av talmannen som ordförande och av 50 andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig för riksdagens valperiod (13 kap. 11 § RO). Delegationen har alltså 51 ledamöter. Talmannen har rösträtt på samma sätt som övriga ledamöter.

Krigsdelegationen väljer själv en eller flera vice ordförande inom sig. En riksdagsledamot är behörig att vara ledamot i delegationen även om han eller hon tillhör regeringen (13 kap. 11 § RO). Huvudregeln är annars att riksdagsledamöter som utses till statsråd förlorar sina eventuella uppdrag i riksdagen (12 kap. 13 § RO).

Suppleanter ska inte utses till krigsdelegationen (13 kap. 11 § RO). Om en ledamot får varaktigt förhinder när delegationen har trätt i riksdagens ställe utses en annan riksdagsledamot till ersättare på det sätt som anges i 12 kap. 14 § RO. Det innebär att den eller de partigrupper som ledamoten var vald för ska anmäla en efterträdare till talmannen. Talmannen förklarar den anmälda efterträdaren vald. Om en anmälan inte görs eller om mer än en person anmäls utser talmanen en efterträdare. Samma sak gäller i fredstid, om någon av delegationens ledamöter lämnar sitt uppdrag i förtid (12 kap. 14 § RO). Det kan tilläggas att uppdraget som ledamot i delegationen upphör per automatik om en riksdagsledamot väljer att lämna sin partigrupp (12 kap. 13 § och tilläggsbestämmelse 12.13.1 RO).

Ledamöterna i delegationen väljs alltså för riksdagens valperiod. Den omfattar tiden från det att den nyvalda riksdagen har samlats till dess att den närmast därefter valda riksdagen samlas (3 kap. 10 § RF). Valet av ledamöterna ska genomföras snarast efter valperiodens början och gäller till dess att riksdagen genomför ett nytt val under nästa valperiod (12 kap. 5 § RO). Detta innebär att det vid varje tidpunkt finns en krigsdelegation som kan träda i riksdagens ställe.

Riksdagsledamöter får enligt grundlag fullgöra sina uppdrag utan att hindras av tjänsteuppgifter eller andra sådana skyldigheter (4 kap. 10 § RF). Det innebär att uppdraget som ledamot i riksdagen och krigsdelegationen har företräde framför eventuell totalförsvarsplikt och krigsplacering som en ledamot annars kan ha (jfr vad som sägs om värnplikt i SOU 1972:15 s. 135 och prop. 1973:90 s. 262).

Krigsdelegationen övertar riksdagens befogenheter

När krigsdelegationen aktiveras träder den i riksdagens ställe och utövar riksdagens befogenheter (15 kap. 2 och 3 §§ RF). Det betyder att den har samma uppgifter och samma kompetens som riksdagen.

När krigsdelegationen träder i funktion blir den alltså folkets främsta företrädare med uppgift att stifta lag, besluta om skatt till staten, bestämma hur statens medel ska användas samt granska rikets styrelse och förvaltning (1 kap. 4 § RF). Regeringen kommer att vara ansvarig inför krigsdelegationen, som i förekommande fall både kan besluta om misstroendeförklaring och godkänna ny statsminister (1 kap. 6 § och 13 kap. 4 § RF). Krigsdelegationen övertar kort sagt riksdagens grundlagsenliga befogenheter (prop. 1973:90 s. 450).

Krigsdelegationen träder i riksdagens ställe även vid tillämpning av föreskrifter under grundlagsnivå. Enligt ransoneringslagen och flera andra beredskapslagar ska t.ex. vissa förordningar underställas riksdagens prövning. I ett läge då krigsdelegationen har trätt in blir det i stället delegationen som ska pröva regeringens förordningar.

På några få punkter är krigsdelegationens befogenheter dock begränsade. Av 15 kap. 3 och 11 §§ RF följer att delegationen inte får besluta

- att riksdagsval ska hållas under krig,
- att valsystemet ska jämkas till följd av att någon del av landet är ockuperat när riksdagsval ska hållas och
- när nästa ordinarie riksdagsval ska hållas om det tidigare valet inte har ägt rum på ordinarie tid.

Det kan tilläggas att krigsdelegationen lika lite som riksdagen får fatta beslut på ockuperat område (15 kap. 9 § RF). Delegationens möjlighet att stifta grundlag är vidare begränsad i den meningen att det krävs att riksdagsval hålls och att en nyvald riksdag har samlats innan det andra av de två likalydande grundlagsbesluten fattas.

Krigsdelegationens inträde och utträde är reglerat

Krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe om 1) riket är i krig eller krigsfara och 2) förhållandena kräver det (15 kap. 2 § RF).

Den första förutsättningen är alltså att riket befinner sig i krig eller krigsfara. Någon definition av dessa begrepp finns som bekant inte i regeringsformen (se avsnitt 4.2). I förarbetena anges att det inte är möjligt att i vare sig lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd inträder. Krig ska dock alltid anses föreligga om Sverige är helt eller delvis ockuperat (prop. 1973:90 s. 446 och 447).

Den andra förutsättningen är att förhållandena ska kräva att delegationen träder i riksdagens ställe. Krigsdelegationen ska alltså aktiveras först om krigsläget gör det omöjligt eller farligt för riksdagen att vara samlad på vanligt sätt vilken sammanträdesort som än väljs. I förarbetena uttrycks detta även så, att delegationen ska träda in först då riksdagen med hänsyn till riskerna för dess säkerhet inte längre kan fungera (prop. 1964:140 s. 171).

Krigsdelegationen träder inte i riksdagens ställe med automatik. Det krävs att det fattas ett särskilt beslut om saken, dvs. det ska göras en bedömning av om förutsättningarna för ett inträde är uppfyllda. Beslutet fattas på två olika sätt (15 kap. 2 § RF):

- Om riket är i krig fattas beslutet av Utrikesnämndens ledamöter. Innan beslutet fattas ska samråd med statsministern ske om det är möjligt. Om krigsförhållandena hindrar nämndens ledamöter från att sammanträda kan regeringen fatta beslutet.
- Om riket är i krigsfara fattar Utrikesnämndens ledamöter beslutet tillsammans med statsministern. Statsministern och sex av nämndens ledamöter måste rösta för beslutet.

Uppgiften att avgöra om krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe ligger alltså i första hand på Utrikesnämndens ledamöter.

Utrikesnämnden består av talmannen och nio andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig. Nämnden sammanträder normalt på kallelse av regeringen och statschefen är i regel ordförande vid nämndens sammanträden (10 kap. 12 § RF). Detta gäller dock inte vid prövningen av om krigsdelegationen ska träda in, eftersom det beslutet fattas av Utrikesnämndens ledamöter och inte av nämnden som sådan

(prop. 1973:90 s. 450). I stället för regeringen är det i detta fall normalt sett talmannen eller två av nämndens övriga ledamöter som kallar till sammanträde. Förhandlingarna leds inte av statschefen utan som huvudregel av talmannen (13 kap. 12 § RO).

När krigsdelegationen väl har trätt in kan den vara i funktion så länge som det behövs. Riksdagen återtar inte sina befogenheter per automatik vid någon viss tidpunkt. Det krävs i stället att krigsdelegationen eller regeringen i samråd eller var för sig beslutar att riksdagen ska återta sina befogenheter. Detta beslut ska fattas så snart förhållandena medger det, dvs. så snart riksdagen kan sammanträda i vanlig ordning (15 kap. 2 § RF och prop. 2009/10:80 s. 207).

Krigsdelegationen bestämmer sina verksamhetsformer själv

När krigsdelegationen har trätt in beslutar den själv om formerna för sin verksamhet (15 kap. 3 § RF). Det innebär att delegationen inte är bunden av de regler i regeringsformen och riksdagsordningen som avser riksdagens arbetsformer (SOU 1972:15 s. 219 och prop. 1973:90 s. 451). Som exempel nämns i förarbetena att delegationen själv avgör om den ska ha utskott och i så fall vilka, hur många ledamöter som ska ingå i varje utskott och om ärenden måste behandlas i utskott innan de avgörs. I förarbetena anges vidare att krigsdelegationen inte är bunden av bestämmelser om vem som har rätt att väcka förslag i riksdagen, vem som har rätt att yttra sig, var och när sammanträden ska hållas eller att ärenden ska bordläggas (prop. 1964:140 s. 173 och 174, SOU 1972:15 s. 219, prop. 1973:90 s. 451 och SOU 1986:28 s. 27 och 28). Krigsdelegationen anses kunna fungera även som exilorgan (SOU 1986:28 s. 27).

Avslutningsvis kan det nämnas att det inte finns någon allmän bestämmelse om hur många ledamöter som måste vara närvarande för att krigsdelegationen ska vara beslutsför. Det finns alltså inte någon allmän kvorumregel. Krigsdelegationen anses däremot vara bunden av den allmänna majoritetsregel som gäller för riksdagen (4 kap. 7 § RF). Krigsdelegationen anses också vara bunden av sådana bestämmelser i regeringsformen som ställer krav på kvalificerad majoritet för att riksdagen ska kunna fatta vissa beslut (SOU 1972:15 s. 219, prop. 1973:90 s. 451 och SOU 1986:28 s. 27).

Kanslistöd och förberedande verksamhet i fredstid

Riksdagsdirektören är sekreterare i krigsdelegationen (14 kap. 4 § RO). Vid sidan av detta finns det få särskilda bestämmelser om krigsdelegationens kanslistöd. Riksdagsförvaltningen har dock som allmän uppgift att biträda riksdagen, vilket innebär att förvaltningen ska biträda krigsdelegationen om den träder i riksdagens ställe. Av Riksdagsdirektörens föreskrift (RFS 2012:2) om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen framgår att kammarkansliet biträder ordföranden och sekreteraren med arbetet i krigsdelegationen.

Eftersom krigsdelegationen väljs för varje valperiod finns delegationen som organ även i fredstid. Det finns också vissa regler om verksamheten i fredstid. Krigsdelegationens ordförande och vice ordförande har enligt dessa ett ansvar för att förbereda delegationens verksamhet för den händelse att delegationen träder i riksdagens ställe (tilläggsbestämmelse 13.11.1 RO). För sammanträden i den förberedande verksamheten gäller vidare vissa föreskrifter, bl.a. att sammanträden ska hållas inom stängda dörrar och att tystnadsplikt kan beslutas (tilläggsbestämmelse 13.11.2 RO). Att delegationen själv beslutar om formerna för sin verksamhet har inte ansetts hindra sådana regler om arbetet i fredstid (bet. 1965:KU12 s. 2 och 3).

9.3 Internationell utblick

Få europeiska länder har någon egentlig motsvarighet till Sveriges krigsdelegation. Detta framgår av avsnitt 2.7 i den internationella kartläggning som är intagen som bilaga 2 till detta betänkande.

Den närmaste motsvarigheten finns i Tyskland men även Ungern har ett organ med liknande funktion. Organen i dessa länder skiljer sig samtidigt mycket åt från varandra, inte minst när det gäller sammansättningen. I Tysklands fall handlar det liksom i Sverige om ett ”miniparlament” medan det i Ungern rör sig om ett nationellt försvarsråd där parlamentsledamöter ingår vid sidan av presidenten och medlemmarna i regeringen. Inte i något av länderna upplöses parlamentet när organet aktiveras. Vid sidan av dessa länder kan det nämnas att parlamenten i Portugal och Spanien har ständiga utskott som i vissa undantagsfall kan fylla ungefär samma funktion som en krigsdelegation. Tjeckien och Österrike har också vissa regler om parlamentets sammansättning och funktionssätt vid krigstillstånd.

Hur övriga länder hanterar den parlamentariska verksamheten i krig eller krigsfara är svårt att sammanfatta. En grundtanke i många konstitutioner tycks vara att parlamentets roll ska ändras så lite som möjligt i ett krisläge (se avsnitt 2.6 i bilaga 2). Vad som gäller om det blir omöjligt eller farligt för parlamentet att samlas är samtidigt ofta oreglerat, åtminstone på grundlagsnivå. I vissa länder, som t.ex. Danmark, Estland och Polen, kan dock presidenten eller regeringen få utökade befogenheter i sådana fall. Det handlar då om ett mandat att utfärda provisoriska lagar till dess att parlamentet kan samlas.

Ukraina ingår inte i den rapport som är bifogad till betänkandet. Av tillgänglig information framgår dock att Ukrainas parlament, Verkhovna Rada, har varit i funktion kontinuerligt sedan Rysslands fullskaliga invasion i februari 2022. Verksamheten har anpassats på olika sätt men ledamöterna har samlats till plenarsammanträden i Kiev vid ett stort antal tillfällen och bl.a. antagit nya lagar. Dessa plenarsammanträden har av säkerhetsskäl i många fall varit korta och inriktade endast på beslut. De har då föregåtts av överenskommelser i utskott, där möten kan hållas digitalt. Ukrainas grundlag anses göra det svårt att införa regler om digitala plenarsammanträden och det ska inte heller ha införts regler om att plenarsammanträden får hållas i exempelvis tunnelbanan för det fall att parlamentsbyggnaden i Kiev skulle förstöras (se Sarah Whitmore, *Finding grace under pressure? Ukraine's Parliament at war*, 13 maj 2022 och *Ukraine's Parliament: One year at war*, 23 februari 2023, båda i Hansard Society blog).

Tysklands motsvarighet till krigsdelegationen är intressant som referenspunkt när kommittén ser över den svenska regleringen. Det finns därför anledning att beskriva det tyska systemet närmare.

Tyskland har ett federalt parlament som består av två kamrar: förbundsdagen och förbundsrådet. Förbundsdagen har omkring 735 ledamöter (antalet kan variera) och väljs direkt av medborgarna. Förbundsrådet ska tillvarata de tyska delstaternas intressen och består av 69 representanter från delstaternas regeringar. Federala lagar stiftas av förbundsdagen och förbundsrådet tillsammans.

Förbundsdagen och förbundsrådet har ett gemensamt utskott (tyska *Gemeinsame Ausschuss*) med 48 ledamöter. Två tredjedelar utses av förbundsdagen medan en tredjedel utses av förbundsrådet. Förbundsdagens ledamöter utses proportionellt utifrån de rådande styrkeförhållandena mellan olika parlamentariska grupperingar.

Vid ett väpnat angrepp eller omedelbart hot om väpnat angrepp kan förbundsdagen med förbundsrådets medgivande fatta beslut om försvarstillstånd. I akuta fall får det gemensamma utskottet fatta beslutet, om förbundsdagen och förbundsrådet inte kan samlas.

Om det under försvarstillstånd finns oöverstigliga hinder att sammankalla förbundsdagen, eller om förbundsrådet inte kan samla tillräckligt många ledamöter för att vara beslutsmässigt, ska det gemensamma utskottet träda i förbundsdagens och förbundsrådets ställe och utöva deras befogenheter. Beslutet om att träda in fattar det gemensamma utskottet självt, med särskilda krav på närvaro och kvalificerad majoritet vid omröstningen. När utskottet har trätt in får det bl.a. anta federala lagar i förbundsdagens och förbundsrådets ställe, med undantag för grundlag och vissa andra lagar. Utskottet kan också förklara misstroende mot förbundskanslern och välja ny kansler. Lagar som utskottet har utfärdat upphör automatiskt att gälla sex månader efter försvarstillståndets slut. Förbundsdagen får inte upplösas under försvarstillstånd och kan när som helst, med förbundsrådets medgivande, upphäva lagar utfärdade av utskottet.

Reglerna om det gemensamma utskottet finns i artiklarna 53a, 115a, 115e–115h, 115k och 115l i den tyska grundlagen. Av artikel 53a framgår att förbundsdagen tillsammans med förbundsrådet ska anta en arbetsordning för utskottet. I den arbetsordning som har antagits (*Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuss*) finns regler om bl.a. utskottets storlek och sammansättning, obligatorisk närvaro, ordförandeskap, kallelser, att överläggningarna inte ska vara offentliga, beslutsförhet, majoritetskrav, behandling av lagförslag och protokoll vid sammanträden. Kommittén återkommer i avsnitt 9.4 flera gånger till vad som gäller i Tyskland, som jämförelse.

9.4 Kommitténs överväganden och förslag

9.4.1 Krigsdelegationen bör behållas

Kommitténs bedömning: Ordningen med en krigsdelegation är alltjämt ett ändamålsenligt sätt att kunna organisera riksdagens arbete i krig och krigsfara. Delegationen bör därför behållas.

Grundlagsreglerna om krigsdelegationen kom till på 1960-talet och har som framgått inte setts över på flera decennier. Kommitténs första uppgift enligt direktiven är att analysera om ordningen med en krigsdelegation fortfarande är ändamålsenlig. Frågan är om systemet alls bör behållas eller om det kan finnas lämpligare sätt att organisera riksdagens arbete i händelse av krig eller krigsfara.

Kommittén gör sin analys i flera steg. Först ges en bild av den säkerhetspolitiska situationen när krigsdelegationen infördes och en fördjupad beskrivning av syftet med delegationen. Kommittén behandlar sedan det nuvarande säkerhetspolitiska läget. Efter det analyserar kommittén för- och nackdelar med dagens ordning och överväger möjliga alternativ. Till sist görs en samlad bedömning.

Det säkerhetspolitiska läget när krigsdelegationen infördes

På ett övergripande plan kan det sägas att tillkomstperioden för krigsdelegationen sträcker sig från 1954 då Författningsutredningen började arbeta till 1974 då den nuvarande regeringsformen antogs. För att förstå tankarna bakom delegationen är det säkerhetspolitiska läget under denna tid av intresse. Frågan är vilka hot och vilka typer av angrepp mot Sverige som man i första hand såg framför sig.

Den aktuella tiden präglades allmänt sett dels av erfarenheterna från andra världskriget, dels av det nya och pågående kalla kriget.¹

När Författningsutredningen tillsattes hade det gått mindre än tio år sedan andra världskriget tog slut. Danmark och Norge hade varit ockuperade under kriget och särskilt erfarenheterna från Norge fick betydelse för svensk del. I arbetet med en ny grundlag hämtades inspiration från de utmaningar som Norge hade ställts inför vid den

¹ Översikten utgår från Försvarshögskolan, Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige, 2023, särskilt s. 18–41. Se även avsnitt 6.1 i betänkandet.

tyska invasionen 1940. Det hot man såg framför sig var att Sverige skulle kunna bli helt eller delvis ockuperat och att riksdagen inte skulle kunna sammanträda. Detta hade hänt Stortinget i Norge.²

Andra världskriget följdes av det kalla kriget, alltså motsättningen mellan å ena sidan västmakterna, främst USA, och å andra sidan det kommunistiska blocket, främst Sovjetunionen. Under denna tid var risken för kärnvapenkrig central i det allmänna medvetandet.

Sverige var alliansfritt och höll sig med ett starkt eget totalförsvaret för att kunna möta det som kallades för totalt krig.³ Fram till 1966 byggde planeringen på att kärnvapenangrepp skulle kunna hanteras. Man antog samtidigt att Sverige skulle drabbas endast som ett led i en större konfrontation mellan stormakterna och att dessa i första hand skulle använda mer begränsade militära resurser mot Sverige. Efter 1966 ansågs kärnvapenanfall inte längre vara det främsta hotet, till följd av den s.k. terrorbalansen mellan öst och väst. Försvaret inriktades på att kunna hantera angrepp med konventionella vapen.

År 1972 fastställde riksdagen en ny målsättning för totalförsvaret. Det skulle utformas så att det kunde motstå skilda angreppsformer och verka i olika militärpolitiska lägen. Invasionsförsvaret skulle dock även i fortsättningen vara Försvarmaktens viktigaste uppgift.

Sammanfattningsvis byggde den svenska planeringen under den aktuella tidsperioden på att Sverige ytterst riskerade invasion och ockupation, på samma sätt som Norge under andra världskriget, eller kärnvapenangrepp eller andra storskaliga angrepp som en följd av konflikter mellan stormakterna. Det stod samtidigt klart att andra och mindre dramatiska angreppsformer också var tänkbara.

Tanken var att upprätthålla parlamentarism även i krig

Bakom beslutet att införa krigsdelegationen låg som redan framgått en vilja att upprätthålla det parlamentariska statskicket så länge som möjligt även under de svåra förhållanden som kan råda i krig.

² I slutfasen av arbetet med den nya regeringsformen togs det fram ett särskilt betänkande om Norges situation under kriget (SOU 1972:18).

³ I ett uppslagsverk från 1959 beskrevs det totala kriget på följande sätt: "Det totala kriget innebär, att även de civila medborgarna äro engagerade i kriget. Det totala anfallet föres genom terrorbombning mot civilbefolkningen, bombning av industrier, samfärdsel m.m. i hemorten, blockad, ekonomisk krigföring i övrigt, och som psykologisk krigföring i avsikt att undergräva motståndsviljan och motståndskraften." Se Försvarshögskolan, Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige, 2023, s. 7.

När Författningsutredningen fick i uppdrag att se över och modernisera 1809 års regeringsform fanns det bara ett fåtal grundlagsbestämmelser som rörde krig. Några regler om riksdagens organisation eller verksamhetsformer i händelse av krig fanns inte, bortsett från möjligheten att sammanträda utanför Stockholm.

I sitt slutbetänkande bedömde utredningen att statsorganens verksamhet under krig borde regleras i grundlag (se SOU 1963:16 s. 43 och 44 samt SOU 1963:17 s. 480 och 481). Utredningen tog avstånd från tanken att man skulle återropa konstitutionell nödrätt i sådana situationer. En utgångspunkt för utredningen var vidare att riksdagen borde upprätthålla sin funktion så långt som det över huvud taget var möjligt även under krig. Det bedömdes samtidigt att det ofta skulle vara omöjligt eller olämpligt att hålla en fulltalig riksdag med kansliorganisation samlad. Enligt utredningen kunde det vidare vara önskvärt att en del riksdagsledamöter under krig stannade i hemorten, bl.a. för att förstärka den lokala ledningen. Om en fulltalig riksdag på grund av krigsförhållandena inte kunde sammanträda borde dess befogenheter mot denna bakgrund utövas av en riksdag med reducerad sammansättning; en krigsdelegation.

Som har redovisats i avsnitt 9.2 angav regeringen att riksdagen i och för sig kunde sammanträda på annan ort i händelse av krig (prop. 1964:140 s. 170 och 171). Med hänsyn till det moderna krigets totala karaktär räknade regeringen dock med att det skulle kunna bli svårt eller omöjligt att hålla riksdagen med dess många ledamöter samlad på ett betryggande sätt vilken ort som än valdes. Att i det läget låta regeringen ta över riksdagens befogenheter ansågs inte lämpligt. För ”demokratisk samhällssyn” tedde det sig angeläget att sörja för att riksdagens befogenheter även i krig ”i det längsta kommer att utövas av organ med karaktär av folkrepresentation”. Regeringen ställde sig därför bakom utredningens förslag att riksdagens befogenheter skulle kunna delegeras till ett särskilt riksdagsorgan med avsevärt färre ledamöter och därmed större möjligheter att vara i verksamhet under krig, dvs. en krigsdelegation. Konstitutionsutskottet hade inte någon annan uppfattning när förslaget behandlades i riksdagen (bet. 1964:KU 19). Förslaget antogs och krigsdelegationen infördes.

När bestämmelserna om krigsdelegationen senare fördes över till 1974 års regeringsform kommenterades inte syftet med delegationen på nytt. Det angavs dock att bestämmelserna om krig och krigsfara i allmänhet syftade till att så långt som möjligt upprätthålla kravet på

legalitet, minska riskerna för tvister om det konstitutionellt riktiga i de offentliga organens handlande och göra det svårare för oansvariga grupper att gripa makten i kritiska lägen eller uppträda med formellt grundade anspråk på att vara behöriga bärare av den offentliga makten (SOU 1972:15 s. 215 och prop. 1973:90 s. 444 och 445).

Senare har det också understrukits att en fungerande riksdag har stor betydelse från totalförsvars synpunkt. Om Sverige blir angripet har det ansetts ha vital betydelse att riksdagen och regeringen är i stånd att leda landets försvarsansträngningar (prop. 1987/88:6 s. 29).

Sammanfattningsvis bygger ordningen med en krigsdelegation på tanken att riksdagen så långt som möjligt bör vara i funktion även i krig. Om det blir omöjligt eller för farligt att hålla riksdagen samlad är det bättre att en mindre riksdag i form av en krigsdelegation tar över än att regeringen gör det. Att regeringen tar över riksdagens uppgifter är enligt detta synsätt legitimt först om varken riksdagen eller krigsdelegationen längre fungerar (jfr 15 kap. 5 § RF).

Det nuvarande säkerhetspolitiska läget

Hur stor risken för krig är vid en viss given tidpunkt kan inte vara avgörande för beslutet om Sverige ska ha en krigsdelegation. Hur riksdagen ska fungera i olika nödlägen är en principiell fråga. Den säkerhetspolitiska utvecklingen är ändå en faktor att ta hänsyn till. Det handlar då inte enbart om risken för krig. En minst lika viktig aspekt är hur ett angrepp mot Sverige skulle kunna gestalta sig.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen i allmänhet har beskrivits i avsnitt 6.1. En lämplig utgångspunkt när genomgången nu riktas in på förhållanden av särskild betydelse för krigsdelegationen är 2020 års försvarsbeslut, som handlar om totalförsvaret 2021–2025 (bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135 och 2020/21:136). Till grund för riksdagens beslut låg regeringens totalförsvarsproposition (prop. 2020/21:30), som byggde på underlag från Försvarsberedningen.

I totalförsvarspropositionen gör regeringen bedömningen att det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa över tid har försämrats och att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir ound-

vikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i närområdet (prop. 2020/21:30 s. 67).

Försvarsberedningen utvecklade i en rapport hur ett angrepp mot Sverige skulle kunna se ut (Ds 2017:66 s. 62–64 och 73–75).

Ett anfall skulle enligt beredningen kunna ha sin grund i en större säkerhetspolitisk kris. En sådan kan ha ett långvarigt förlopp, kanske över flera år, eller ett hastigt, under dagar till veckor. Ett väpnat angrepp kan syfta till att besätta svenskt territorium för egna militära syften och att förvägra en annan part tillgång till territoriet för motåtgärder. Sverige behöver inte vara huvudmålet för angriparen. Ett angrepp kan syfta till att förhindra Sverige från att direkt eller indirekt bistå en annan part. Om Sverige utsätts för ett väpnat angrepp bedömer beredningen att delar av det svenska territoriet kommer att drabbas av intensiva strider med stora konsekvenser lokalt och regionalt. Angreppet kan inledas med s.k. förbekämpning av basområden, ledningsnoder och annan kritisk infrastruktur. Denna bekämpning genomförs med kryssningsrobotar, ballistiska robotar, attackflyg, nätverksattacker och sabotage. Nyckelpersonal likvideras. Påverkansoperationer för att störa vår förmåga att fatta beslut och vår försvarsvilja kommer att ingå i krigföringen. Robotar och attackflyg når i dag mål i hela Sverige och förbekämpning med långräckviddiga vapensystem kan i varierande omfattning drabba stora delar av landet. Det är dock troligt att direkta krigshandlingar och intensiv stridsverksamhet i första hand kommer att drabba vissa strategiskt viktiga områden. Till dessa hör Stockholmsområdet. Där finns rikets ledning inklusive regeringen och riksdagen. Gotland, Öresundsregionen, Västkusten, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län har också strategisk betydelse.

Efter 2020 års försvarsbeslut har flera saker hänt. I februari 2022 inledde Ryssland sin fullskaliga invasion av Ukraina. Agerandet har ansetts innebära ett strukturellt och långsiktigt kraftigt försämrat säkerhetspolitiskt läge (prop. 2022/23:74 s. 8). Försvarsberedningen anger att Rysslands krig har förändrat förutsättningarna för svensk säkerhetspolitik i grunden. Risken finns att kriget blir långvarigt och kan eskalera. En eskalering kan enligt Försvarsberedningen innebära angrepp mot andra stater. Det kan också innebära att kärnvapen eller andra massförstörelsevapen används. Ryssland har brutit mot och successivt ställt sig utanför den europeiska säkerhetsordning som utgör grunden för förhållandet mellan Europas stater. Säkerhetsläget i

såväl Sveriges närområde som globalt präglas enligt beredningen av instabilitet och oförutsägbarhet. Den fördjupade säkerhetspolitiska kris som har orsakats av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har förändrat säkerhetsläget i Sverige och närområdet i grunden och för lång tid framåt (Ds 2023:19 s. 11 och 13 samt 113 och 114).

I maj 2022 ansökte Sverige om medlemskap i Nato, samtidigt som Finland. Ett medlemskap i Nato har beskrivits som en historisk förändring av Sveriges säkerhetspolitik. Regeringen har angett att ett medlemskap avskräcker från väpnat angrepp mot Sverige och därför verkar konfliktavhållande i norra Europa (prop. 2022/23:74 s. 42–45). Försvarsberedningen har beskrivit medlemskapet i Nato som den största förändringen av svensk säkerhetspolitik på över 200 år. Enligt beredningen stärker ett Natomedlemskap Sveriges säkerhet och bidrar till att stärka säkerheten och stabiliteten i vårt närområde och i det euroatlantiska området som helhet (Ds 2023:19 s. 177).

Kommittén kan i detta sammanhang notera att en anslutning till Nato givetvis inte hindrar en reglering av riksdagens organisation i händelse av krig eller krigsfara. Den frågan är nationell.

Krigsdelegationen har fördelar men också nackdelar

När det gäller faktorer som kan tala för respektive mot att behålla ordningen med en krigsdelegation noterar kommittén följande.

En given observation är att 51 riksdagsledamöter med en mindre kansliorganisation är lättare att skydda än 349 riksdagsledamöter med en större kansliorganisation. En mindre grupp kan snabbare och enklare föras i säkerhet och vid behov omlokaliseras. Vid exempelvis ett sådant angrepp som Försvarsberedningen har beskrivit skulle det utan tvivel vara riskabelt att hålla hela eller större delar av riksdagen samlad, tillsammans med den stora kansliorganisation som då också krävs. Detta gäller oavsett vilken sammanträdesort som väljs.

Det bör samtidigt sägas att riksdagen har förhållandevis stora möjligheter att själv anpassa sin verksamhet. Partigrupperna kan exempelvis på frivillig väg begränsa hur många ledamöter som deltar i voteringar. Så skedde under covid-19-pandemin. Att ytterst kunna gå över till en grundlagsreglerad och förberedd delegation som helt och hållet ersätter riksdagen har dock fördelar vid krigstillstånd. Det förutsätter inte särskilda överenskommelser i det enskilda fallet och

det möjliggör att hela riksdagsverksamheten, inte bara delar av den, kan hanteras av ett 50-tal ledamöter. Det står också klart att krig och krigsfara medför andra svårigheter och kräver andra typer av skydds- och säkerhetsåtgärder än en pandemi eller en annan fredstida kris.

Om en krigsdelegation är lättare att skydda är det också sannolikt att den kan upprätthålla sin verksamhet längre än vad en större församling hade kunnat göra. Utan en delegation skulle regeringen alltså kunna behöva ta över riksdagens befogenheter enligt 15 kap. 5 § RF i ett tidigare skede. Ordningen med en krigsdelegation kan på så sätt bidra till längre parlamentarisk uthållighet under krig.

Delegationens begränsade storlek har samtidigt den uppenbara negativa konsekvensen att merparten av riksdagsledamöterna, dvs. de 299 som inte ingår i delegationen, förlorar sitt parlamentariska inflytande om delegationen träder in. Detta är ett stort ingrepp i den vanliga demokratiska ordningen. Det kan också leda till att viktig kompetens faller bort och att ärenden blir mindre allsidigt belysta.

En fördel med krigsdelegationen så som den är reglerad i dag är de goda förutsättningarna för en effektiv verksamhet. Det låga antalet ledamöter i kombination med de fria verksamhetsformerna möjliggör snabbt beslutsfattande i kritiska fall. Detta är viktigt i krig och krigsfara, även om det givetvis också kan påverka möjligheten till eftertanke och noggrannhet och därmed kvaliteten på eventuellt lagstiftningsarbete som bedrivs. Några absoluta garantier för effektivitet kan inte heller utställas. De fria verksamhetsformerna skulle i vissa fall kunna leda till osäkerhet eller i värsta fall konflikter. Det kan i detta sammanhang nämnas att den likhetsprincip som svensk krisberedskap bygger på innebär att verksamheter så långt som möjligt ska fungera på samma sätt i kriser som normalt, bl.a. för att det vanliga arbetssättet är väl inövat (se avsnitt 5.4). Ordningen med en krigsdelegation som tar över riksdagens befogenheter och själv bestämmer sina verksamhetsformer kan framstå som särpräglad i det avseendet. Likhetsprincipen gäller samtidigt inte på samma sätt i krig och krigsfara som i fredstida kriser och krigsdelegationen ska träda in först när normal riksdagsverksamhet inte längre är möjlig.

När det handlar om förutsättningar för planering och övning kan ordningen med en krigsdelegation sägas ha både för- och nackdelar. Å ena sidan är det lättare för 51 på förhand utsedda ledamöter att planera, öva och på andra sätt förbereda sig för en verksamhet i krig eller krigsfara än vad det är för riksdagen i sin helhet. Å andra sidan

är ju utgångspunkten att riksdagen ska upprätthålla sin funktion så länge som möjligt även under krig och krigsfara. Det kan inte helt uteslutas att ordningen med en krigsdelegation inverkar negativt på hur riksdagen i sin helhet planerar och övar för krig och krigsfara.

Även när det gäller eventuella risker för missbruk är bilden komplex. Å ena sidan skulle ett eller flera partier teoretiskt sett kunna vilja kalla in krigsdelegationen för att stärka sin position. Syftet skulle exempelvis kunna vara att få friare verksamhetsformer. Å andra sidan kan krigsdelegationen sannolikt bidra till stadga i svåra situationer. Bestämmelserna om krigsdelegationen gör att alla på förhand vet hur riksdagen kan komma att organisera sig i händelse av krig och krigsfara och vilka ledamöter som då kommer att vara behöriga. Detta kan minska risken för konflikter i skarpt läge. Risken för att mindre eller konkurrerande grupper av ledamöter samlas och hävdar att de själva utgör riksdagen kan också minska.

Det bör slutligen påpekas att krigsdelegationen nu har funnits i snart 60 år. Det kan hävdas att det har ett visst egenvärde att inte ändra en etablerad konstitutionell ordning utan starka skäl.

Vilka är alternativen till krigsdelegationen?

Om krigsdelegationen skulle avskaffas är frågan vad som skulle gälla i stället. Det går att identifiera i vart fall fyra olika förhållningssätt.

Ett första alternativ är att krigsdelegationen avskaffas utan att ersättas av någon annan specifik lösning för krig och krigsfara. Regeringsformens och riksdagsordningens vanliga bestämmelser om riksdagen och dess verksamhet kommer då att gälla även under krig och krigsfara. Detta motsvarar vad som gäller vid fredstida kriser. Det motsvarar också vad som gällde vid krig och krigsfara innan delegationen infördes. Riksdagen kan med detta alternativ tillämpa befintlig undantagsreglering för brådskande ärenden, t.ex. reglerna om förkortad motionstid och omedelbar hänvisning till utskott (9 kap. 13 § och 10 kap. 2 § RO). Partierna kan också ingå frivilliga överenskommelser om att t.ex. minska antalet voterande ledamöter. Om läget trots detta blir svårt att hantera får det övervägas om regeringen ska fullgöra riksdagens uppgifter enligt 15 kap. 5 § RF.

Ett andra alternativ är att krigsdelegationen avskaffas men att regeringsformens och riksdagsordningens regler om riksdagen och

riksdagsarbetet ses över och utvecklas för att riksdagen ska kunna upprätthålla sin funktion så länge som möjligt även under krig och krigsfara. Genom nya bestämmelser skulle t.ex. enklare arbetsformer än normalt kunna tillåtas i extraordinära fall. Jämförelser går att göra med det som gäller för vissa organ enligt lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Med anpassningar av detta slag skulle riksdagen möjligen kunna fullgöra sina uppgifter under länge tid än i dag innan regeringen måste ta över dem enligt 15 kap. 5 § RF.

Ett tredje alternativ är att göra det möjligt för regeringen att ta över riksdagens uppgifter tidigare än vad som gäller i dag. Om förhållandena kräver det skulle regeringen t.ex. kunna träda in redan vid krigsfara, möjligen enligt beslut av riksdagen. Man behöver då inte vänta med denna åtgärd till dess att riksdagen mer eller mindre har slagits ut. Som framgår av den internationella utblicken är det inte ovanligt att regeringar får utökade befogenheter i t.ex. krig.

Ett sista alternativ som kan nämnas är möjligheten att skapa ett nytt undantagsorgan som kan överta riksdagens och kanske även andra statsorgans uppgifter i krig och krigsfara. I andra länder finns organ som nationella försvarsråd som kan ta över regeringens och vissa av parlamentets befogenheter (se avsnitt 9.3). Konstruktioner av det slaget kan givetvis tänkas även för svenskt vidkommande.

Krigsdelegationen är fortfarande ändamålsenlig

Det svenska statsskicket bygger på att all offentlig makt utgår från folket. Folkstyrelsen förverkligas enligt regeringsformen genom ett representativt och parlamentariskt statsskick (1 kap. 1 § RF). En grundbult i detta är att riksdagen är folkets främsta företrädare och att regeringen är ansvarig inför riksdagen (1 kap. 4 och 6 §§ RF).

Kommittén anser, i likhet med vad lagstiftaren har ansett tidigare, att det parlamentariska statsskicket bör upprätthållas så länge som möjligt även under krig och krigsfara. Lagstiftnings-, budget- och kontrollmakten bör ligga kvar hos riksdagen i det längsta och det bör som utgångspunkt krävas att regeringen har stöd i riksdagen, eller i vart fall tolereras av riksdagen, även i krig och krigsfara.

Det parlamentariska statsskicket bör alltså upprätthållas så länge som möjligt. Riksdagen kan i viss mån själv minska sin storlek genom

överenskommelser mellan partierna om hur arbetet ska bedrivas. Det finns dock fördelar med att ytterst ha fasta och tydligt reglerade former om övergången till en mindre organisation vid krig och krigsfara. Det kan minska risken för tvister och göra det svårare för oansvariga grupper att gripa makten i kritiska lägen eller att uppträda med formellt grundade anspråk på att vara behöriga bärare av den offentliga makten (jfr prop. 1973:90 s. 444 och 445).

Kommittén bedömer sammantaget att ordningen med en särskild krigsdelegation fortfarande är ändamålsenlig och bör behållas. Genom att låta krigsdelegationen träda i riksdagens ställe går det att flytta fram den tidpunkt då regeringen tvingas att ta över riksdagens uppgifter. Systemet bildar på så vis en trappa med tre steg vid krig och krigsfara. På det första steget arbetar riksdagen vidare så länge som möjligt, med hjälp av sådana anpassningar som går att göra inom ramen för reglerna om riksdagsarbetet. På det andra steget, när riksdagen inte längre kan arbeta vidare eller när detta är för farligt, aktiveras krigsdelegationen. Först när inte heller delegationen kan fullgöra sina uppgifter tar regeringen på det tredje steget över.

9.4.2 Utgångspunkter för den närmare översynen

Kommitténs bedömning: Krigsdelegationen bör betraktas som en riksdag i liten skala – en miniriksdag. Den bör vara reglerad i sina huvuddrag men inte i detalj. Den översyn som nu görs bör dock omfatta alla gällande bestämmelser om delegationen.

När kommittén nu har bedömt att krigsdelegationen bör behållas är uppgiften att se över de närmare reglerna om delegationen. Vissa utgångspunkter bör då diskuteras. En fråga som redan har berörts är vilket principiellt synsätt som bör anläggas på krigsdelegationen som organ. En annan fråga är hur utförlig regleringen bör vara.

Krigsdelegationen bör betraktas som en miniriksdag

En krigsdelegation skulle kunna betraktas på två sätt, antingen som en riksdag i liten skala eller som ett nytt och annorlunda organ som ersätter riksdagen. Vilket av synsätten som anläggs har inte bara

teoretisk betydelse utan kan också påverka hur man bör se på frågor om delegationens sammansättning, funktion och befogenheter.

Om organet i första hand betraktas som en riksdag i mindre skala – en miniriksdag – talar mycket för att det ska ha en sammansättning som avspeglar riksdagens. Mandatfördelningen i riksdagen bör då avspeglas i delegationen. Dessutom talar mycket för att organet bör ha i princip samma funktion och samma befogenheter som riksdagen. Med detta synsätt är det i grund och botten riksdagen som fortsätter sin sedvanliga verksamhet fast med färre ledamöter.

Om delegationen i stället ses som ett nytt och annorlunda organ som ersätter riksdagen blir lösningarna mindre givna. Det kan då diskuteras om t.ex. talmannen och vice talmännen eller utskottens ordförande skulle kunna fullgöra vissa av riksdagens uppgifter. I en del fall skulle en sådan lösning, där en mindre grupp fullgör vissa av riksdagens uppgifter, kanske ha fördelar. Det skulle t.ex. kunna handla om situationer då delegationen är i funktion under mycket kort tid. Då är det inte självklart att en ”miniriksdag” är rätt lösning.

En viss spänning mellan dessa två synsätt märktes när förslaget om en krigsdelegation lades fram. Författningsutredningen talade då omväxlande om ”en riksdag med reducerad sammansättning” och ”ett ställföreträdande organ för riksdagen”. Utredningen föreslog vidare att delegationen skulle ha en fast sammansättning och inte väljas proportionellt. Den skulle alltid bestå av talmännen och vice talmännen i de dåvarande två kamrarna samt av ledamöterna i en föreslagen finansnämnd och i utrikes- och konstitutionsutskotten (SOU 1963:16 s. 114 samt SOU 1963:17 s. 473, 479 och 481).

Regeringen ändrade utredningens förslag på denna punkt och uttalade bl.a. att krigsdelegationen borde ge en tillfredsställande bild av det rådande styrkeförhållandet mellan olika partigrupper i riksdagen, eftersom delegationen skulle träda i riksdagens ställe och återspegla folkopinionen (prop. 1964:140 s. 171 och 172).

Kommittén anser även för sin del att delegationen bör betraktas som en riksdag i liten skala. Syftet med organet är att folkstyrelsen och det parlamentariska statsskicket ska kunna upprätthållas även i krig och krigsfara. I det ligger att delegationens sammansättning bör återspegla riksdagens. Delegationen bör alltså ses som ett regelrätt parlament, låt vara i liten form och verksamt under mycket speciella förhållanden. Detta har betydelse när reglerna om organet ses över.

Det är varken möjligt eller lämpligt att reglera alla detaljer

Samtidigt som krigsdelegationen bör betraktas som ett regelrätt parlament är den ett undantagsorgan för extrema förhållanden. Den har hittills inte behövt kallas in och det går inte att veta om detta kommer att behövas och hur förhållandena då kommer att se ut.

Säkert är att läget när delegationen kallas in kommer att vara allvarligt. Sverige har då blivit angripet, eller riskerar att angripas, på ett sätt som gör att riksdagen inte kan fortsätta sin verksamhet. Det är sannolikt att såväl regeringsarbetet som den parlamentariska verksamheten kommer att avvika från det normala och behöva fokusera på det mest angelägna. Speciella förhållanden kommer att råda när det gäller t.ex. lokaler, kommunikationer och säkerhet.

I övrigt kan förhållandena när krigsdelegationen träder in komma att variera. Det kan vara fråga om ett dramatiskt förlopp där delegationen får träda in plötsligt och oväntat eller ett långsammare förlopp där en säkerhetspolitisk kris eskalerar över tid. Kriget eller krigsriskerna kan gestalta sig på skilda sätt när det gäller t.ex. drabbade eller hotade områden, typer av angrepp och intensiteten i eventuella strider. Den politiska enigheten inom landet kan vara mer eller mindre stor. Situationens varaktighet kan naturligtvis också variera. Krigsdelegationen kan, åtminstone med nuvarande regler, komma att vara i riksdagens ställe i allt från enstaka dagar till flera år.

Dessa osäkerhetsfaktorer gör det svårt att närmare reglera vad som bör gälla beträffande krigsdelegationen. Bestämmelserna ska passa i situationer som kan vara mycket olika och i vissa fall kan tänkas vara närmast kaosartade. Detta talar enligt kommitténs mening starkt för att krigsdelegationen bör regleras endast i sina huvuddrag. Det bör naturligtvis finnas bestämmelser om vad som på övergripande nivå gäller i fråga om delegationens sammansättning, befogenheter, inträde och utträde samt verksamhetsformer. Det är däremot varken möjligt eller önskvärt att försöka reglera alla frågor som kan tänkas uppstå. Regleringen bör därför även i fortsättningen vara kortfattad och endast avse grundläggande förhållanden.

Översynen bör omfatta alla gällande regler om delegationen

Kommittén uppfattar sitt uppdrag så att den befintliga regleringen av krigsdelegationen, som i och för sig är av begränsad omfattning, ska ses över i sin helhet. Delegationens sammansättning, funktion och befogenheter ska ägnas särskild uppmärksamhet men översynen är inte avgränsad till just de områdena. Direktiven pekar inte heller ut några konkreta problem som kommittén förväntas lösa.

Kommittén har mot denna bakgrund lagt upp sin översyn så, att alla gällande bestämmelser om krigsdelegationen behandlas, om än med visst fokus på grundlagsregleringen. Kommittén redovisar sina analyser och ställningstaganden relativt utförligt även när slutsatsen är att det inte finns skäl att ändra gällande rätt. Genomgången görs tematiskt och avser krigsdelegationens sammansättning (avsnitt 9.4.3), uppgifter och befogenheter (avsnitt 9.4.4), in- och utträde (avsnitt 9.4.5), verksamhetsformer (avsnitt 9.4.6) samt, kortfattat, kanslistöd och förberedande verksamhet i fredstid (avsnitt 9.4.7).

9.4.3 Reglerna om sammansättningen bör justeras

Kommitténs förslag: Krigsdelegationen ska liksom hittills bestå av 51 ledamöter. Talmannen ska vara ordförande på samma sätt som i dag men inte längre vara ledamot och ha rösträtt. Detta innebär att en extra ledamot behöver väljas in i delegationen, så att den i fortsättningen består av talmannen som ordförande och av 51 ledamöter som riksdagen väljer för riksdagens valperiod.

När riksdagen väljer ledamöterna i krigsdelegationen ska partierna fortsättningsvis inte kunna samverka i s.k. karteller.

En ledamots uppdrag i krigsdelegationen ska i fortsättningen upphöra per automatik om ledamoten utses till statsråd.

Kommitténs bedömning: Det finns i övrigt inte skäl att ändra bestämmelserna om krigsdelegationens sammansättning.

Kommittén ska analysera krigsdelegationens sammansättning och ta ställning till om dagens bestämmelser på området bör ändras.

Vad som gäller beträffande krigsdelegationens sammansättning har beskrivits i avsnitt 9.2. Delegationen består av talmannen som

ordförande och av 50 andra ledamöter, som riksdagen väljer inom sig för riksdagens valperiod. Talmannen är alltså både delegationens ordförande och en av dess sammanlagt 51 röstberättigade ledamöter. Delegationen väljer själv en eller flera vice ordförande inom sig.

En riksdagsledamot är behörig att vara ledamot i delegationen även om han eller hon tillhör regeringen. Huvudregeln är annars att ledamöter som utses till statsråd förlorar sina uppdrag i riksdagen.

Bestämmelserna om krigsdelegationens sammansättning finns i riksdagsordningen (13 kap. 11 § RO). Regeringsformen innehåller en hänvisning till riksdagsordningen (15 kap. 2 § fjärde stycket RF).

Delegationen bör fortsatt ha 51 röstberättigade ledamöter

Kommittén inleder sin genomgång med att behandla frågan om hur många röstberättigade ledamöter krigsdelegationen bör ha.

Hur stor krigsdelegationen skulle vara diskuterades givetvis när delegationen infördes. Riksdagen bestod då av två kamrar. Första kammaren skulle som utgångspunkt ha 150 ledamöter och andra kammaren 230.⁴ Totalt handlade det alltså om minst 380 ledamöter. Författningsutredningen ansåg att krigsdelegationen borde ha omkring ett 50-tal ledamöter för att kunna anses representativ som ställföreträdande organ för riksdagen. Utredningen föreslog att den skulle ha en fast sammansättning och alltid bestå av talmännen och vice talmännen i de dåvarande två kamrarna samt av ledamöterna i en föreslagen finansnämnd och i utrikes- och konstitutionsutskotten (SOU 1963:17 s. 481). Detta motsvarade totalt 58 ledamöter.

Regeringen ansåg i stället att krigsdelegationen borde väljas inom riksdagen och ha 50 ledamöter. När det gällde just storleken angav regeringen att det fanns olika synpunkter att beakta. Å ena sidan borde delegationen vara tillräckligt stor för att kunna avspegla olika meningsriktningar inom riksdagen på ett någorlunda rättvisande sätt och för att möjliggöra en ledamotsuppsättning med sakkunskap på skilda områden. Å andra sidan borde delegationen inte vara så stor att den blir svår att skydda eller får svårt att verka med den smidighet och snabbhet som krigsförhållanden ofta kräver. Enligt regeringen

⁴ Bestämmelserna om val innebar att antalet riksdagsledamöter i vissa fall skulle utökas utöver 150 och 230, se 6 och 13 §§ i 1866 års riksdagsordning (SOU 1963:16 s. 159–162).

skulle man få en lämplig avvägning mellan de olika synpunkterna om antalet ledamöter bestämdes till 50 (prop. 1964:140 s. 171).

Riksdagen gjorde ingen annan bedömning och när delegationen infördes hade den alltså 50 ledamöter. När talmannen fick rollen som ordförande i början av 1970-talet utökades antalet ledamöter till 51.

När kommittén nu gör sin översyn är det med utgångspunkten att krigsdelegationen bör betraktas och fungera som en riksdag i liten skala. Det ger vissa ramar när det gäller delegationens storlek.

Kommittén anser inledningsvis att krigsdelegationen på samma sätt som riksdagen bör ha ett bestämt antal ledamöter. Det skulle visserligen gå att ange ett intervall i lag eller, på samma sätt som för utskotten, ett lägsta antal ledamöter (7 kap. 4 § RO). Det exakta antalet skulle då bestämmas för varje valperiod inom givna ramar (jfr tilläggsbestämmelse 7.4.1 RO). En sådan lösning framstår dock som mindre lämplig. Frågan om det exakta antalet ledamöter riskerar då att bli föremål för diskussioner och förhandlingar av ett slag som inte är önskvärdt när det gäller ett organ av krigsdelegationens karaktär. Det finns inte heller någon given formel som skulle gå att använda för att nå fram till ett exakt antal ledamöter inom ramen för ett intervall, åtminstone inte någon som används inom riksdagen i dag. Det kan slutligen inte bortses från att ett fast antal ledamöter ger bäst planeringsförutsättningar. Krigsdelegationen bör alltså ha ett fast och reglerat antal ledamöter, på samma sätt som gäller i dag.

Frågan är då hur många de röstberättigade ledamöterna bör vara.

En utgångspunkt för kommittén är att alla partier som har fått minst fyra procent av rösterna i riksdagsvalet bör vara företrädda i krigsdelegationen. För att säkerställa det vid alla valresultat – dvs. även om ett parti har fått precis fyra procent – behöver delegationen bestå av minst 25 ledamöter (jfr Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, JUNO, version 3A, kommentaren till 7 kap. 4 § RO).

Kommittén bedömer vidare att ingen ledamot bör vara ensam från sitt parti. Alla partier som har fått minst fyra procent av rösterna i valet bör ha minst två ledamöter i delegationen. För att säkerställa det vid alla valresultat behöver delegationen ha minst 50 ledamöter.

Om krigsdelegationen ska betraktas som en riksdag i liten skala bör den vidare ha en sammansättning som återspeglar kammarens så nära som möjligt. Styrkeförhållandena mellan riksdagens partier bör avspeglas i delegationen. Detta talar, sett för sig, för att delegationen ska vara så stor som möjligt. En proportionell sammansättning är

lättare att uppnå ju närmare 349 ledamöter man kommer. För att delegationen ska kunna skyddas och arbeta snabbt och smidigt bör den samtidigt inte vara större än nödvändigt. När man vägde dessa intressen mot varandra ansåg man i förarbetena att ett 50-tal ledamöter var lagom. Det ansågs räcka för att delegationen skulle kunna avspegla riksdagens sammansättning på ett någorlunda rättvisande sätt. Det kan noteras att den tyska motsvarigheten till krigsdelegationen, som delvis ska vara proportionellt sammansatt i förhållande till förbundsdagen, har 48 ledamöter (se avsnitt 9.3).

Kommittén anser slutligen att antalet röstberättigade ledamöter i krigsdelegationen bör vara udda, för att undvika lika röstetal.

Kommittén konstaterar mot denna bakgrund att dagens storlek, 51 ledamöter med rösträtt, är väl avvägd. Den garanterar två platser i krigsdelegationen även för små partier, samtidigt som delegationen inte är större än nödvändigt. Förutsättningarna för en proportionell sammansättning i förhållande till riksdagen framstår vidare som goda. Med 51 ledamöter bör styrkeförhållandena i kammaren alltid kunna överföras till krigsdelegationen på ett tillfredsställande sätt, särskilt om talmannens roll förändras så att samtliga 51 ledamöter med rösträtt i fortsättningen väljs (se mer om detta i det fortsatta). Kommittén har gått igenom hur krigsdelegationens sammansättning förändras vid olika tänkbara valresultat och kan inte se att det från proportionalitetssynpunkt skulle bli någon avgörande skillnad om delegationen hade exempelvis 51, 53, 55, 57 eller 59 ledamöter. Det talar för att välja det lägsta lämpliga antalet ledamöter, dvs. 51.

Kommittén anser således att krigsdelegationen även framöver bör ha 51 ledamöter med rösträtt. Med det övergår kommittén till att diskutera talmannens roll och hur övriga ledamöter bör utses.

Talmannen bör ha samma roll i delegationen som i riksdagen

I nuläget ingår talmannen per automatik i krigsdelegationen, som en av dess sammanlagt 51 röstberättigade ledamöter. Talmannen är dessutom alltid delegationens ordförande (13 kap. 11 § RO).

När krigsdelegationen kom till såg bestämmelserna annorlunda ut. Riksdagens dåvarande två kamrar skulle då välja 25 ledamöter var till delegationen. Talmännen hade inte några reserverade platser men kunde väljas in på samma villkor som övriga ledamöter. När delega-

tionen väl var på plats skulle den själv välja ordförande inom sig, enligt en bestämmelse i riksdagsstadgan (jfr bet. 1965:KU12).

I praxis valdes talmännen alltid in i delegationen och en av dem valdes regelmässigt också till ordförande (se SOU 1969:62 s. 93 och SOU 1970:17 s. 64). I början av 1970-talet, när enkammarriksdagen hade införts, ändrades reglerna så att talmannen automatiskt ingick i delegationen och var dess ordförande, dock utan rösträtt (prop. 1972:66 s. 43). Bakgrunden var större förändringar av talmannens roll, bl.a. att han eller hon inte skulle utöva sin rösträtt i riksdagen.

När den nuvarande regeringsformen och en ny riksdagsordning därefter beslutades 1974 tillkom den ordning som gäller i dag, dvs. att talmannen är både ordförande i delegationen och ledamot med fulla befogenheter (SOU 1972:15 s. 299). Reglerna om talmannens funktion i krigsdelegationen har därefter bara ändrats språkligt.

Kommittén konstaterar att talmannen med dagens reglering har en delvis annan roll i krigsdelegationen än i riksdagen. I riksdagen utövas talmannens uppdrag som riksdagsledamot av en ersättare (4 kap. 13 § RF). Det innebär bl.a. att talmannen inte utövar sin rösträtt. Talmannens uppgift är i stället att leda riksdagsarbetet och kammarens sammanträden (4 kap. 2 § och 6 kap. 3 § RO). Detta gäller sedan lång tid tillbaka och skälet är bl.a. att talmannen är riksdagens främsta företrädare och därför i viss mån bör hållas över partigränserna (SOU 1970:17 s. 72). Han eller hon ska kunna ha förtroende hos alla grupper inom riksdagen och stå utanför det i snävare bemärkelse politiska riksdagsarbetet (prop. 1973:90 s. 257).

Med utgångspunkten att krigsdelegationen ska betraktas som en riksdag i liten skala anser kommittén att talmannen bör ha samma funktion i delegationen som i riksdagen. Det innebär att talmannen bör vara ordförande i delegationen på samma sätt som i dag men inte längre vara röstberättigad ledamot. Skälen för att i viss mån hålla talmannen över partigränserna är lika starka i krigsdelegationen som i riksdagen. Rent allmänt lär det också vara en fördel för arbetet i delegationen om talmannens roll är så lik den vanliga som möjligt. Talmannen förväntas ju kunna utföra många av sina konstitutionella uppgifter även om delegationen träder i riksdagens ställe, t.ex. vid regeringsbildning och entledigande av statsråd (6 kap. 4–7 §§ RF).

När talmannen inte längre är ledamot bör krigsdelegationen för att undvika lika röstetal utökas med en ledamot, så att antalet röstberättigade fortfarande är 51. Kommittén föreslår alltså att bestäm-

melseorna i riksdagsordningen ändras så att krigsdelegationen framöver består av talmannen som ordförande och av 51 ledamöter.

Krigsdelegationen väljer i dag själv en eller flera vice ordförande inom sig (13 kap. 11 § RO). Riksdagens vice talmän är alltså inte självskrivna vare sig som ledamöter i krigsdelegationen eller som vice ordförande i den. Det finns samtidigt inte något som hindrar att de väljs in och att de då också väljs till vice ordförande. Den eller de ledamöter som är vice ordförande har rösträtt i delegationen, vilket motsvarar vad som gäller för de vice talmännen i riksdagen.

Frågan om de vice talmännen borde vara självskrivna som vice ordförande i krigsdelegationen behandlades inom ramen för 2019 års riksdagsöversyn (2020/21:URF1 s. 73–86 och framst. 2020/21:RS5 s. 103–108). Det ansågs då rimligt att krigsdelegationen skulle få välja vice ordförande själv även i fortsättningen. Någon förändring av dagens bestämmelser föreslogs därför inte. Kommittén ser inte heller skäl att förändra reglerna om delegationens vice ordförande.

Ledamöterna bör utses på i huvudsak samma sätt som i dag

Vilka riksdagsledamöter som ska ingå i krigsdelegationen avgörs i dag genom val inom riksdagen. Valet ska genomföras snarast efter valperiodens början, dvs. när en nyvald riksdag har samlats. Valet gäller till dess att ett nytt val genomförs när nästa nyvalda riksdag samlas, dvs. i regel fyra år senare (12 kap. 5 § och 1 kap. 3 § RO).

Valet bereds av en särskild valberedning inom riksdagen (12 kap. 2 § RO). Eftersom valet avser två eller fler personer får beredningen lägga fram en gemensam lista, dvs. en lista med namn på så många personer som ska väljas. I dag är det alltså 50 namn. När listan är färdig lägger talmannen fram den för kammaren och förklarar vid bifall att personerna på listan är valda. Val med slutna sedlar ska ske om det begärs av ett visst antal riksdagsledamöter (12 kap. 7 § RO).

Hur listan med 50 namn tas fram kan utläsas av 12 kap. 8 § RO. Till att börja med ska det redas ut hur många grupperingar som de 50 platserna ska fördelas mellan. Varje parti kan här välja att gå fram ensamt, som en egen gruppering, eller att bilda en gruppering ihop med ett eller flera andra partier. Det senare kallas för kartellbildning. När partierna har tagit ställning till detta ska de 50 platserna fördelas proportionellt mellan de grupperingar som finns. Den gruppering

som har högst jämförelsetal – det parti eller den kartell som har flest ledamöter i riksdagen – får då den första platsen på listan. Därefter räknas ett nytt och lägre jämförelsetal fram för denna gruppering. Platserna fördelas därefter en i taget till den gruppering som i varje skede har högst jämförelsetal. Metoden kallas för heltalsmetoden eller d’Hondts metod och används även vid val av t.ex. utskott.

När alla 50 platser har fördelats får partierna eller kartellerna ange vilka ledamöter de nominerar till sina platser. Inom en kartell väljer partierna själva hur många platser som varje parti ska få. Syftet med kartellbildning kan vara exempelvis att ett större parti vill hjälpa ett mindre att få fler platser än vad det hade fått utan kartellbildning.

Kommittén har redan konstaterat att krigsdelegationen bör ses som en riksdag i liten skala. Det betyder att den bör sättas samman proportionellt och utses genom val inom riksdagen på samma sätt som i dag. Att ledamöterna utses genom val och inte på något annat sätt är lämpligt också med tanke på uppdragets speciella karaktär.

Själva valet bör enligt kommitténs mening i huvudsak ske på samma sätt som i dag. Till skillnad från vad som gäller i dag bör partierna dock inte ha möjlighet att bilda kartell. Krigsdelegationen ska avspegla riksdagen så nära som möjligt och karteller kan leda till avvikelser från en mer strikt proportionalitet. I vissa fall kan kartellbildning i och för sig bidra till att riksdagens majoritetsförhållanden går att överföra till det organ som ska väljas (jfr prop. 1973:90 s. 570). Krigsdelegationen är dock så stor att kartellbildning knappast behövs av den anledningen. Majoritetsförhållanden kan dessutom skifta under en valperiod, vilket talar för att det viktiga är hur många ledamöter varje enskilt parti har snarare än hur förhållandet mellan större grupperingar blir. I vissa fall väljs ju krigsdelegationen innan det ens står klart vilket eller vilka partier som får bilda regering. Det finns i detta avseende en viktig skillnad mellan krigsdelegationen och riksdagens utskott. Om förändringar av samarbetsmönster under en valperiod leder till s.k. falska majoriteter i vissa utskott, så påverkar detta ändå inte riksdagens beslut. Kammaren kommer då att fatta andra beslut än de som utskotten har föreslagit. Om däremot krigsdelegationen till följd av kartellbildning får en sammansättning som inte återspeglar kammarens, så finns det inte något att falla tillbaka på om samarbetsmönster förändras. Det bör till sist nämnas att krigsdelegationen är så stor att alla partier som har fått fyra procent av rösterna i valet kommer att ha minst två platser i delegationen även utan kartellbildning.

Kommittén anser mot denna bakgrund att möjligheten att bilda kartell när delegationen väljs bör avskaffas. Detta kan ske genom en ändring i 12 kap. 8 § RO.

Ledamöter som utses till statsråd bör lämna delegationen

En riksdagsledamot får i dag vara ledamot i krigsdelegationen även om han eller hon tillhör regeringen (13 kap. 11 § RO). Det innebär att en riksdagsledamot kan behålla sin plats i delegationen även om han eller hon utses till statsråd. Detta är ett undantag från huvudregeln att en riksdagsledamot som utses till statsråd förlorar sina riksdagsuppdrag och att en ersättare utövar hans eller hennes uppdrag som ledamot (4 kap. 13 § RF och 12 kap. 13 § RO).

Undantaget för uppdraget i krigsdelegationen kom till på förslag av Grundlagberedningen. Med hänsyn till delegationens särskilda ställning och de förhållanden under vilka den verkar ansågs det att en riksdagsledamot borde kunna tillhöra delegationen och utöva sitt ledamotskap i denna även om han eller hon samtidigt är minister (SOU 1972:15 s. 300). Folkstyrelsekommittén konstaterade att krigsdelegationen under 1980-talet ofta omfattade några statsråd (SOU 1986:28 s. 26). Så har dock inte varit fallet på senare år.

Kommittén konstaterar att det kan finnas argument för att en riksdagsledamot som är statsråd ska kunna ingå i krigsdelegationen trots att hans eller hennes uppdrag som riksdagsledamot annars utövas av en ersättare. I kritiska situationer skulle det möjligen kunna underlätta arbetet om det finns personer som kan ingå i både regeringen och krigsdelegationen. Det skulle i vart fall kunna sättas i fråga om det är lämpligt att formellt utesluta den möjligheten.

Argumenten mot dagens regel väger dock enligt kommitténs mening tyngre. I en situation då krigsdelegationen har kallats in får regeringen antas vara hårt ansträngd. Det framstår då som mindre lämpligt att vissa statsråd ska belastas av uppdrag i delegationen eller behöva delegationens medgivande för att lämna sina uppdrag där. En allmän utgångspunkt för kommittén är vidare att delegationen ska fungera som en riksdag i liten skala. Huvudregeln för riksdagen bör då följas även när det gäller ledamöter som är statsråd. De bör inte utöva sina parlamentariska uppdrag medan de hör till regeringen. Till den bedömningen bidrar också att delegationen utövar riksdagens

kontrollmakt. Den ska kunna granska statsrådets tjänsteutövning och ytterst förklara att ett statsråd inte har delegationens förtroende. Det framstår då som tveksamt att statsråd ska kunna ingå i delegationen, oavsett vad som kan gälla i fråga om jäv (se 6 kap. 19 § och 7 kap. 21 § RO). Det kan som jämförelse nämnas att den tyska grundlagen uttryckligen anger att ministrar i förbundsregeringen inte får ingå i den tyska motsvarigheten till krigsdelegationen.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund att regleringen ändras så att en ledamots uppdrag i krigsdelegationen upphör om han eller hon utses till statsråd. Den partigrupp som ledamoten var vald för får då anmäla en efterträdare enligt 12 kap. 14 § RO. Detta kommer att gälla både i fredstid och när delegationen är i funktion.

För ledamöter som lämnar sitt parti finns redan en reglering

Riksdagsordningen innehåller sedan den 1 januari 2022 nya regler om partilösa ledamöters platser i utskott och andra riksdagsorgan.

Om en riksdagsledamot lämnar sin partigrupp upphör numera ledamotens uppdrag i riksdagens utskott och i en rad andra organ, däribland krigsdelegationen. Konsekvensen blir att den eller de partigrupper som ledamoten var vald för får anmäla en efterträdare (12 kap. 13 och 14 §§ samt tilläggsbestämmelse 12.13.1 RO).

Skälet för regleringen är bl.a. att utskottens sammansättning så långt som möjligt bör avspegla de politiska majoritetsförhållandena i kammaren och att samma sak gäller för andra organ som ledamöter har valts till genom att tillhöra partigruppen (bet. 2021/22:KU3 s. 20). Det är dock bara om ledamoten själv anmäler att han eller hon lämnar sin partigrupp som uppdragen i organen och delegationerna upphör. Den gällande ordningen att en ledamot inte kan fräntas sin partibeteckning mot sin vilja kvarstår (framst. 2020/21:RS5 s. 47).

Kommittén ser inte skäl att ompröva de nya bestämmelserna i riksdagsordningen. Uppdraget i krigsdelegationen bör upphöra om en ledamot väljer att lämna sin partigrupp i riksdagen. Detta gäller både i fredstid och när delegationen har trätt i riksdagens ställe.

Reglerna om efterträdare är fortfarande ändamålsenliga

En avslutande fråga om krigsdelegationens sammansättning är vad som händer om en ledamot inte kan delta i arbetet. Det kan handla om allt från tillfällig frånvaro till att ledamoten avgår eller avlider.

Vid mer tillfällig frånvaro finns det i dag inga särskilda regler. Suppleanter utses inte till krigsdelegationen (13 kap. 11 § RO). Det finns samtidigt ingen allmän beslutsförehetsregel för delegationen, vilket innebär att de allra flesta typer av beslut kan fattas oberoende av hur många ledamöter som deltar när ett ärende ska avgöras.

Om en ledamot lämnar sitt uppdrag i delegationen i förtid gäller däremot särskilda regler. Då ska en efterträdare väljas, i fredstid likaväl som i krigstid (12 kap. 14 § RO). En ledamot kan lämna sitt uppdrag på flera sätt. Det kan bl.a. handla om att ledamoten har fått tillstånd att lämna sitt riksdagsuppdrag helt och hållet (4 kap. 11 § RF), att ledamoten har fått medgivande att lämna uppdraget i just krigsdelegationen (12 kap. 4 § RO), att ledamoten har lämnat sin partigrupp (12 kap. 13 § RO) eller att ledamoten har avlidit.

I samtliga fall ska den eller de partigrupper som ledamoten var vald för anmäla en efterträdare till talmannen, som sedan förklarar personen vald. Om en sådan anmälan inte görs, eller om mer än en person anmäls, utser talmannen en efterträdare (12 kap. 14 § RO).

Om krigsdelegationen har trätt i riksdagens ställe tillämpas detta förfarande inte bara om en ledamot lämnar sitt uppdrag i förtid utan också om en ledamot har varaktigt förhinder (13 kap. 11 § RO). Någon definition av vad som är ett varaktigt förhinder finns inte. Krigsdelegationen får själv tolka och tillämpa bestämmelsen.

Kommittén kan konstatera att den angivna ordningen har gällt under lång tid men inte från början. När krigsdelegationen infördes skulle en personlig suppleant väljas för varje ledamot i delegationen. Vid förfall för ledamoten skulle suppleanten träda in. Om suppleanten också hade förfall skulle en av de övriga suppleanterna träda in. Ordningen mellan dem skulle bestämmas utifrån när de hade blivit valda (bet. 1964:KU19 s. 83 och 84 samt 123 och 124).

Systemet med personliga suppleanter blev inte långvarigt. Det avskaffades redan efter några år, eftersom det inte ansågs vara den bästa lösningen. Enligt konstitutionsutskottet gällde det att lösa ersättningsfrågan på det sätt som hade störst förutsättningar att fungera rent praktiskt under svåra förhållanden. Det lämpligaste ansågs då

vara att låta krigsdelegationen själv utse en annan riksdagsledamot som ersättare för den som hade avlidit eller fått varaktigt förfall. Delegationen skulle då ha 300 ledamöter att välja bland i stället för 50 (bet. 1968:KU20 s. 44 och 45 samt 221 och 222). Denna ändring genomfördes. Dagens bestämmelser om att partigrupperna anmäler efterträdare infördes sedan i och med 1974 års riksdagsordning.

Som internationell jämförelse kan det nämnas att man i Tyskland utser en suppleant för varje ledamot i det gemensamma utskottet. Om utskottet inte är fulltaligt trots att suppleanter kallas in ska nya ledamöter utses. Nya ledamöter från förbundsdagen utses på förslag av de parlamentariska grupperna där medan nya ledamöter från förbundsrådet utses av den berörda delstatens regering. Systemet påminner därmed om den svenska ordningen med val av efterträdare. Skillnaden är att personliga suppleanter är förstahandsalternativet.

Genomgången visar att regler om efterträdare eller ersättare kan byggas upp på olika sätt. Det viktigaste är sannolikt att det finns en klar och tydlig ordning som har goda förutsättningar att fungera i praktiken. Ett system med personliga suppleanter är då ett av flera alternativ. Det skulle innebära att man i första hand söker och kallar in suppleanten om en ledamot får förhinder eller avlider. I slutänden är det dock nödvändigt att betrakta samtliga riksdagsledamöter som tänkbara efterträdare, om suppleanterna inte går att nå eller själva får förhinder eller avlider. Frågan är då vad man egentligen vinner på att ha suppleanter som mellansteg. Det finns inget som hindrar ett parti från att själv ha en ordning för vem som ska träda in om en av partiets ledamöter måste ersättas. Kommittén kommer därmed till slutsatsen att det inte finns tillräckliga skäl för att ändra dagens reglering.

Vid tillämpningen av ersättningsreglerna har talmannen en central roll. Det är han eller hon som förklarar efterträdare valda eller själv utser efterträdare om ingen anmälan görs eller flera personer anmäls (12 kap. 14 § RO). Detta bör inte leda till några svårigheter i ett läge när delegationen har trätt in, eftersom talmannen är dess ordförande.

Vid sidan av talmannen har partigrupperna som framgått en roll när efterträdare ska utses. Det är de som ska anmäla efterträdare till talmannen. När krigsdelegationen har trätt in är det rimligtvis partikamraterna inom delegationen som utgör partigruppen och har kontakt med talmannen. Det kan dock inte finnas något hinder mot att kontakter i vissa fall tas även med riksdagsledamöter utanför delegationen. Detta är nödvändigt exempelvis om en partigrupp helt skulle

sakna företrädare i krigsdelegationen efter det att en eller flera ledamöter fallit ifrån. Ytterst kan talmannen alltid utse efterträdare själv, om den berörda partigruppen inte gör någon anmälan.

Det kan slutligen nämnas att en ledamot i krigsdelegationen inte är obehörig och ska ersättas bara för att han eller hon företräder en del av landet som har ockuperats. Så länge varken delegationen eller ledamoten befinner sig på ockuperat område kan ledamoten utöva sina befogenheter i vanlig ordning (jfr 15 kap. 9 § RF).

9.4.4 Delegationen bör ha fortsatt stora befogenheter

Kommitténs förslag: Krigsdelegationen ska inte ha rätt att ändra eller upphäva riksdagsordningens regler om antalet ledamöter i delegationen. Ett förbud mot detta ska införas i regeringsformen.

Kommitténs bedömning: Krigsdelegationen bör i övrigt träda i riksdagens ställe och utöva riksdagens befogenheter på samma sätt som i dag.

Kommittén ska enligt direktiven analysera krigsdelegationens funktion och befogenheter och vid behov föreslå förändringar.

De nuvarande bestämmelserna har beskrivits i avsnitt 9.2. När krigsdelegationen aktiveras träder den i riksdagens ställe och utövar riksdagens befogenheter (15 kap. 2 och 3 §§ RF). Det innebär att delegationen får samma uppgifter och befogenheter som riksdagen. När krigsdelegationen har trätt in kan den alltså stifta lag, godkänna förslag till statsminister, besluta om statens budget och utöva alla riksdagens kontrollfunktioner. Den enda begränsning som gäller är att delegationen inte får fatta vissa beslut om riksdagsval, däribland att riksdagsval ska hållas under krig (15 kap. 3 och 11 §§ RF).

I det följande diskuterar kommittén först om utgångspunkten att krigsdelegationen tar över riksdagens befogenheter bör behållas. I anslutning till det diskuteras även vilka beslutsregler som gäller när delegationen utövar riksdagens befogenheter. Därefter behandlar kommittén behovet av särregler om delegationens befogenheter på vissa områden, bl.a. när det gäller beslut om val till riksdagen. Till sist diskuterar kommittén vilka befogenheter riksdagens övriga ledamöter har i en situation när krigsdelegationen har aktiverats.

Utgångspunkten bör vara att krigsdelegationen övertar allt

Kommittén har bedömt att krigsdelegationen bör fungera som en riksdag i mindre skala som kan träda in för att säkerställa folkstyrelse och parlamentariskt statsskick under krig och krigsfara.

Den logiska utgångspunkten borde därmed vara att delegationen tar över alla riksdagens uppgifter och befogenheter utan vare sig begränsningar eller tillägg. Alternativet skulle vara att försöka ringa in vilka funktioner som är särskilt viktiga i krig och krigsfara och sedan utforma delegationens uppgifter och befogenheter utifrån det. Det skulle eventuellt kunna leda till att delegationen får större befogenheter än riksdagen i något avseende. Mer sannolikt är dock att det skulle leda till begränsningar, dvs. att delegationen bara får utöva vissa av riksdagens befogenheter. En sådan lösning framstår som mindre lämplig om avsikten är att krigsdelegationen ska kunna fungera som ett regelrätt parlament i liten skala. Då är det bättre att delegationen får prioritera bland riksdagens uppgifter på egen hand, utan att styras av några mer långtgående formella begränsningar.

Kommittén ställer sig således bakom den bedömning som gjordes när krigsdelegationen infördes, att den som utgångspunkt bör kunna utöva riksdagens samtliga befogenheter samtidigt som den inte har större kompetens än vad riksdagen själv har (prop. 1964:140 s. 173). Den allmänna regeln bör alltså även framöver vara att delegationen träder i riksdagens ställe och utövar riksdagens befogenheter.

En fråga som hänger nära samman med detta är vilka beslutsregler som gäller när krigsdelegationen utövar riksdagens befogenheter.

I riksdagen är huvudregeln att beslut kan fattas utan krav på att ett visst antal ledamöter närvarar. Någon allmän beslutsförehetsregel finns inte. Vid omröstning gäller som riksdagens beslut den mening som mer än hälften av de röstande enas om (4 kap. 7 § RF).

I vissa fall gäller dock särskilda beslutsregler. De kan innebära att det krävs en större majoritet än vanligt för att ett beslut ska kunna fattas, exempelvis fem sjättedelar av de röstande. Det finns också regler som indirekt ställer krav på en viss närvaro, exempelvis att mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för ett beslut. I så fall kräver ju beslutet att minst 175 ledamöter deltar i omröstningen.⁵

⁵ För en lista över särskilda beslutsregler, se Kristina Svahn Starrsjö, Regeringsformen, 1 januari 2022, Lexino (JUNO), kommentaren till 4 kap. 7 § RF.

Krigsdelegationen beslutar visserligen själv om formerna för sin verksamhet. Delegationen anses dock vara bunden av den allmänna majoritetsregel och de regler om kvalificerad majoritet i vissa fall som gäller för riksdagen (SOU 1972:15 s. 219 och prop. 1973:90 s. 451, se även SOU 1986:28 s. 27 och Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, JUNO, version 3A, kommentaren till 15 kap. 3 § RF).

Kommittén tolkar detta så att beslutsreglerna hör samman med riksdagens befogenheter. När krigsdelegationen tar över riksdagens befogenheter tar den också över de beslutsregler som gäller för att respektive befogenhet ska kunna utövas. Detta är enligt kommitténs uppfattning en rimlig ordning som det inte finns skäl att ändra på.

Sammanfattningsvis gäller alltså att krigsdelegationen normalt sett fattar beslut med enkel majoritet bland de röstande, på samma sätt som riksdagen (4 kap. 7 § RF). När delegationen står inför beslut som riksdagen fattar enligt särskilda beslutsregler ska dock dessa regler tillämpas. De får då anpassas till krigsdelegationen, så att t.ex. hälften eller tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter anses innebära hälften eller tre fjärdedelar av delegationens ledamöter.

Den allmänna utgångspunkt som kommittén här har ställt sig bakom, att krigsdelegationen träder i riksdagens ställe och utövar riksdagens befogenheter, utesluter inte att det kan finnas skäl för begränsningar av befogenheterna på specifika områden. I det fortsatta tar kommittén först ställning till den begränsning som gäller i dag, dvs. att krigsdelegationen inte har rätt att fatta vissa beslut om val till riksdagen. Därefter diskuterar kommittén om det finns skäl att införa andra begränsningar. Kommittén behandlar då krigsdelegationens befogenhet att stifta grundlag, att göra ändringar i riksdagsordningen och att ändra reglerna om sin egen numerär.

Delegationens befogenhet att fatta vissa beslut om riksdagsval

Reglerna om riksdagsval har berörts i avsnitt 3.2. Ordinarie val till riksdagen hålls vart fjärde år den andra söndagen i september (3 kap. 3 § RF, 2 kap. 2 § RO och 1 kap. 3 § vallagen). Mellan ordinarie val ska extra val under vissa förutsättningar hållas (3 kap. 11 § och 6 kap. 5 § RF). Extra val påverkar inte tidpunkten för nästa ordinarie val.

Om Sverige är i krig när riksdagsval ska hållas gäller särskilda regler. Val får då hållas endast efter beslut av riksdagen (15 kap. 11 §

första stycket första meningen RF). Detta gäller både ordinarie och extra val (prop. 1973:90 s. 464). Vad som gäller om Sverige bedöms vara i krigsfara återkommer kommittén till avslutningsvis nedan.

Förbudet mot riksdagsval under krig är som framgått inte absolut. Riksdagen kan besluta att val ändå ska hållas. Denna kompetens är dock förbehållen riksdagen. Krigsdelegationen har inte rätt att fatta motsvarande beslut (15 kap. 3 § första stycket RF).

Möjligheten för riksdagen att tillåta val trots att det råder krig motiveras i förarbetena med att krigsläget kan vara sådant att det inte hindrar ett riksdagsval. Som exempel nämns att en främmande makt kan ha haft det begränsade krigsmålet att ta kontroll över en mindre del av Sverige och att krigshandlingarna har upphört sedan detta mål har uppnåtts. Den omständigheten att ockupationstillstånd råder i en del av landet bör då inte göra det omöjligt att hålla riksdagsval i rikets huvuddel (prop. 1973:90 s. 464 och 465). På ockuperat område får riksdagsval dock aldrig hållas (15 kap. 9 § tredje stycket RF).

Ett riksdagsbeslut om att val ska hållas fast det råder krig kräver kvalificerad majoritet. Minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter måste rösta för det (15 kap. 11 § första stycket tredje meningen RF).

Om Sverige till någon del är ockuperat när val ska hållas får riksdagen besluta om vissa justeringar av valsystemet. Även denna kompetens är förbehållen riksdagen. Krigsdelegationen får inte fatta sådana beslut (15 kap. 3 § första stycket och 11 § andra stycket RF).

Ett ordinarie val som på grund av krig eller krigsfara inte har hållits på föreskriven tid ska hållas så snart det kan ske sedan kriget eller krigsfaran har upphört (15 kap. 11 § tredje stycket RF). Det innebär att valet kan komma att hållas vid en annan tidpunkt än vad som normalt hade gällt. För att man ska kunna återgå till ordningen med val vart fjärde år i september finns det en specialregel som innebär att riksdagen ska bestämma tiden för det närmast följande valet på visst sätt (15 kap. 11 § fjärde stycket RF). Denna befogenhet att bestämma tidpunkt för kommande val tillkommer endast riksdagen, inte krigsdelegationen (15 kap. 3 § första stycket RF).

Varför lagstiftaren ansåg att krigsdelegationen inte borde ha rätt att fatta beslut om riksdagsval under krig framgår inte explicit av förarbetena. Man utgick dock från att val i regel inte skulle gå att hålla i krig och att möjligheten skulle finnas bara för undantagsfall då krigstillstånd formellt råder men strider inte pågår eller befaras eller krigsläget annars inte hindrar val. Det låg enligt regeringen i sakens

natur att endast riksdagen skulle kunna fatta beslut om val i sådana undantagsfall (se SOU 1963:17 s. 479 och 480, SOU 1972:15 s. 217 och 218 samt prop. 1973:90 s. 451, 464 och 465).

Kommittén konstaterar att ett riksdagsval kräver omfattande insatser. Om situationen trots ett pågående krig är så stabil att val bedöms kunna hållas kan det knappast antas att krigsdelegationen kommer att vara i funktion. Delegationen ska ju träda i riksdagens ställe först om förhållandena kräver det och riksdagen ska återta sina befogenheter så snart förhållandena medger det. Krigsdelegationen behöver mot den bakgrunden inte ha befogenhet att kunna besluta om riksdagsval under krig. Delegationen behöver inte heller kunna besluta att valsystemet ska justeras på grund av att riket till någon del är ockuperat eller när nästföljande riksdagsval ska hållas när ordinarie val inte har hållits på föreskriven tid. De begränsningar som gäller för delegationen i dessa avseenden kan alltså behållas.

Om Sverige är i krigsfara när ordinarie riksdagsval ska hållas gäller andra regler. Utgångspunkten är då att valet ska hållas, om inte riksdagen beslutar att det ska skjutas upp. Ett beslut att skjuta upp ett val på grund av krigsfara ska omprövas inom ett år och därefter med högst ett års mellanrum. Minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter måste rösta för beslutet (15 kap. 11 § första stycket RF).

Om krigsdelegationen har aktiverats kan delegationen skjuta upp valet i riksdagens ställe. Här gäller inte någon begränsning av delegationens befogenheter, vilket kommittén bedömer är rimligt. Att skjuta upp ett riksdagsval är visserligen ett stort ingrepp i det konstitutionella systemet men om krigsdelegationen har trätt in får det antas att landet befinner sig i ett så pass farligt läge att det är olämpligt att hålla val. Det talar med styrka för att delegationen bör ha samma befogenhet att skjuta upp riksdagsval som riksdagen. De krav på kvalificerad majoritet och regelbunden omprövning som gäller för ett sådant riksdagsbeslut gäller även för krigsdelegationen.

Delegationens befogenhet att stifta grundlag

En fråga som diskuterades när krigsdelegationen infördes var om den skulle ha rätt att stifta grundlag. När reglerna om delegationen nu ses över är det naturligt att ta upp den frågan till prövning igen.

Grundlag stiftas genom två likalydande riksdagsbeslut. Genom det första beslutet antas grundlagsförslaget som vilande. Det andra beslutet får inte fattas tidigare än att det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Det ska dessutom gå minst nio månader mellan den tidpunkt då ärendet först anmälades i kammaren och valet, om inte konstitutionsutskottet beslutar om undantag (8 kap. 14 § RF).

Kravet på två likalydande beslut med mellanliggande val syftar till att förhindra förhastade grundlagsändringar och att ge väljarna en möjlighet att uttrycka sin uppfattning i samband med valet.

När förslaget om krigsdelegationen lades fram ifrågasatte Svea hovrätt om inte rätten att stifta grundlag borde undantas från delegationens befogenheter (prop. 1964:140 s. 169). Så blev det dock inte. Regeringen ansåg att krigsdelegationen borde kunna utöva riksdagens samtliga befogenheter. För grundlagsfrågornas del innebar det enligt regeringen att krigsdelegationen som vilande skulle kunna anta grundlagsförslag som hade väckts medan delegationen var i funktion eller som låg för behandling i riksdagen när delegationen trädde i funktion. Delegationen skulle även kunna ta slutlig ställning till grundlagsförslag som riksdagen hade antagit som vilande, givet att val därefter hållits (prop. 1964:140 s. 173).

Dagens reglering innebär alltså att krigsdelegationen har samma möjligheter att stifta grundlag som riksdagen. Kravet på att det ska hållas val till riksdagen mellan de båda besluten gäller. Den nyvalda riksdagen ska också ha samlats innan det andra beslutet fattas. Precis som för riksdagen blir det därmed i praktiken omöjligt för en och samma krigsdelegation att fatta båda de grundlagsbeslut som krävs.

Kommittén konstaterar att det kan finnas vissa argument för att krigsdelegationen över huvud taget inte borde få stifta grundlag. Den tyska motsvarigheten till krigsdelegationen får inte göra det och det kan diskuteras om ett undantagsorgan av krigsdelegationens slag har samma förutsättningar som riksdagen att pröva grundlagsfrågor på ett allsidigt och omsorgsfullt sätt. Kanske kan det argumenteras för att just grundlagarna har så central och fundamental betydelse att de inte bör kunna ändras av krigsdelegationen ens om riksdagen själv skulle ha fattat det första av de två likalydande beslut som krävs.

Mot detta talar dock grundprincipen att krigsdelegationen så långt som möjligt bör betraktas som en riksdag i mindre skala. De grundlagsbeslut som riksdagen kan fatta borde med det synsättet

även krigsdelegationen kunna fatta, med kravet på mellanliggande val som tillräckligt medel mot förhastade beslut. Det skulle vara olyckligt om viktiga grundlagsändringar inte gick att påbörja eller slutföra på grund av begränsningar i delegationens befogenheter. Det skulle ytterst kunna leda till att konstitutionell nödrätt behöver åberopas. Att den tyska motsvarigheten till krigsdelegationen inte får ändra den tyska grundlagen hänger rimligen samman med att den kan ändras genom ett enda beslut med kvalificerad majoritet.

Vid en samlad bedömning ser kommittén inte skäl att begränsa krigsdelegationens befogenhet att stifta grundlag. Huvudregeln att krigsdelegationen utövar riksdagens befogenheter bör gälla.

Delegationens befogenhet att ändra riksdagsordningen

Grundläggande regler om riksdagen och riksdagens arbetsformer finns i regeringsformen. Närmare regler finns i riksdagsordningen. Riksdagsordningen är som framgått indelad i huvudbestämmelser och tilläggsbestämmelser. Huvudbestämmelserna kan stiftas på två sätt: på samma vis som grundlag eller genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet. Tilläggsbestämmelserna meddelas i samma ordning som lag i allmänhet (8 kap. 17 § RF).

Kommittén konstaterar att krigsdelegationen i dag beslutar om formerna för sin verksamhet själv (15 kap. 3 § RF). I avsnitt 9.4.6 nedan föreslår kommittén att detta ska gälla även framöver. De fria verksamhetsformerna innebär att krigsdelegationen inte är bunden av de regler i riksdagsordningen som avser riksdagens arbetsformer. Det väcker frågan om krigsdelegationen över huvud taget behöver och bör ha befogenhet att göra ändringar i riksdagsordningen.

Det som talar för att delegationens befogenheter möjligen borde begränsas på denna punkt är till att börja med alltså behovet. Om delegationen inte behöver följa bestämmelserna i riksdagsordningen kan det hävdas att den rimligen inte heller har något behov av att kunna ändra dem. Det kan vidare framstå som inkonsekvent att delegationen får ändra reglerna om riksdagsarbetet, när riksdagen inte kan reglera delegationens verksamhetsformer i vanlig lag.

Kommittén anser ändå att krigsdelegationens befogenhet att göra ändringar i riksdagsordningen bör kvarstå. Som huvudregel kommer

det visserligen inte finnas anledning för delegationen att göra sådana ändringar, eftersom den bestämmer sina verksamhetsformer själv. Det finns dock en rad bestämmelser i riksdagsordningen som avser annat än riksdagens arbetsformer eller som krigsdelegationen av andra skäl bör kunna ändra. Det gäller bl.a. vissa regler om val till riksdagen (2 kap.), riksdagens ledamöter (5 kap.), riksdagsorgan och nämnder (13 kap.) samt Riksdagsförvaltningen (14 kap.). Med tanke på krigsdelegationens i övrigt vidsträckta befogenheter skulle det framstå som märkligt om delegationen inte hade rättslig möjlighet att t.ex. ändra Riksdagsförvaltningens uppgifter (14 kap. 2 §).

Att dela upp riksdagsordningen i sådana bestämmelser som delegationen får ändra och sådana som den inte får ändra låter sig knappast göra. Det måste också beaktas att regler om riksdagen finns även i andra författningar än riksdagsordningen.⁶ Att avgöra vilka av dem krigsdelegationen bör ha möjlighet att ändra och vilka den inte bör få ändra är förmodligen vare sig möjligt eller meningsfullt.

Slutligen kan det inte bortses från att riksdagen i något fall kanske kan återta sina befogenheter tidigare om krigsdelegationen kan anpassa riksdagsordningen till de förhållanden som råder. Det skulle kunna handla om att delegationen i förväg minskar antalet utskott eller på andra sätt justerar reglerna om riksdagens organisation och arbete så att det blir lättare för riksdagen att verka. Det kan i alla fall inte uteslutas att återgången till den normala ordningen försvåras om krigsdelegationen inte får göra ändringar i riksdagsordningen.

Sammantaget ser kommittén alltså inte anledning att generellt begränsa delegationens befogenhet att ändra riksdagsordningen. Det skydd som ligger i att huvudbestämmelserna bara kan ändras på samma sätt som grundlag, eller genom ett beslut med kvalificerad majoritet, gäller även om delegationen har trätt i riksdagens ställe.

⁶ Se exempelvis lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler, lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ, lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter, lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen, lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter samt lagen (2021:1117) om riksdagens medalj.

Delegationens befogenhet att ändra reglerna om sig själv

Att krigsdelegationen har befogenhet att ändra regeringsformen och riksdagsordningen innebär inte utan vidare att delegationen också bör ha rätt att ändra reglerna om sig själv, dvs. de bestämmelser om delegationens sammansättning och befogenheter m.m. som finns i 15 kap. 2 och 3 §§ RF samt 13 kap. 11 och 12 §§ RO. Det skulle gå att införa ett särskilt förbud i det avseendet, motsvarande vad som gäller beträffande val till riksdagen. Krigsdelegationen skulle i så fall ha befogenhet att ändra alla bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen förutom dem som avser delegationen själv.

Kommittén har övervägt saken och ser inte skäl att införa något generellt förbud av detta slag. Avsikten är ju att delegationen ska ha samma befogenheter som riksdagen och ingenting hindrar riksdagen från att ändra bestämmelserna om sig själv, oavsett om de finns i regeringsformen eller riksdagsordningen. Skyddet mot förhastade ändringar ligger i stället i de formkrav som gäller för sådana ändringar. Dessa gäller som framgått även för krigsdelegationen.

Det krav som gäller för grundlagsändring, att det ska hållas val till riksdagen och att den nyvalda riksdagen ska ha samlats innan det slutgiltiga grundlagsbeslutet fattas, innebär att krigsdelegationen i praktiken inte kan ändra regeringsformen på egen hand. Snarare än att överväga ett förbud för krigsdelegationen att ändra reglerna om sig själv bör det alltså övervägas vilka bestämmelser om delegationen som bör finnas i grundlag, dvs. i regeringsformen, och vilka som bör finnas i riksdagsordningen. Riksdagsordningen bör i princip bara innehålla regler som det kan accepteras att krigsdelegationen ändrar på egen hand, genom ett enda beslut med kvalificerad majoritet (huvudbestämmelser) eller enkel majoritet (tilläggsbestämmelser).

När krigsdelegationen infördes angavs det att de grundläggande bestämmelserna om organet borde ha sin plats i regeringsformen medan bestämmelserna om valet av delegation och om ledamöternas antal borde tas in i riksdagsordningen (prop. 1964:140 s. 174). Så ser regleringen i sina huvuddrag också ut. I regeringsformen regleras således när krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe och vem som beslutar det, när riksdagen ska återta sina befogenheter och vem som beslutar det, vilka befogenheter krigsdelegationen har och vad som gäller beträffande dess verksamhetsformer. I riksdagsordningen finns i första hand olika typer av kompletterande bestämmelser.

Kommittén bedömer att fördelningen av bestämmelser mellan regeringsformen och riksdagsordningen är i stort sett lämplig.

Det enda som framstår som diskutabelt är att bestämmelserna om delegationens sammansättning finns i riksdagsordningen och inte i regeringsformen. Det innebär att delegationen själv kan ändra bl.a. sitt ledamotsantal genom ett enda beslut med kvalificerad majoritet (13 kap. 11 § RO). Detta avviker från vad som gäller för riksdagen, vars ledamotsantal är bestämt i regeringsformen (3 kap. 2 § RF).

Kommittén bedömer att krigsdelegationen bör kunna ändra vissa bestämmelser om sin egen sammansättning men inte de som avser antalet ledamöter. Reglerna om antalet ledamöter är grundläggande och en ändring av dem kan få konsekvenser för delegationens legitimitet och representativitet. Befogenheten att ändra antalet ledamöter är inte heller nödvändig för att det ska gå att upprätthålla verksamheten om ledamöter inte kan delta. Det finns ju inte någon allmän beslutsförhållningsregel som hindrar att beslut fattas med färre ledamöter närvarande medan man t.ex. avvaktar efterträdare.

Kommittén anser alltså att dagens bestämmelser bör justeras så att delegationen inte kan ändra sitt eget ledamotsantal. Det finns då två alternativ. Det ena är att föra över bestämmelserna om antalet ledamöter från riksdagsordningen till regeringsformen. Det andra är att låta regleringen kvarstå i riksdagsordningen men begränsa krigsdelegationens befogenheter genom ett förbud mot att ändra eller upphäva just dessa bestämmelser, på liknande sätt som delegationen är förbjuden att fatta vissa beslut om val till riksdagen under krig.

Av dessa alternativ förespråkar kommittén det andra. Det viktiga är att delegationen inte själv kan ändra sitt ledamotsantal. Det kan däremot finnas situationer när riksdagen bör kunna göra det, genom ett enda beslut med kvalificerad majoritet. Kommittén föreslår därför att regleringen om antalet ledamöter i krigsdelegationen ska finnas kvar i riksdagsordningen men att det i regeringsformen införs ett förbud för delegationen att ändra eller upphäva bestämmelserna.

Kommittén ser inte skäl för begränsningar på andra områden

Kommittén har övervägt om det kan finnas anledning att begränsa krigsdelegationens befogenheter på andra områden än de som har behandlats i det föregående. Därvid har bl.a. en jämförelse med Tyskland

gjorts. Den tyska motsvarigheten till krigsdelegationen får inte anta lagar som ändrar indelningen av Tyskland i förbundsländer eller som överför nationella befogenheter till EU eller till andra internationella organisationer. Lagar som antas av det tyska organet är dessutom tillfälliga och upphör att gälla efter en bestämd tid.

Kommittén ser inte skäl att införa motsvarande begränsningar för svensk del. Krigsdelegationen bör på samma sätt som riksdagen kunna meddela föreskrifter om bl.a. grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner (14 kap. 6 § RF). Det bör också vara möjligt för krigsdelegationen att i riksdagens ställe godkänna internationella överenskommelser (10 kap. 3 § RF) samt överlåta viss beslutanderätt inom och utanför EU-samarbetet (10 kap. 6–8 §§ RF). Lagar stiftade av krigsdelegationen bör vidare gälla på samma sätt som lagar stiftade av riksdagen. Det betyder att krigsdelegationen precis som riksdagen kan välja att tidsbegränsa lagar men att lagarna annars gäller till dess att de ändras eller upphävs av delegationen själv eller av riksdagen, sedan riksdagen har återtagit sina befogenheter.

Övriga riksdagsledamöter förlorar tillfälligt sina befogenheter

Enligt förslaget i avsnitt 9.4.3 ska krigsdelegationen framöver bestå av talmannen som ordförande och av 51 ledamöter. Det kommer därmed att finnas sammanlagt 298 riksdagsledamöter som inte ingår i krigsdelegationen. Frågan är hur man ska se på deras befogenheter i en situation då krigsdelegationen har trätt i riksdagens ställe.

Vad som gäller i dag är tydligt. Riksdagen och krigsdelegationen kan inte vara i funktion samtidigt. Delegationen träder i riksdagens ställe och medan den är i riksdagens ställe utövar den riksdagens befogenheter. De riksdagsledamöter som inte ingår i delegationen förlorar därmed per automatik sina befogenheter när delegationen aktiveras och får inte tillbaka dem förrän krigsdelegationen eller regeringen beslutar att riksdagen ska återta sina befogenheter.

Kommittén anser att denna ordning bör gälla även framöver. De 298 riksdagsledamöter som inte ingår i krigsdelegationen bör alltså även i fortsättningen per automatik förlora sina befogenheter när det beslutas att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe. Några nya bestämmelser är inte nödvändiga att införa för att detta ska gälla.

Att övriga ledamöter förlorar sina befogenheter innebär bl.a. att de inte kan fatta beslut i riksdagens namn när krigsdelegationen har aktiverats och att de inte kan delta i delegationens verksamhet. De kan exempelvis inte väcka motioner eller framställa interpellationer eller frågor till statsråd. De är dock fortfarande riksdagsledamöter i formell och rättslig mening, trots att deras befogenheter tillfälligt har upphört. De har också viktiga funktioner i flera avseenden. Dels behöver de vara redo att ta plats i krigsdelegationen som efterträdare. Dels behöver de vara beredda den dag det beslutas att riksdagen ska återta sina befogenheter, vilket ska ske så snart förhållandena medger det (15 kap. 2 § RF). Ledamöterna kan naturligtvis även ha viktiga roller i sina respektive partiorganisationer, i den lokala och regionala politiken samt i totalförsvaret, allt utifrån varje ledamots närmare förutsättningar och förhållanden.

9.4.5 Reglerna om in- och utträde är ändamålsenliga

Kommitténs förslag: Förfaranderegler om hur det går till när det prövas om krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe ska justeras så att reglerna om hur beslutsfattarna sammankallas och vem som är ordförande vid sammanträdet gäller även i krigsfara.

Till skillnad från i dag ska statsministern i fortsättningen kallas till sammanträdet, oavsett om han eller hon ska delta i beslutet eller inte, och även själv kunna sammankalla beslutsfattarna.

Kommitténs bedömning: Det finns i övrigt inte skäl att ändra bestämmelserna om när krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe eller när riksdagen ska återta sina befogenheter.

En viktig fråga när reglerna om krigsdelegationen nu ses över är när delegationen ska kunna träda i riksdagens ställe och hur länge den ska kunna vara i funktion, dvs. när och hur riksdagen ska återta sina befogenheter. Denna och anknytande frågor ska behandlas här.

Vad som gäller i dag har beskrivits i avsnitt 9.2. Som framgår där ska krigsdelegationen träda i riksdagens ställe om riket är i krig eller krigsfara och förhållandena kräver det. Beslutet att delegationen ska aktiveras fattas av Utrikesnämndens ledamöter. Vid krigsfara deltar statsministern i beslutet. När krigsdelegationen har trätt i funktion

kan delegationen och regeringen i samråd eller var för sig besluta att riksdagen ska återta sina befogenheter. Ett sådant beslut ska fattas så snart förhållandena medger det (15 kap. 2 § RF). Riksdagsordningen innehåller kompletterande bestämmelser om förfarandet vid beslut om att delegationen ska aktiveras (13 kap. 12 § RO).

Villkoren för att aktivera krigsdelegationen bör behållas

Den första frågan att bedöma är vilka villkor som bör gälla för att krigsdelegationen ska kunna aktiveras. Att regeringsformen bör ange sådana villkor står enligt kommitténs uppfattning klart.

Som grundvillkor för att krigsdelegationen ska gå att aktivera gäller i dag alltså att riket är i krig eller krigsfara. Någon definition av dessa begrepp finns inte, bortsett från att krig enligt förarbetena ska anses råda om Sverige är helt eller delvis ockuperat (se avsnitt 4.2). Utöver att det råder krig eller krigsfara ska förhållandena också kräva att delegationen träder i riksdagens ställe. Det betyder enligt förarbetena att läget ska göra det omöjligt eller farligt för riksdagen att vara samlad på vanligt sätt vilken sammanträdesort som än väljs. Delegationen ska träda in först då riksdagen med hänsyn till riskerna för dess säkerhet inte längre kan fungera (prop. 1964:140 s. 171).

När kommittén nu ser över dessa villkor finns det åtminstone två övergripande och delvis motstående intressen att ta hänsyn till.

Å ena sidan bör krigsdelegationen inte träda i funktion för sent. Väntar man för länge finns det en risk att delegationen på grund av krigsförhållandena inte längre går att samla eller att det blir mycket svårt att samla den. Det finns alltså ett beredskapsintresse som talar för att krigsdelegationen ska kunna träda in relativt tidigt, i viss mån som en försiktighetsåtgärd till skydd för fortsatt parlamentarisk verksamhet. Eftersom man inte vet hur ett angrepp kommer att se ut bör villkoren för aktivering också ge utrymme för flexibilitet.

Å andra sidan bör den fredstida och normala konstitutionella ordningen skyddas mot omotiverad tillämpning av undantagsregler. Krigsdelegationen är ett extraordinärt organ som lämnar en stor majoritet av de folkvalda utan parlamentariskt inflytande. Sett från det perspektivet bör delegationen inte gå att aktivera annat än när det verkligen är nödvändigt. Flexibiliteten bör inte vara för stor.

Motsättningen mellan dessa intressen går knappast att lösa upp. Det gäller i stället att hitta en balans, så att krigsdelegationen kan träda i riksdagens ställe i tillräckligt god tid samtidigt som den normala konstitutionella ordningen har ett rimligt starkt skydd.

När krigsdelegationen infördes kunde den bara aktiveras i krig. Reglerna ändrades dock snabbt, så att delegationen kunde träda in även vid omedelbar krigsfara. Konstitutionsutskottet tog initiativet till ändringen. Enligt utskottet var det en brist att delegationen inte kunde träda in redan vid hotande krigsfara, så att riksstyrelsen kunde flytta i tid om en situation med överhängande krigsrisk uppstod (bet. 1968:KU20 s. 43 och 44). I slutet av 1980-talet ändrades reglerna på nytt, så att krigsfaran inte längre behövde vara omedelbar. Övningar och försvarsspel ansågs ha visat att det från beredskapssynpunkt var en svaghet att krigsdelegationen inte kunde träda i funktion innan en krigsfara hade blivit omedelbar. Att riksdagen och regeringen var i stånd att leda landets försvarsansträngningar ansågs vara av vital betydelse vid ett angrepp och redan en konstaterad krigsfara borde därför tillåta målmedvetna åtgärder för att trygga totalförsvarets högsta ledning och möjligheterna för riksstyrelsen att fungera i så demokratiska former som möjligt (prop. 1987/88:6 s. 28–30).

Det andra villkoret som gäller för att krigsdelegationen ska kunna träda i riksdagens ställe, att förhållandena kräver det, har gällt ända sedan delegationen infördes. Det har bara förändrats språkligt.

Som en internationell jämförelse kan det nämnas att den tyska motsvarigheten till krigsdelegationen går att aktivera vid ett väpnat angrepp eller omedelbart hot om väpnat angrepp mot Tyskland. Utöver detta ska det också finnas oöverstigliga hinder mot att sammankalla förbundsdagen eller vara omöjligt för förbundsrådet att samla tillräckligt många ledamöter för att uppnå beslutsförhet.

Kommittén ser det som givet att krigsdelegationen ska gå att aktivera i krig även framöver. Att byta ut krigsbegreppet mot något annat, som väpnat angrepp, är inte aktuellt. Dels får kommittén inte se över eller ändra krigsbegreppet, dels skulle ett begreppsbyte störa systematiken i 15 kap. RF och beredskapslagstiftningen i övrigt.

Att krigsdelegationen går att aktivera i krig räcker dock inte. Som framhållits i tidigare lagstiftningsärenden bör delegationen i vissa fall kunna träda in även innan krig är ett faktum. Kommittén har här övervägt om ribban bör höjas, så att det återigen krävs omedelbar krigsfara för att delegationen ska gå att aktivera. Risken är dock att

bestämmelserna i så fall inte alltid kan tillämpas när det faktiskt är motiverat. Det var den risken som ledde till att ribban sänktes under 1980-talet. Det står vidare klart att många andra grundläggande beredskapsåtgärder är möjliga att vidta redan vid krigsfara som inte är omedelbar. Kommittén bedömer därmed att de grundvillkor som gäller i dag bör behållas. Krigsdelegationen bör även i fortsättningen kunna träda i riksdagens ställe i händelse av både krig och krigsfara.

Kommittén bedömer att även det tilläggsvillkor som gäller i dag, att förhållandena ska kräva att delegationen träder in, bör behållas. Regeringen och riksdagen har ansett att det villkoret är en tillräcklig spärr mot ett otillbörligt inkallande av delegationen och kommittén håller med om det (prop. 1987/88:6 s. 30 och bet. 1987/88:KU16 s. 4). Att precisera villkoret är svårt. Eftersom det inte finns någon allmän beslutsförehetsregel för riksdagen är det t.ex. mindre lyckat med villkor som bygger på att riksdagen ”inte kan sammanträda” (jfr prop. 1964:140 s. 168 och 169). Att förhållandena ska kräva att delegationen träder i riksdagens ställe ger utrymme för flexibilitet samtidigt som kravet är högt ställt. Det innebär ju att läget ska göra det omöjligt eller farligt för riksdagen att vara samlad på vanligt sätt vilken sammanträdesort som än väljs och att delegationen ska träda in först då riksdagen med hänsyn till riskerna för dess säkerhet inte kan fungera (prop. 1964:140 s. 171). Om riksdagen kan anpassa verksamheten så att den går att upprätthålla kan förhållandena inte anses kräva att krigsdelegationen träder i riksdagens ställe.

Utrikesnämndens ledamöter bör fatta beslutet även framöver

Kommittén bedömer att krigsdelegationen även framöver bör träda i riksdagens ställe genom ett särskilt beslut. Det bör alltså göras en bedömning av om det råder krig eller krigsfara och om förhållandena kräver att delegationen träder i funktion. Att låta delegationen träda i riksdagens ställe med någon form av automatik framstår inte bara som praktiskt svårlosligt utan också som principiellt olämpligt.

Vem som ansvarar för aktiveringsbeslutet har växlat över tid.

Enligt Författningsutredningen skulle delegationen aktiveras av talmännen i riksdagens dåvarande två kamrar efter samråd med statsministern (SOU 1963:16 s. 114). Regeringen uttalade att en sådan ordning säkerligen skulle falla ut väl men att det var principiellt önsk-

värt att ett beslut av så ingripande karaktär fattades av ett riksdagsorgan i vilket olika meningsriktningar inom riksdagen var företrädda. Det föreslogs därför att beslutet i stället skulle fattas av den s.k. talmanskonferensen efter samråd med statsministern (prop. 1964:140 s. 171). Talmanskonferensen bestod av de båda kamrarnas talmän och vice talmän samt tre ledamöter från vardera kammaren.

Vid riksdagsbehandlingen uppmärksammades att det möjligen kunde vara omöjligt för talmanskonferensen att sammanträda i en situation när krigsdelegationen behövde aktiveras. På initiativ av konstitutionsutskottet infördes därför en regel om att regeringen kunde aktivera delegationen om talmanskonferensen på grund av krigsförhållandena inte kunde sammanträda (bet. 1964:KU19 s. 83).

Några år senare ändrades reglerna så att krigsdelegationen kunde aktiveras även i krigsfara. Beslutet skulle då precis som i krig fattas av talmanskonferensen men nu tillsammans med statsministern och inte efter samråd med denne. Någon reservlösning med regeringen som beslutsfattare togs inte fram för krigsfara (bet. 1968:KU20).

År 1969 föreslog Grundlagberedningen att Utrikesnämnden skulle ta över talmanskonferensens roll som beslutsfattare. Skälet var att talmanskonferensen knappast kunde sägas existera under de dagar som på den tiden kunde förflyta mellan två riksdagar. I vissa situationer fanns det därför risk för att det inte skulle finnas något organ som var behörigt att aktivera krigsdelegationen på riksdagens vägnar. Utrikesnämnden fanns även mellan riksdagarna och samlade enligt beredningen stor sakkunskap i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Den var dessutom proportionellt sammansatt, till skillnad från talmanskonferensen (SOU 1969:62 s. 94 och 95). Regeringen och riksdagen delade bedömningen och ändringen genomfördes.

När den nuvarande regeringsformen infördes gjordes bara den ändringen att beslutet skulle fattas av Utrikesnämndens ledamöter och inte av nämnden som sådan. Skälet var att statschefen framöver skulle vara ordförande vid Utrikesnämndens sammanträden. Vid prövningen av frågan om krigsdelegationen skulle träda in ville man att förhandlingarna skulle ledas av talmannen och lösningen blev då att inte ha nämnden som sådan som beslutsorgan utan i stället låta nämndens ledamöter fatta beslutet (prop. 1973:90 s. 450).

Reglerna har därefter inte ändrats i sak. Beslutet om att aktivera krigsdelegationen fattas fortfarande av Utrikesnämndens ledamöter efter samråd med statsministern (i krig) eller tillsammans med denne

(i krigsfara). I krig gäller fortfarande att regeringen kan aktivera krigsdelegationen om nämndens ledamöter inte kan sammanträda. Statschefen medverkar inte i beslutsfattandet i något av fallen och tjänstgör inte heller som ordförande vid överläggningarna.

Utrikesnämnden är ett organ för samråd mellan regeringen och riksdagen i utrikesfrågor. Den består av talmannen och nio andra ledamöter, som riksdagen väljer inom sig. Utrikesnämnden fattar inga beslut men regeringen ska hålla nämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta som det behövs. I alla utrikesärenden av större vikt ska regeringen överlägga med nämnden före avgörandet, om det kan ske (10 kap. 11 och 12 §§ RF).

Kommittén har övervägt alternativ till de nuvarande reglerna men ser inte skäl att föreslå några förändringar. Huvudansvaret för att aktivera krigsdelegationen har legat på Utrikesnämndens ledamöter i cirka 50 år och det har inte kommit fram att det finns några problem med den ordningen. Ledamöterna är få till antalet och kan samlas snabbt. Gruppen är proportionellt sammansatt och består vanligtvis av representanter för alla riksdagspartier. Ledamöterna har utrikes- och säkerhetspolitisk erfarenhet och är i regel ledande företrädare för sina partier. Utrikesnämnden finns dessutom alltid att tillgå, eftersom valet av ledamöter gäller till dess att riksdagen genomför ett nytt val under nästa valperiod (12 kap. 5 § och 13 kap. 9 § RO).

Kommittén kan inte heller se att det finns någon annan som är lämpligare för uppgiften. Att låta regeringen aktivera delegationen är inte lämpligt annat än som reservlösning. Krigsdelegationen själv kan sannolikt inte agera tillräckligt snabbt och det är principiellt tveksamt om delegationen bör kunna sätta sig själv i funktion. Att låta riksdagen fatta beslutet kan verka tilltalande. Ett sådant förslag har dock avvisats förut, eftersom avsikten är att krigsdelegationen ska aktiveras först när riksdagen inte längre fungerar eller det är för farligt för riksdagen att vara samlad (prop. 1964:140 s. 169 och 171). Regelverket skulle dessutom riskera att bli komplicerat. Riksdagen kan inte vara ensam beslutfattare eftersom krigsdelegationen måste vara möjlig att aktivera även om riksdagen inte fungerar. En ordning med två skilda beslutsfattare som var för sig samtidigt är behöriga att aktivera delegationen kan bli komplex och leda till oklarheter.

Kommittén kommer alltså till slutsatsen att Utrikesnämndens ledamöter bör ha kvar ansvaret för att pröva om krigsdelegationen

ska träda i riksdagens ställe. Kommittén ser inte skäl att återgå till ordningen med Utrikesnämnden som sådan som beslutsfattare. Det finns ett fortsatt behov av särreglering när det gäller bl.a. kallelser och ordförandeskap och ordningen att det är nämndens ledamöter som fattar beslutet är då ändamålsenlig även om den är udda.

Kommittén anser slutligen att reglerna om statsministerns och regeringens medverkan i beslutsfattandet är väl avvägda. Utrikespolitiken är i första hand regeringens ansvar och statsministern kan antas ha viktig information om de utrikes- och säkerhetspolitiska förhållanden som är relevanta när det prövas om krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe. Det är därför rimligt att statsministern är med och fattar beslutet vid krigsfara. I krig, när förhållandena kan vara kaotiska, är det rimligt att samråd med statsministern ska ske om det är möjligt men att Utrikesnämndens ledamöter är ensamma som beslutsfattare. Det är till sist rimligt att regeringen kan aktivera krigsdelegationen i krig, som en reservlösning om Utrikesnämndens ledamöter inte kan sammanträda, men däremot inte i krigsfara.

De nuvarande förfarandereglerna kring beslutet bör justeras

Det finns sedan länge vissa förfaranderegler som anger hur det ska gå till när Utrikesnämndens ledamöter prövar om krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe, t.ex. vem som ska vara ordförande.

För situationer när Sverige är i krig innehåller regeringsformen en hänvisning till riksdagsordningen när det gäller förfarandet: om riket är i krig meddelas beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe av Utrikesnämndens ledamöter enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen (15 kap. 2 § RF). I riksdagsordningen återfinns reglerna i 13 kap. 12 §. För beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe sammanträder Utrikesnämndens ledamöter enligt paragrafen på kallelse av talmannen, eller vid förhinder för denne en vice talman, eller på kallelse av två av nämndens övriga ledamöter. Förhandlingarna leds av talmannen, av en vice talman eller, om ingen av dem är närvarande, av ålderspresidenten. Om det vid omröstning till beslut blir lika röstetal gäller ordförandens mening.

För situationer när riket är i krigsfara innehåller regeringsformen inte någon hänvisning till riksdagsordningen. En omröstningsregel finns i stället intagen direkt i grundlag: för att krigsdelegationen ska

träda i riksdagens ställe i krigsfara krävs det att statsministern och sex av nämndens ledamöter röstar för det (15 kap. 2 § RF).

Kommittén bedömer att reglerna inte är helt tillfredsställande. Eftersom 13 kap. 12 § RO rimligen bara kan anses gälla i krig saknas det i nuläget regler om vem som kallar Utrikesnämndens ledamöter och statsministern till sammanträde i krigsfara. Det saknas också regler om vem som leder förhandlingarna i krigsfara. Kommittén anser att detta bör justeras. De förfaranderegler som gäller i krig bör i så stor utsträckning som möjligt gälla även vid krigsfara.

Den enklaste lösningen skulle vara att samla alla bestämmelser om kallelser, ordförandeskap och omröstning i riksdagsordningen och låta regeringsformen hänvisa dit. När det gäller omröstning kan kommittén dock se skäl för en fortsatt grundlagsreglering av vad som gäller i krigsfara. Förhållandena vid krigsfara kan variera stort och det höga kravet på enighet – att både statsministern och sex av Utrikesnämndens ledamöter måste rösta för en aktivering – ger ett skydd mot en omotiverad eller olämplig tillämpning av reglerna om krigsdelegationen. Kravet bör därför inte heller i fortsättningen kunna ändras på annat sätt än genom en grundlagsändring.

Kommittén föreslår således att den omröstningsregel som gäller i krigsfara ska finnas kvar i grundlag men att 15 kap. 2 § RF i övrigt ska hänvisa till riksdagsordningen när det gäller förfarandefrågor. Reglerna i 13 kap. 12 § RO bör därefter justeras på följande sätt. För beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe bör Utrikesnämndens ledamöter oavsett om det råder krig eller krigsfara sammanträda på kallelse av talmannen, två av nämndens övriga ledamöter eller, vilket är nytt, statsministern. Vid förhinder för talmannen bör en vice talman liksom i dag kunna utfärda kallelsen. Att även statsministern bör kunna kalla samman ledamöterna beror på den information om utrikes- och säkerhetspolitiska förhållanden som regeringen i regel har. Det kan vara regeringen som först får veta att läget är sådant att krigsdelegationen kan behöva kallas in. Kommittén anser att statsministern av samma skäl alltid bör kallas till sammanträdet, även om han eller hon deltar i beslutet endast i krigsfara. Ordförande vid sammanträdet bör vara talmannen, en vice talman eller, om ingen av dem är närvarande, ålderspresidenten. I likhet med vad som gäller i dag bör statschefen alltså inte tjänstgöra som ordförande. Om riket är i krig och det vid omröstning till beslut blir lika röstetal bör ordförandens mening liksom hittills gälla.

Några andra regler om förfarandet ser kommittén inte skäl att föreslå. Det bör finnas ett stort utrymme för flexibilitet i de allvarliga situationer då frågan om att aktivera krigsdelegationen prövas. I klagörande syfte kan det ändå nämnas att de suppleanter som finns i Utrikesnämnden bör kunna träda in om en ledamot har förhinder när frågan om att aktivera delegationen behandlas (jfr SOU 1969:62 s. 94). Om statsministern har förhinder gäller sedvanliga regler om ställföreträdare eller annan ersättare (6 kap. 10 § RF).

Riksdagen bör återta sina befogenheter på samma sätt som i dag

När krigsdelegationen har trätt i riksdagens ställe är den i funktion till dess att delegationen själv eller regeringen beslutar att riksdagen ska återta sina befogenheter. Det beslutet ska fattas så snart förhållandena medger det, dvs. så snart riksdagen kan sammanträda i vanlig ordning (15 kap. 2 § RF och prop. 2009/10:80 s. 207).

Regleringen har vuxit fram stegvis. När delegationen infördes gällde att den skulle vara i funktion till dess att vapenvila inträdde eller regeringen eller delegationen dessförinnan beslutade att riksdagen skulle återta sina befogenheter (prop. 1964:140 s. 11 och 174). När reglerna ändrades så att delegationen kunde träda in vid omedelbar krigsfara ansågs kopplingen till vapenvila inte gå att behålla. Det föreskrevs i stället att regeringen och krigsdelegationen var för sig kunde förordna att riksdagen skulle återinträda (bet. 1968:KU20 s. 44). Regleringen har därefter bara ändrats marginellt, senast 2011. Då infördes bestämmelsen om att det beslut varigenom riksdagen återtar sina befogenheter ska fattas så snart förhållandena medger det. Detta, som i princip redan ansågs gälla, bedömdes vara av sådan vikt att det borde framgå uttryckligen av lagtexten (prop. 2009/10:80 s. 207 och 297 samt bet. 2009/10:KU19 s. 51 och 52).

Kommittén anser att riksdagen även i fortsättningen bör återta sina befogenheter genom ett särskilt beslut. Att knyta riksdagens återinträde till ett avtal om vapenstillestånd går inte när delegationen är aktiverad på grund av krigsfara och kan vara problematiskt i krig. Dels kan det vara osäkert om avtalet följs, så att striderna faktiskt upphör, dels är faran inte nödvändigtvis över i och med avtalet.

Kommittén har ingen invändning mot att beslutet om riksdagens återinträde fattas av krigsdelegationen eller regeringen i samråd eller

var för sig. De riksdagsledamöter som inte ingår i krigsdelegationen förlorar i dag sina befogenheter när delegationen träder i riksdagens ställe och kommittén har bedömt att detta bör gälla även framöver. Riksdagen i sig kan alltså inte fatta beslutet. En sådan möjlighet skulle för övrigt leda till komplicerade följdfrågor om exempelvis beslutsförehetsregler och riskerna med att ha två folkförsamlingar i funktion samtidigt. Att låta Utrikesnämndens ledamöter avgöra när riksdagen ska återta sina befogenheter är rimligen inte heller en bra lösning. Vid aktiveringen är det nödvändigt att en mindre grupp kan fatta beslutet snabbt. När riksdagen ska återta sina befogenheter finns det inget som hindrar att delegationen själv fattar beslutet.

Att inte bara krigsdelegationen själv utan även regeringen har rätt att fatta beslutet kan bidra till att riksdagen verkligen återtar sina befogenheter när detta bör ske. Om delegationen mot förmodan skulle låta bli att återinsätta riksdagen kan regeringen göra det.

Kommittén har vidare ingenting att invända mot den relativt nya bestämmelsen om att det beslut varigenom riksdagen återtar sina befogenheter ska fattas så snart förhållandena medger det. Det är ett lämpligt sätt att uttrycka att riksdagen ska återta sina befogenheter så snart riket inte längre är i krig eller krigsfara eller förhållandena inte längre kräver att krigsdelegationen är i riksdagens ställe.

Kommittén ser slutligen inte skäl att reglera formerna för det beslut som ska fattas om att riksdagen återtar sina befogenheter. För regeringens beslut gäller vanliga regler, vilket innebär att beslutet fattas vid ett regeringssammanträde där minst fem statsråd deltar (7 kap. 3 och 4 §§ RF). Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet och kan alltså välja hur ett beslut av detta slag ska beredas. Eftersom det saknas särskilda beslutsregler fattas beslutet med enkel majoritet bland de röstande (jfr avsnitt 9.4.4).

Frågan om vilka riksdagsledamöter som återinträder

Vilka ledamöter som ska utgöra riksdagen när riksdagen återtar sina befogenheter kan framstå som en enkel fråga. Den kompliceras dock av att riksdagens sammansättning skiftar under varje valperiod, till följd av att ledamöter beviljas ledighet eller lämnar sina uppdrag.

Bestämmelser om ledighet finns i 5 kap. 3–5 §§ RO. En ledamot kan efter ansökan få ledigt från sitt uppdrag. Anledningen kan vara

sjukdom, föräldraledighet eller andra skäl. Om en ledamot får ledigt i en månad eller mer ska ledamotens uppdrag utövas av en ersättare. En ledig ledamot kan återta sin plats före utgången av ledigheten. Då upphör ersättarens uppdrag. Annars upphör ersättarens uppdrag per automatik när ledigheten löper ut. Ledigheter beslutas av talmannen eller kammaren beroende på de närmare omständigheterna.

En ledamot kan lämna sitt uppdrag på flera sätt. Riksdagen kan medge att ledamoten avgår på egen begäran. Ledamoten kan vidare skiljas från sitt uppdrag i vissa fall av obehörighet eller brottslighet (4 kap. 11 § RF). Det kan givetvis även hända att en riksdagsledamot avlider. I samtliga dessa fall gäller att Valmyndigheten ska utse en ny ledamot på anmälan av riksdagens talman (14 kap. 18 § vallagen).

Kommittén bedömer att dessa bestämmelser som utgångspunkt ska tillämpas även om krigsdelegationen har trätt i riksdagens ställe. Riksdagens sammansättning kan alltså skifta medan delegationen är i funktion. Lediga riksdagsledamöter kan återta sina platser enligt tidigare fattade beslut eller i förtid om de så vill. Kommittén ser inte heller något skäl för att nya ledigheter vid behov inte ska kunna medges, även för ledamöter utanför delegationen. Besluten kan dock inte fattas av kammaren utan behöver fattas antingen av talmannen eller av delegationen själv, enligt 5 kap. 4 § RO. Ledamöter som av olika skäl lämnar sina uppdrag medan delegationen är i funktion ska ersättas enligt vanliga regler. För att få avgå på egen begäran krävs dock delegationens medgivande, när den är i riksdagens ställe.

Att riksdagens sammansättning fortsätter att skifta påverkar både vilka ledamöter som vid behov går att utse till efterträdare i krigsdelegationen och vilka ledamöter som utgör riksdagen när den återtar sina befogenheter. Givetvis kan det uppstå situationer när ledigheter inte längre går att administrera eller när man annars måste laga efter läge. Kommittén ser dock inte anledning att föreslå några regler om att förhållandena vid krigsdelegationens inträde ska "låsas" så att riksdagens sammansättning därefter inte kan förändras.

9.4.6 Fria och samtidigt rättssäkra verksamhetsformer

Kommitténs bedömning: Krigsdelegationen bör liksom hittills själv besluta om formerna för sin verksamhet. Att grundläggande principer om t.ex. dokumentation, beredning samt initiativ- och yttranderätt ska beaktas är givet och kräver inte någon reglering.

När krigsdelegationen har trätt i riksdagens ställe beslutar den själv om formerna för sin verksamhet (15 kap. 3 § andra stycket RF).

Detta betyder enligt förarbetena att delegationen inte är bunden av de bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen som avser riksdagens arbetsformer. Delegationen kan själv bestämma om den ska ha utskott och i så fall vilka, hur många ledamöter som ska ingå i varje utskott och om ärenden måste behandlas i utskott innan de avgörs. Delegationen kan också avvika från bestämmelser om t.ex. yttrande- och initiativrätt, bordläggning samt sammanträdesort och sammanträdestid (prop. 1964:140 s. 173 och 174, SOU 1972:15 s. 219, prop. 1973:90 s. 451 samt SOU 1986:28 s. 27 och 28).

När kommittén nu ser över regleringen är den första frågan om krigsdelegationen som utgångspunkt bör kunna besluta om sina verksamhetsformer själv även framöver. Sedan detta har diskuterats behandlar kommittén vissa frågor om bl.a. sammanträdesort och sammanträdesformer, utskottsorganisation och beredning samt initiativ- och yttranderätt. Avslutningsvis bedömer kommittén hur reglerna om delegationens verksamhetsformer bör se ut framöver.

Krigsdelegationen bör som utgångspunkt bestämma själv

Redan när förslaget om krigsdelegationen lades fram föreslogs det att den själv skulle få besluta om formerna för sin verksamhet. Som skäl hänvisade utredningen till de extraordinära förhållanden som delegationen skulle komma att arbeta under (SOU 1963:17 s. 481).

Den dåvarande regeringsrättens ledamöter var i sitt remissvar kritiska på denna punkt. Eftersom krigsdelegationen var att uppfatta som en riksdag med reducerad sammansättning ansåg ledamöterna att ”de för riksdagsarbetet stadgade formerna” i princip borde upprätthållas, samtidigt som delegationen borde bemyndigas att göra de avvikelser som kunde vara påkallade (prop. 1964:140 s. 169).

Regeringen angav att de flesta remissinstanserna hade tillstyrkt eller inte invänt mot utredningens förslag. Regeringen såg vidare framför sig att krigsdelegationens avvikelser från reglerna om riksdagens verksamhetsformer skulle behöva bli många, med tanke på de extraordinära förhållanden som delegationen skulle verka under och den stora skillnaden jämfört med riksdagen i fråga om ledamotsantal och organisation. Det var därför svårt att se några större fördelar med den ordning som regeringsrättens ledamöter hade föreslagit. I tillämpningen skulle den ordningen tvärtom riskera att motverka delegationens förmåga att agera snabbt, smidigt och handlingskraftigt. Delegationen borde därför ha rätt att besluta om sina verksamhetsformer själv (prop. 1964:140 s. 173 och 174).

Konstitutionsutskottet gjorde inte någon annan bedömning vid riksdagsbehandlingen och regeln om att delegationen själv beslutar om formerna för sin verksamhet infördes (bet. 1964:KU19).

Som en internationell jämförelse kan de tyska reglerna nämnas. Arbetsformerna för den tyska motsvarigheten till krigsdelegationen ska enligt den tyska grundlagen regleras i en särskild arbetsordning som förbundsdagen antar med förbundsrådets samtycke. Den arbetsordning som har antagits innehåller bestämmelser om bl.a. obligatorisk närvaro (§ 6), ordförandeskap (§ 7), kallelser (§ 8), att överläggningarna inte ska vara offentliga (§ 10), beslutsförhet (§ 12), majoritetskrav (§ 13), behandling av lagförslag (§ 14) och protokoll (§ 17). Det anges att förbundsdagens arbetsordning i övrigt ska gälla i tillämpliga delar (§ 18). Utskottet får under vissa förutsättningar ändra eller i enskilda fall avvika från sin arbetsordning (§ 19).

När det gäller den svenska regleringen kan kommittén se vissa argument för att krigsdelegationen som utgångspunkt borde vara bunden av regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser om riksdagens arbetsformer, på det sätt som regeringsrättens ledamöter förespråkade. Det skulle ge delegationens verksamhet stadga och säkerställa varje ledamots rätt att t.ex. väcka förslag och yttra sig. Det skulle också bidra till att ärenden bereds på ett tillfredsställande sätt. Att åtminstone vissa förfaranderegler följs har sannolikt också betydelse för verksamhetens legitimitet i stort.

Det står samtidigt klart att läget när krigsdelegationen träder i riksdagens ställe kommer att vara speciellt, kanske i det närmaste kaotiskt, och att många beslut kommer att behöva fattas i brådska. Regeringsformen och riksdagsordningen innehåller tillsammans en omfattande

och detaljerad reglering av riksdagens verksamhet. Den handlar om kammare och utskott, gruppleddare, riksdagsstyrelse, kallelser till och offentlighet vid sammanträden, föredragningslistor, ordningsregler, debattrestriktioner, talarordning, protokoll, plats och placering i plenisalen, åhörare, ärendefördelning mellan utskott, den praktiska hanteringen av interpellationer och skriftliga frågor, frågestunder, allmän motionstid, följdmotioner, utskottsinitiativ, beredning, bordläggningar, återförvisningar, omröstningar osv.

Som regeringen påpekade när krigsdelegationen infördes skulle delegationen sannolikt behöva avvika från ett stort antal av dessa bestämmelser för att kunna bedriva sin verksamhet på ett lämpligt och effektivt sätt. Undantagen skulle förmodligen bli så många att det vore enklare att räkna upp de regler som fortfarande ska gälla.

Kommittén bedömer mot denna bakgrund att krigsdelegationen som utgångspunkt och huvudregel bör kunna besluta om sina verksamhetsformer själv även i fortsättningen. Detta utesluter inte att det kan finnas ett behov av reglering på vissa områden. Det skulle t.ex. kunna handla om att vissa av de grundläggande bestämmelser om riksdagsarbetet som finns i 4 kap. RF borde vara bindande även för krigsdelegationen. Den frågan övergår kommittén till nu.

Närmare om sammanträdesort och sammanträdesformer

Regeringsformens kapitel om riksdagsarbetet börjar med reglerna om riksmötet (4 kap. 1 § RF). De har behandlats i kapitel 8 och innebär bl.a. att riksmötet ska hållas i Stockholm om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. Även riksdagens möjligheter att sammanträda digitalt har behandlats i kapitel 8. Dessa möjligheter är i dag begränsade.

Kommittén konstaterar att reglerna om sammanträdesort inte anses vara bindande för krigsdelegationen, eftersom den själv beslutar om formerna för sin verksamhet (SOU 1972:15 s. 219 och prop. 1973:90 s. 451). Det har angetts att delegationen kan fungera även som exilorgan (SOU 1986:28 s. 27). Den enda begränsning som gäller är att krigsdelegationen lika lite som riksdagen får fatta beslut på ockuperat område (15 kap. 9 § RF). Digitala arbetsformer och sammanträden diskuterades av naturliga skäl inte när delega-

tionen infördes men den rimliga tolkningen är att delegationen inte heller i det avseendet är bunden av de regler som gäller för riksdagen.

Kommittén anser att krigsdelegationen även i fortsättningen bör kunna välja sammanträdesort och sammanträdesformer fritt. Om delegationen ska kunna upprätthålla det parlamentariska statsskicket och vara i funktion under så lång tid som möjligt bör den ha stort utrymme att anpassa sin verksamhet. Det inkluderar en möjlighet att sammanträda på valfri ort, bortsett från ockuperade områden, eller digitalt. Att digitala sammanträden i många fall kan vara olämpliga är som framgått av kapitel 8 något annat än att de ska vara förbjudna.

Kommittén anser vidare att delegationen inte bör vara bunden av de regler om offentlighet i kammaren som finns i 4 kap. 9 § RF eller de regler om protokoll som finns i riksdagsordningen. Reglerna om protokoll är detaljerade och kräver en förhållandevis omfattande kansliorganisation för att kunna följas. Kommittén vill dock, även om sedvanliga protokoll inte bör vara obligatoriska, understryka att det finns ett starkt intresse av att verksamheten dokumenteras. Det gäller inte minst vilka beslut som fattas. Att det finns en sådan dokumentation är en förutsättning för insyn och ansvarsutkrävande.

Närmare om utskottsorganisation och beredning av ärenden

Riksdagens organisation med kammare och utskott har beskrivits i avsnitt 3.2. Som framgår där väljer riksdagen utskott inom sig. Ett konstitutionsutskott och ett finansutskott ska alltid finnas (4 kap. 3 § RF). De har särskilda uppgifter enligt regeringsformen. Vilka andra utskott som ska finnas avgör riksdagen själv (7 kap. 2 § RO).

Ett ärende som har väckts i riksdagen av regeringen eller en riksdagsledamot ska i regel beredas av ett utskott innan det avgörs (4 kap. 5 § RF). Utskottsbehandlingen syftar framför allt till att säkerställa att riksdagens beslut alltid är noggrant förberedda.

Reglerna om utskottsorganisation och utskottsbehandling anses inte vara bindande för krigsdelegationen. Den kan alltså själv avgöra om det ska finnas utskott, vilka dessa utskott i så fall ska vara, hur stora de ska vara, hur de ska benämnas och vilka uppgifter de ska ha.

Kommittén anser att denna ordning är lämplig och bör gälla även framöver. Antalet ledamöter är färre i krigsdelegationen än i riksdagen och underlaget för en utskottsorganisation är därför mindre.

Det är också svårt att ställa upp krav på en utskottsorganisation utan att införa regler om utskottens uppgifter och förhållandet mellan utskotten och delegationen i plenum. Regler av det slaget skulle begränsa delegationens möjligheter att agera snabbt och att anpassa organisation och arbets sätt till det situationen kräver. Det kan också finnas fall då utskottsbehandling helt enkelt inte hinns med. Syftet med utskottsbehandlingen – att säkerställa att riksdagens beslut är noggrant förberedda – får tillgodoses på annat sätt om krigsdelegationen skulle välja att inte ha en utskottsorganisation.

En särskild fråga som bör beröras här är hur vissa bestämmelser i regeringsformen ska tillämpas om krigsdelegationen aktiveras och beslutar sig för att inte ha någon utskottsorganisation eller att ha andra utskott än de som finns i dag. Frågan är framför allt hur man då ska hantera de uppgifter som konstitutions- och finansutskotten har enligt regeringsformen. Till de uppgifterna hör bl.a. följande:

- Konstitutionsutskottet kan besluta om undantag från regeln att grundlagsförslag ska anmälas i kammaren minst nio månader före riksdagsval (8 kap. 14 § RF).
- Konstitutionsutskottet ska granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Åtal mot statsråd beslutas av konstitutionsutskottet (13 kap. 1 och 3 §§ RF).
- Om riksdagen inte har beslutat om statsbudgeten i rätt tid kan riksdagen ge finansutskottet i uppdrag att besluta om tillfälliga anslag i den omfattning som behövs (9 kap. 5 § RF).

Folkstyrelsekommittén bedömde att krigsdelegationen själv övertar dessa och andra utskotts uppgifter om den träder i riksdagens ställe och väljer att inte inrätta utskott (SOU 1986:28 s. 27 och 28). Den tolkningen är enligt kommitténs uppfattning rimlig. Enligt gällande rätt blir det alltså krigsdelegationen själv som exempelvis granskar statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, om delegationen väljer att inte ha något konstitutionsutskott och inte heller inrättar något annat organ för dessa uppgifter.

Närmare om ledamöters initiativ- och yttranderätt

Rätten att väcka förslag i riksdagen regleras i 4 kap. 4 § RF. Enligt paragrafen får regeringen och varje riksdagsledamot i enlighet med bestämmelser i riksdagsordningen väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning, om inte annat anges i regeringsformen. Ledamöternas initiativrätt anses vara fundamental och karaktäristisk för riksdagsarbetet (prop. 1973:90 s. 258).

Grundlagsbestämmelsen om initiativrätten hindrar inte att andra än regeringen och riksdagsledamöterna väcker förslag i riksdagen. Deras rätt att väcka förslag är dock inte grundlagsfäst utan regleras i förekommande fall i riksdagsordningen. Där anges t.ex. att utskott i vissa fall kan väcka förslag genom utskottsinitiativ (9 kap. 16 § RO) och att riksdagsorgan som riksdagsstyrelsen och Riksrevisionen i vissa fall får väcka förslag genom framställningar (9 kap. 17 § RO).

Grundlagsbestämmelsen anses inte heller hindra att ledamöternas förslagsrätt begränsas tidsmässigt. Den allmänna motionstiden, då motioner får väckas i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning, är exempelvis begränsad enligt regler i 9 kap. 11 § RO.

När ett ärende ska avgöras i kammaren får varje riksdagsledamot och varje statsråd yttra sig i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen (4 kap. 6 § RF). Ledamöternas vidsträckt yttranderätt har lång tradition och av riksdagsordningen framgår att varje ledamot som utgångspunkt har rätt att yttra sig i alla frågor som är under behandling och om lagligheten av allt som sker vid ett sammanträde (6 kap. 15 § RO). Grundlagsbestämmelsen anses samtidigt inte hindra att vissa begränsningar införs, exempelvis genom att antalet anföranden i ett ärende från en talare eller tiden för varje anförande inskränks, så länge varje ledamot som så önskar får komma till tals i ärendet på ett rimligt sätt (prop. 1973:90 s. 259).

Bestämmelserna om initiativ- och yttranderätt i regeringsformen och riksdagsordningen anses som framgått höra till regleringen av riksdagens verksamhetsformer och därmed inte vara bindande för krigsdelegationen (SOU 1972:15 s. 219 och prop. 1973:90 s. 451).

För kommittén står det klart att riksdagsordningens närmare bestämmelser om initiativ- och yttranderätten, med tidsfrister och andra preciseringar, inte bör vara obligatoriska för krigsdelegationen att följa. Ledamöternas grundläggande rätt att lämna förslag och att yttra sig när ärenden ska avgöras är däremot fundamental för det

parlamentariska arbetet. I exceptionella situationer kan rättigheterna möjligen behöva begränsas på olika sätt men att helt avskaffa dem framstår som otänkbart. Det framstår också som mycket osannolikt att delegationen skulle vilja göra det. Frågan om det ändå behövs en särskild reglering i detta avseende behandlas sist i avsnittet.

Närmare om ledamöternas närvaro vid sammanträden

Riksdagsledamöter får fullgöra uppdrag som ledamot utan att hindras av tjänsteuppgift eller annan sådan skyldighet (4 kap. 10 § RF). Riksdagsuppdraget går före totalförsvarplikten och systemet med krigsplaceringar (se avsnitt 9.2). Det behövs därmed inga lagändringar för att krigsdelegationens ledamöter ska kunna delta i delegationens verksamhet och närvara vid dess sammanträden.

En fråga som kommittén har övervägt är om detta räcker eller om det bör införas regler som innebär att ledamöterna *måste* närvara vid delegationens sammanträden. Sådana regler gäller i viss mån för ledamöterna i den tyska motsvarigheten till krigsdelegationen: de ska se till så att de alltid kan nås av förbundsdagens ordförande och att de kan delta i möten som sammankallas med kort varsel. Detta framgår av arbetsordningen för det gemensamma utskottet.

Kommittén konstaterar att det inte finns någon närvaroplikt i riksdagen. Det är varje ledamots ansvar, ytterst inför väljarna, att utforma och utföra sitt uppdrag. Om krigsdelegationen ska ses som en riksdag i liten skala bör närvaroplikt alltså inte införas. Hur en sådan närvaroplikt skulle sanktioneras är för övrigt oklart och det framstår som främmande och osannolikt att ledamöter avsiktligt och utan skäl skulle undandra sig sina uppgifter. Kommittén ser alltså inte skäl att införa krav på obligatorisk närvaro i krigsdelegationens verksamhet. Skulle delegationen själv se behov av detta finns det inget som hindrar att krav införs när delegationen har aktiverats.

Hur bör krigsdelegationens verksamhetsformer regleras?

Kommittén anser alltså att krigsdelegationen som utgångspunkt bör kunna besluta om sina verksamhetsformer själv även framöver. Det är samtidigt av flera skäl viktigt att verksamheten bedrivs på ett så ordnat och rättssäkert sätt som över huvud taget är möjligt. Av genomgången

framgår att exempelvis dokumentation, beredning av ärenden samt initiativ- och yttranderätt för samtliga ledamöter är av grundläggande betydelse från demokratiskt perspektiv. Att ärenden bereds är också avgörande för att besluten ska hålla hög kvalitet.

När det gäller frågan om krigsdelegationens verksamhetsformer därmed bör regleras i vissa avseenden har kommittén övervägt flera alternativ. En tänkbar möjlighet är att ta fram vissa grundläggande regler som delegationen ska följa, även om verksamhetsformerna i övrigt är fria. Dessa regler skulle kunna tas in i regeringsformen eller riksdagsordningen eller i en lagfäst arbetsordning lik den tyska.

Att ange vissa regler som delegationen alltid ska följa är dock förenat med svårigheter. Det finns en risk för att reglerna antingen blir för detaljerade, och därmed låser delegationen på ett olyckligt sätt, eller så allmänt hållna att de blir närmast meningslösa. Att välja ut ett fåtal regler som ska följas riskerar också att leda till osäkerhet om vad som gäller i övrigt. Det kan uppfattas som att delegationen inte behöver ta hänsyn till andra viktiga regler om riksdagsarbetet, som den i själva verket kan ha mycket stor anledning att beakta.

En försiktigare väg skulle vara att införa en särskild bestämmelse i regeringsformen om att krigsdelegationen ska beakta syftet med de grundläggande bestämmelserna om riksdagsarbetet, även om den själv bestämmer formerna för sin verksamhet. En sådan bestämmelse skulle dock vara oklar och knappast medföra några riktiga fördelar.

Ett tydligare alternativ kunde vara en bestämmelse med krav på kvalificerad majoritet när krigsdelegationen fattar viktigare beslut om sina verksamhetsformer. Det skulle t.ex. kunna krävas att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av ledamöterna står bakom besluten, i likhet med vad som gäller när huvudbestämmelser i riksdagsordningen stiftas. Det skulle ge ett starkt minoritetsskydd. Samtidigt skulle det dock bli omständligt för delegationen både att besluta om och vid behov ändra sina verksamhetsformer. Det skulle vara svårt att avgöra vilka verksamhetsformer som är så viktiga att beslut om dem bör kräva kvalificerad majoritet. Om ett visst antal ledamöter måste delta i besluten skulle det vidare kunna bli omöjligt för krigsdelegationen att ändra sina arbetsformer i situationer när krigsförhållandena hindrar vissa ledamöter från att medverka.

Vid en samlad bedömning anser kommittén att den reglering som nu har gällt i snart 60 år alltså är ändamålsenlig. Krigsdelegationen bör alltså besluta om formerna för sin verksamhet själv utan andra

inskränkningar än de som ligger i att delegationen i praktiken inte kan ändra grundlag själv, att den inte har större befogenheter än riksdagen och att den inte ska kunna ändra sin egen numerär.

Att krigsdelegationen ska beakta syftet med de grundläggande bestämmelserna om riksdagarbetet när den fattar beslut om sina verksamhetsformer är givet och kräver inte någon särskild reglering. Kommittén förutsätter t.ex. att delegationen så långt som möjligt dokumenterar sin verksamhet, att ärenden bereds i någon form och att ledamöternas initiativ- och yttranderätt alltid värnas.

9.4.7 Kanslistöd och förberedande verksamhet

Kommitténs förslag: Den tilläggsbestämmelse om förberedelse av krigsdelegationens arbete som i dag finns i riksdagsordningen ska göras om till en huvudbestämmelse.

Kommitténs bedömning: Det finns i övrigt inte anledning för kommittén att föreslå några ändringar av bestämmelserna om krigsdelegationens kanslistöd eller förberedande verksamhet.

Innan kommittén avslutar sin översyn finns det skäl att kort beröra några frågor om krigsdelegationens kanslistöd och förberedande verksamhet i fredstid.

Krigsdelegationen biträds av Riksdagsförvaltningen

Riksdagsdirektören är sekreterare i krigsdelegationen (14 kap. 4 § RO). Detta gäller både i fredstid och när delegationen har trätt in.

Riksdagsförvaltningen har till uppgift att biträda riksdagen (1 § lagen [2011:745] med instruktion för Riksdagsförvaltningen). Detta innebär att Riksdagsförvaltningen biträder krigsdelegationen om den har trätt i riksdagens ställe. Inom Riksdagsförvaltningen är det kammarkansliet som biträder krigsdelegationens ordförande och sekreterare med arbetet i delegationen, enligt Riksdagsdirektörens föreskrift om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen.

Kommittén konstaterar att bestämmelser om krigsdelegationens kanslistöd hör hemma på lägre nivå än grundlag och att frågor av

administrativt och praktiskt slag faller utanför kommitténs uppdrag. De bestämmelser som finns i dag säkerställer att krigsdelegationen biträds av riksdagsdirektören och Riksdagsförvaltningen. Med det konstaterandet anser sig kommittén kunna lämna frågan.

Vikten av förberedelser bör understrykas i riksdagsordningen

För att ordningen med en krigsdelegation ska fungera och fylla sin funktion konstaterar kommittén att förberedelser och övningar är nödvändiga. Det handlar inte minst om formerna för delegationens verksamhet, som behöver planeras noggrant. Det behöver också säkerställas att delegationen har tillräckligt och adekvat utformat kanslistöd om den träder i funktion. Övningar behövs bl.a. för att pröva om förberedelserna är tillräckliga eller om det finns brister.

Krigsdelegationens ordförande och vice ordförande ansvarar i dag för att förbereda delegationens verksamhet för den händelse att den träder i riksdagens ställe, enligt tilläggsbestämmelse 13.11.1 RO. Av tilläggsbestämmelse 13.11.2 framgår att följande bestämmelser i riksdagsordningen ska tillämpas i den förberedande verksamheten:

- 7 kap. 16 § om sammanträden inom stängda dörrar
- 7 kap. 20 § om tystnadsplikt
- tilläggsbestämmelse 7.15.1 andra stycket om kallelse
- tilläggsbestämmelse 7.15.3 om sammanträden samtidigt som kammarsammanträden
- tilläggsbestämmelse 7.15.4 om protokoll.

Kommittén har inte skäl att analysera dessa bestämmelser närmare. För att understryka vikten av förberedelser i fredstid föreslår kommittén dock att tilläggsbestämmelse 13.11.1 om förberedelse av krigsdelegationens arbete ska göras om till en huvudbestämmelse.

10 Tillämpningsområdet för reglerna om krig och krigsfara

10.1 Kommitténs uppdrag

Regeringsformen innehåller som framgått ett kapitel om krig och krigsfara (15 kap.). Det är fråga om en undantagsreglering som gör det möjligt att bryta igenom det konstitutionella regelsystemet i övrigt i betydande utsträckning. Reglerna i kapitlet handlar om bl.a. krigsdelegationen, regeringens befogenheter, begränsningar av fri- och rättigheter, statschefen, val till riksdagen och rikets försvar.

Kommittén har inte i uppdrag att se över reglerna i kapitlet i sak, bortsett från de som handlar om krigsdelegationen. Kommittén ska däremot överväga om tillämpningsområdet för bestämmelserna är ändamålsenligt utformat. Det betyder att kommittén ska se över när – i vilka närmare fall – som reglerna kan bli tillämpliga. Att Sverige är i krig eller krigsfara gäller i dag som en sorts grundvillkor i många av bestämmelserna, samtidigt som de närmare detaljerna varierar.

Bakgrunden till uppdraget är enligt direktiven att det kan uppstå situationer där en tillämpning av bestämmelserna i 15 kap. RF skulle kunna aktualiseras trots att det kan framstå som tveksamt om det är motiverat. Det som har diskuterats är framför allt vad som gäller om Sverige skulle dras in i en väpnad konflikt utomlands till följd av att vi deltar med militära förband i fredsbevarande styrkor eller andra internationella uppdrag. Frågan är om det skulle kunna ses som krig eller krigsfara i regeringsformens mening och leda till att reglerna i 15 kap. RF blir tillämpliga, trots att det kanske inte är motiverat.

Av direktiven framgår att problematiken har utretts tidigare. Grundlagsutredningen föreslog 2008 att vissa bestämmelser i 15 kap. RF skulle vara tillämpliga endast vid sådant krig eller sådan krigsfara som innebär att rikets territorium eller bestånd är hotat. När utredningens övriga förslag behandlades uttalade regeringen att det förslaget inte

borde genomföras utan ytterligare utredning. Det är den utredningen som kommittén nu har fått i uppdrag att göra.

Sedan direktiven beslutades har Sverige ansökt om medlemskap i Nato. Detta påverkar kommitténs uppdrag i denna del. Det måste nu beaktas att Sverige kan bli part i en väpnad konflikt utomlands också om en annan medlemsstat i Nato utsätts för väpnat angrepp och Sverige t.ex. lämnar stöd med väpnade styrkor till denna stat.

Kommitténs överväganden och förslag kräver även i denna del en bakgrund. I det följande beskrivs först bestämmelserna i 15 kap. RF och hur deras tillämpningsområde ser ut i dag. Därefter behandlas Grundlagsutredningens förslag och varför det inte genomfördes. Till sist behandlas medlemskapet i Nato och frågan om hur andra länder avgränsar sina grundlagsbestämmelser om krig och krigsfara.

När kommittén sedan övergår till sina överväganden finns det en avgränsning att ta hänsyn till. Enligt direktiven ingår det nämligen inte i kommitténs uppdrag att göra någon översyn eller förändring av begreppen krig och krigsfara som sådana. Ett eventuellt förslag rörande tillämpningsområdet för bestämmelserna i 15 kap. RF får alltså inte bygga på någon omvandling av dessa begrepp.

10.2 Dagens bestämmelser

Bestämmelserna i 15 kap. RF har beskrivits i kapitel 4. Där har också begreppen krig och krigsfara berörts. När regleringen nu behandlas på nytt ligger fokus inte på bestämmelsernas innebörd i sak utan på deras tillämpningsområde. Det är detta som beskrivs nedan.

En genomgång av kapitlet om krig och krigsfara

I 15 kap. RF finns sammanlagt 16 paragrafer. Kapitlet infördes med den nuvarande regeringsformen. Efter att först ha betecknats som 13 kap. fick det sin nuvarande beteckning och lydelse 2011.

Bestämmelserna i kapitlet har olika tillämpningsområden. Alla blir inte tillämpliga samtidigt. En del gäller endast i krig, andra gäller i krig och krigsfara eller krig och omedelbar krigsfara. Det finns också bestämmelser som ställer upp ytterligare villkor för att vara tillämpliga eller som inte bygger på vare sig krig eller krigsfara.

Enligt 1 § i kapitlet ska regeringen eller talmannen kalla riksdagen till sammanträde om riket kommer i krig eller krigsfara. Regeln gäller alltså i både krig och krigsfara och det krävs inte något mer än så för att den ska tillämpas och riksdagen kallas till sammanträde.

Bestämmelserna i 2 och 3 §§ handlar om krigsdelegationen. Den ska träda i riksdagens ställe om riket är i krig eller krigsfara och förhållandena kräver det. Här ställs det alltså upp ytterligare ett villkor, utöver att det råder krig eller krigsfara (se avsnitt 9.4.5).

Enligt 4 § kan riksdagen besluta om bildande av regering och om regeringens arbetsformer, om riket är i krig och regeringen till följd av detta inte kan fullgöra sina uppgifter. Bestämmelsen är alltså tillämplig endast i krig och endast om regeringen på grund av detta inte kan fullgöra sina uppgifter. Båda kraven ska vara uppfyllda.

Även 5 § har ett begränsat tillämpningsområde. Här framgår det att regeringen ska fullgöra riksdagens uppgifter, om riket är i krig och varken riksdagen eller krigsdelegationen till följd av detta kan fullgöra dem. Vissa gränser gäller för regeringens befogenheter.

Enligt 6 § kan regeringen meddela föreskrifter som annars ska meddelas av riksdagen genom lag. Detta gäller i krig och krigsfara men också om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Tillägget om vissa extraordinära förhållanden gör bestämmelsens tillämpningsområde relativt brett. För att regeringen ska få meddela föreskrifterna krävs dock noggrant utformade bemyndiganden i vanlig lag. Bestämmelsen behandlas närmare i kapitel 4 och 11.

Av 7 § framgår att det kvalificerade lagstiftningsförfarande som normalt gäller vid begränsningar av fri- och rättigheter (se avsnitt 3.4) inte ska tillämpas om riket är i krig eller omedelbar krigsfara eller om krigsdelegationen i annat fall har trätt i riksdagens ställe.

Enligt 8 § kan regeringen besluta att uppgift som enligt grundlag ska fullgöras av regeringen i stället ska fullgöras av en annan myndighet. Detta gäller om riket är i krig eller omedelbar krigsfara. Därutöver krävs det, liksom enligt 6 §, bemyndigande i vanlig lag.

I 9 § finns bestämmelser om förhållanden under ockupation. Av paragrafen framgår bl.a. att varken riksdagen eller regeringen får fatta beslut på ockuperat område. Krig eller krigsfara nämns inte, bestämmelserna blir i stället tillämpliga om Sverige är helt eller delvis ockuperat. I så fall ska det dock alltid anses råda krig, enligt förarbetena till regeringsformen (se avsnitt 4.2).

Av 10 § framgår att statschefen bör följa regeringen, om riket är i krig. Om statschefen befinner sig på ockuperat område eller på annan ort än regeringen, ska han eller hon anses hindrad att fullgöra uppgifterna som statschef. Reglerna gäller som framgår bara i krig.

Regler om val till riksdagen under krig och krigsfara finns i 11 §. Är riket i krig får riksdagsval hållas bara efter beslut av riksdagen. Ett sådant beslut blir gällande endast om minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter röstar för det. Är riket i krigsfara när ordinarie val ska hållas kan riksdagen besluta att skjuta upp valet. Även då krävs det tre fjärdedels majoritet. Reglerna i paragrafen innebär att riksdagsval som utgångspunkt inte ska hållas i krig men att riksdagen kan besluta annorlunda. Vid krigsfara ska riksdagsval tvärtom hållas, om inte riksdagen bestämmer att valet ska skjutas upp.

I 12 § finns en bestämmelse om beslutanderätten i kommunerna. Den gäller, liksom bestämmelserna i 6 §, om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i.

Enligt 13 § får regeringen sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp mot riket eller för att hindra en kränkning av rikets territorium. Regeringens befogenheter knyts alltså inte till krig eller krigsfara utan till väpnat angrepp eller kränkning av rikets territorium. Enligt paragrafen får regeringen därutöver uppdra åt rikets försvarsmakt att använda våld i enlighet med internationell rätt för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

I 14 § finns bestämmelser om krigsförklaring. Förklaring att riket är i krig får inte ges av regeringen utan riksdagens medgivande, utom vid ett väpnat angrepp mot riket. Motsatsvis framgår det således att förklaringen får ges av regeringen ensam vid ett väpnat angrepp.

Enligt 15 § får regeringen ingå överenskommelse om vapenstillestånd utan att inhämta riksdagens godkännande och utan att rådgöra med Utrikesnämnden om uppskov med överenskommelsen skulle innebära fara för riket. Det som utlöser regeringens befogenhet enligt paragrafen är alltså att det skulle vara farligt för Sverige att avvakta med ett avtal om vapenstillestånd.

I 16 § finns bestämmelser om när svenska väpnade styrkor får sändas till andra länder eller annars sättas in. Detta får något förenklat ske om det är godkänt av riksdagen i vissa former.

Sammanfattningsvis kan det sägas att krig och/eller krigsfara är grunden för att många av reglerna i kapitlet ska bli tillämpliga. Det är dock i princip bara reglerna om inkallande av riksdagen (1 §), lagstiftningsförfarandet vid begränsningar av fri- och rättigheter (7 §) och statschefen (10 §) som blir direkt tillämpliga vid krig eller vid krig och krigsfara eller omedelbar krigsfara. Även reglerna om riksdagsval (11 §) blir i någon mening direkt tillämpliga men i det fallet kan riksdagen påverka tillämpningen genom att fatta beslut om att val ska hållas trots att det råder krig eller skjutas upp vid krigsfara.

Bland övriga bestämmelser finns det flera som kräver mer än krig eller krigsfara för att bli tillämpliga, t.ex. att förhållandena kräver en tillämpning (2 §), att regeringen, riksdagen eller krigsdelegationen inte kan fullgöra sina uppgifter (4 och 5 §§), att riksdagen har gett regeringen bemyndiganden i vanlig lag (6 och 8 §§) eller att särskilda regler om beslutanderätten i kommunerna har meddelats i vanlig lag (12 §). Det finns också regler som inte bygger på att Sverige är i krig eller krigsfara utan på andra förhållanden, som exempelvis att en kränkning av rikets territorium behöver förhindras (13 §).

Krig och krigsfara – i grunden en bedömningsfråga

Genomgången av reglerna visar att krig och krigsfara är nyckelord i 15 kap. RF. Några bestämmelser blir tillämpliga direkt vid krig eller krigsfara, utan ytterligare villkor. Andra bestämmelser har krig eller krigsfara som grundvillkor men ställer också upp andra rekvisit.

Vad som avses med krig och krigsfara och hur krig och krigsfara konstateras råda har därmed avgörande betydelse för tillämpningen av reglerna i 15 kap. RF. Utan en bedömning att Sverige är i krig eller krigsfara kan bara ett fåtal bestämmelser i kapitlet tillämpas.

Begreppen krig och krigsfara har behandlats i avsnitt 4.2. Som framgår där ansågs det i förarbetena till regeringsformen inte vara möjligt att i vare sig lag- eller förarbetstext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd inträder. Krig i regeringsformens mening ska dock alltid anses föreligga om Sverige är helt eller delvis ockuperat (prop. 1973:90 s. 446 och 447). Ockupation kan definieras som ett tillstånd där en krigsförande part tillfälligt övertar den faktiska kontrollen över en annan stats territorium eller delar av detta (jfr prop. 1987/88:6 s. 20).

Förutom ockupation kan många olika situationer och händelser rymmas under begreppen krig och krigsfara. Det behöver inte vara fråga om ett regelrätt angrepp från en annan stat eller en risk för detta. En aktion som är eller verkar vara ett terroristangrepp kan innebära att krig eller krigsfara ska anses råda, beroende på omständigheterna (SOU 2008:125 s. 518 och 519). Det har som framgått också antagits att krig eller krigsfara i regeringsformens mening i vissa fall skulle kunna anses råda om Sverige blir indraget i en väpnad konflikt utomlands (prop. 2009/10:80 s. 203 och 204).

Att tolka begreppen krig och krigsfara enligt regeringsformen ankommer i första hand på regeringen (SOU 1972:15 s. 216, prop. 1973:90 s. 446 och 447 samt prop. 2009/10:80 s. 204). Det är alltså regeringen som under konstitutionellt ansvar bedömer en situation och avgör om Sverige är i krig eller krigsfara (jfr prop. 2022/23:74 s. 32). Vid tillämpningen av vissa bestämmelser kan dock även talmannen, Utrikesnämndens ledamöter och riksdagen behöva göra en bedömning (se bl.a. 15 kap. 1, 2, 4 och 14 §§ RF).¹ Att regeringen gör sin bedömning under konstitutionellt ansvar innebär att riksdagen, som granskar rikets styrelse och förvaltning, ytterst kan förklara att statsministern inte har riksdagens förtroende, om regeringen bedömer situationen på ett sätt som riksdagen inte kan acceptera. I så fall ska statsministern och övriga statsråd entledigas.

Regeringens bedömning kan komma till uttryck exempelvis i en förklaring om att riket är i krig, vilket i vissa fall kräver riksdagens medgivande (15 kap. 14 § RF), eller i ett beslut om höjd beredskap på grund av krigsfara. Vid bedömningen finns det flera faktorer att ta hänsyn till. Vid sidan av de faktiska förhållandena kan klassificeringen av situationen komma att påverkas av politiska överväganden. Att en situation kategoriseras på ett visst sätt skulle i vissa fall kunna gynna möjligheterna att få hjälp från andra länder eller internationella organisationer. Omvänt skulle det i somliga fall kunna få oönskade konsekvenser att beteckna en situation som krig eller krigsfara, exempelvis om det är osäkert om det verkligen ligger en krigsavsikt bakom ett annat lands handlingar (jfr SOU 1972:15 s. 353 och 354). En annan faktor som kan påverka bedömningen är i vilken utsträckning totalförsvaret behöver de förstärkta resurser och mandat som följer av att krig eller krigsfara konstateras råda. Det kan nämnas att Försvarsmakten har i uppgift att, som stöd för regeringens bedöm-

¹ I undantagsfall kan även andra aktörer behöva göra en bedömning, se avsnitt 4.2.

ning, bedriva omvärldsbevakning och upptäcka och identifiera yttre hot mot Sverige och svenska intressen och ta fram underlag för ett eventuellt beslut om höjd beredskap.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att krig och krigsfara i regeringsformens mening inte inträder utan vidare. Även om det inte framgår av själva regelverket krävs det i praktiken alltid att det görs en bedömning av läget. Det är endast när Sverige är helt eller delvis ockuperat som det enligt förarbetena alltid ska anses råda krig.

Det kan till sist nämnas att väpnad konflikt i dag är det vanliga begreppet för krig inom folkrätten. Den internationella humanitära rätten, som också kallas för krigets lagar och är en del av folkrätten, blir t.ex. tillämplig vid väpnad konflikt. Uttrycket används dock inte i regeringsformen och bör inte blandas samman med krigsbegreppet där, som är internrättsligt. Att Sverige folkrättsligt sett bedöms vara part i en väpnad konflikt kan, men måste inte, innebära att Sverige är i krig i regeringsformens mening (jfr Inger Österdahl, *Krig eller fred: Om regeringsformens definition av krig*, SvJT 2021 s. 261).

10.3 Grundlagsutredningens förslag

Grundlagsutredningen hade som huvuduppdrag att göra en samlad översyn av regeringsformen. Den var en parlamentariskt sammansatt kommitté som redovisade sitt arbete i betänkandet *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125). Till grund för utredningens förslag i fråga om 15 kap. RF låg expertgruppsrapporten *Krisberedskapen i grundlagen – översyn och internationell utblick* (SOU 2008:61).

Utredningen föreslog ett förändrat tillämpningsområde

Inom ramen för sitt arbete tog Grundlagsutredningen upp frågan om reglerna i nuvarande 15 kap. RF var anpassade till den aktuella säkerhetspolitiska situationen och det faktum att Sverige deltar med trupper i internationella uppdrag (SOU 2008:125 s. 516–518).

Utredningen konstaterade att deltagande i fredsbevarande, fredsfrämjande eller fredsframtvingande verksamhet skulle kunna göra att Sverige dras in i en väpnad konflikt. Om Sverige skulle dras in i en konflikt när en svensk väpnad styrka deltar i ett internationellt uppdrag i ett annat land skulle detta med största sannolikhet inte inne-

bära att riksdagen och regeringen skulle vara förhindrade att fullgöra sina uppgifter. Det skulle alltså knappast finnas något behov av att kalla in krigsdelegationen. Det skulle sannolikt inte heller föreligga något behov av att tillämpa de flesta av de övriga reglerna i nuvarande 15 kap. RF, som exempelvis reglerna om inskränkningar i möjligheten att hålla val till riksdagen (nuvarande 15 kap. 11 § RF). Det fanns enligt utredningen således en risk för att bestämmelserna i kapitlet skulle kunna bli tillämpliga trots att det inte var motiverat.

Utredningen påpekade i detta sammanhang att bestämmelserna i nuvarande 15 kap. RF är undantagsregler för den mycket speciella situation som krig och krigsfara innebär. De gör det möjligt att i vissa extrema situationer i väsentlig mån rubba den maktfördelning som regeringsformens övriga kapitel föreskriver. Enligt utredningen borde den principiella utgångspunkten därför vara att reglernas tillämpningsområde ska avgränsas så att de endast kan användas när det verkligen är nödvändigt. Utredningen påpekade att risken för missbruk av bestämmelserna därigenom också kan begränsas.

Enligt utredningens uppfattning borde merparten av reglerna i nuvarande 15 kap. RF vara tillämpliga endast vid sådant krig eller sådan krigsfara som innebär att rikets territorium eller bestånd är hotat. Den situationen att Sverige har dragits in i en konflikt när en svensk väpnad styrka deltar i ett internationellt uppdrag i ett annat land skulle då som huvudregel inte kunna leda till att reglerna blir tillämpliga. Endast om särskilda förhållanden gör att hot kan anses föreligga mot rikets bestånd eller territoriella integritet skulle en sådan situation kunna medföra att reglerna blir tillämpliga.

De regler i nuvarande 15 kap. RF som enligt utredningens förslag skulle få detta mer begränsade tillämpningsområde var följande:

- 15 kap. 2 § om när krigsdelegationen kan träda i riksdagens ställe
- 15 kap. 6 § om regeringens befogenhet att meddela föreskrifter som annars ska meddelas av riksdagen genom lag
- 15 kap. 7 § om när det kvalificerade lagstiftningsförfarandet vid begränsningar av fri- och rättigheter inte ska tillämpas
- 15 kap. 8 § om när regeringen får överlåta sina uppgifter enligt grundlag till en annan myndighet
- 15 kap. 10 § om statschefen

- 15 kap. 11 § om val till riksdagen
- 15 kap. 12 § om beslutanderätten i kommunerna.

De begränsningar som i vissa fall redan gällde enligt bestämmelserna, som att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe endast om förhållandena kräver det, var enligt utredningen inte tillräckliga.

När det gällde andra bestämmelser såg utredningen inte skäl att begränsa tillämpningsområdet. Det gällde bl.a. nuvarande 15 kap. 1 § RF om att riksdagen ska kallas till sammanträde i händelse av krig eller krigsfara. Enligt utredningen utgör alla former av krig och krigsfara så allvarliga situationer att riksdagen bör kallas till sammanträde, oavsett om rikets territorium eller bestånd är hotat eller inte. Utredningen bedömde vidare att tillämpningsområdet för nuvarande 15 kap. 4 och 5 §§ RF inte behövde begränsas ytterligare, eftersom bestämmelserna där anger vad som gäller om regeringen eller riksdagen till följd av krig inte längre kan fullgöra sina uppgifter. I detta låg enligt utredningen redan en tillräcklig begränsning.

Försvarsmakten invände mot utredningens förslag

Försvarsmakten avstyrkte Grundlagsutredningens förslag om att begränsa tillämpningsområdet för vissa bestämmelser i 15 kap. RF (yttrande den 14 maj 2009, Försvarsmaktens dnr 20 400:58181).

Inledningsvis angav Försvarsmakten att utredningen inte hade beaktat att Sverige formulerat en solidaritetsförklaring som innebär att vi inte kommer att förhålla oss passiva vid ett väpnat angrepp mot ett annat land i Norden eller EU. I händelse av ett sådant angrepp ansåg Försvarsmakten att bestämmelser i nuvarande 15 kap. RF borde kunna tillämpas trots att det kanske inte är fråga om krig eller krigsfara som rör rikets bestånd eller territoriella integritet.

Försvarsmakten pekade vidare på att krig och krigsfara kan hota svenskt oberoende och svensk suveränitet även utan att hota rikets bestånd eller territorium. Det kan handla om t.ex. en krigsblockad eller it-krigföring mot Sverige. Sådana handlingar kan få omfattande effekter för samhället. Med utredningens förslag skulle många regler i nuvarande 15 kap. RF inte gå att tillämpa i dessa fall. Svårigheten att överblicka vilka krig och krigsfaror som i framtiden kan komma att kräva en snabb omställning från freds- till krigssamhälle talade

enligt Försvarmakten också mot att begränsa tillämpningsområdet för de aktuella bestämmelserna. Försvarmakten betonade särskilt att den fullmaktslagstiftning som bygger på nuvarande 15 kap. 6 § RF borde gå att tillämpa även i krig och krigsfara som inte hotar rikets bestånd eller territoriella integritet. Om tillämpningsområdet för vissa fullmaktslagar behövde begränsas borde begränsningarna göras i de fullmaktslagarna och inte generellt i regeringsformen.

Vid sidan av detta ifrågasatte Försvarmakten själva behovet av att begränsa tillämpningsområdet för de aktuella bestämmelserna. Försvarmakten pekade på att många av bestämmelserna ställer upp fler villkor än krig eller krigsfara för att vara tillämpliga. De blir därmed inte automatiskt tillämpliga vid krig och krigsfara. Mot den bakgrunden ansåg Försvarmakten att det saknades egentliga skäl för att avgränsa bestämmelsernas tillämpningsområde ytterligare.

I den mån det förelåg en risk för missbruk av reglerna i kapitlet kunde det enligt Försvarmakten ifrågasättas om förslaget skulle medföra någon egentlig skillnad. Utredningen hade inte preciserat vad som avsågs med krig eller krigsfara som rör rikets bestånd eller territoriella integritet. Det skulle därför även framöver vara upp till regeringen, eller i vissa fall riksdagen, att bedöma när kriget eller krigsfaran är sådan att reglerna i kapitlet är tillämpliga. Även om svensk trupp befinner sig i väpnad konflikt på betydande avstånd från svenskt territorium skulle det alltid kunna hävdas att det finns en risk för krigshandlingar mot Sverige och på svenskt territorium. Möjligheterna att missbruka reglerna skulle därför bli i allt väsentligt lika stora med utredningens förslag som enligt gällande rätt.

Regeringen ansåg att ytterligare utredning behövdes

Till följd av Försvarmaktens kritik gick regeringen inte vidare med Grundlagsutredningens förslag i denna del (prop. 2009/10:80 s. 202–204). Regeringen delade i och för sig utredningens bedömning att det skulle kunna uppstå situationer där bestämmelserna i nuvarande 15 kap. RF blir tillämpliga trots att det inte är motiverat, om Sverige blir indraget i en väpnad konflikt till följd av deltagande i ett internationellt uppdrag. Regeringen konstaterade samtidigt att reglerna i kapitlet inte nödvändigtvis blir tillämpliga, eftersom en sådan situation inte behöver innebära att riket är i krig eller krigsfara.

Enligt regeringens uppfattning måste grundlagsregleringen vara utformad så att det står klart att den tillåter de offentliga organen att agera på det sätt som krävs i händelse av krig eller krigsfara. Försvarsmaktens invändningar medförde att det kunde ifrågasättas om den avgränsning som utredningen hade föreslagit innebar för långtgående begränsningar av handlingsutrymmet i krigssituationer. Enligt regeringens uppfattning borde utredningens förslag därför inte genomföras utan ytterligare utredning.

10.4 Sveriges medlemskap i Nato

Mycket har hänt sedan Grundlagsutredningen lämnade sina förslag, bl.a. har Sverige inlett ett fördjupat försvarssamarbete med Finland. Bestämmelserna i 15 kap. RF har inte bedömts lägga hinder i vägen för samarbeten av det slaget (se betänkandet Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete, SOU 2016:64).

Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 har Sverige ansökt om medlemskap i Nato. Lagen (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland har ändrats så att regeringen fått utökade befogenheter att begära stöd i form av militära styrkor. Lagens namn har ändrats till lagen om operativt militärt stöd (prop. 2021/22:246, bet. 2021/22:UU19, rskr. 2021/22:298).

Ett medlemskap i Nato innebär att Sverige kommer att omfattas av ömsesidiga försvarsgarantier. Frågan är hur det kan påverka tillämpningen av bestämmelserna om krig och krigsfara i 15 kap. RF.

Innebörden av ett svenskt Natomedlemskap har beskrivits i avsnitt 6.1. Som framgår där innehåller artikel 5 i nordatlantiska fördraget ömsesidiga försvarsgarantier. Enligt artikeln ska ett väpnat angrepp mot en eller flera av parterna i Europa eller Nordamerika betraktas som ett angrepp mot samtliga parter. I händelse av ett sådant angrepp ska varje part, i utövandet av den rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar som erkänns i artikel 51 i FN-stadgan, bistå den eller de angripna parterna genom att individuellt och i samförstånd med de övriga parterna utan dröjsmål vidta de åtgärder som den anser nödvändiga, inklusive bruk av vapenmakt, för att återställa och upprätthålla säkerheten i det nordatlantiska området. Samma princip utgör utgångspunkten för den solidaritet som uttrycks i artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen och som förpliktigar

EU:s medlemsstater att lämna stöd och bistånd till en medlemsstat som utsätts för ett väpnat angrepp på sitt territorium. Åtagandena ska vara förenliga med åtagandena i Nato och alliansen utgör grunden för det kollektiva försvaret för dess medlemmar.

Begreppet väpnat angrepp används inte bara i nordatlantiska fördraget och fördraget om Europeiska unionen utan också i artikel 51 i FN-stadgan. Den artikeln bekräftar varje stats folkrättsliga rätt att utöva individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp. Vad som utgör ett väpnat angrepp och därmed ger rätt till självförsvar definieras inte i FN-stadgan. Begreppet avser dock användandet av ett mer storskaligt våld mot en annan stat än enskilda skärmytslingar. FN:s generalförsamling enades 1974 om en definition av det närliggande begreppet aggression, vilket kan ge viss vägledning. Exempel på handlingar som typiskt sett anses utgöra aggression är att en stats väpnade styrkor invaderar eller attackerar en annan stat, bombarderar eller i övrigt använder vapen mot en annan stats territorium och attackerar en annan stats väpnade styrkor. Även vissa former av cyberangrepp anses numera kunna ge upphov till rätt till självförsvar under förutsättning att skalan och effekten av angreppet når upp till den nivå som allmänt krävs för att något ska anses utgöra ett väpnat angrepp. Efter attackerna mot USA den 11 september 2001 har rättsutvecklingen medfört att även storskaliga terroristangrepp från icke-statliga aktörer kan ge rätt till självförsvar. Den enda gång som artikel 5 i nordatlantiska fördraget har åberopats var just efter 11 september-attackerna. Enligt Natos strategiska koncept från 2022 kan också skadliga cyberaktiviteter eller fientliga operationer mot, från eller i rymden nå nivån av väpnat angrepp och leda Nordatlantiska rådet till att åberopa artikel 5. Även hybrida operationer mot allierade kan enligt det strategiska konceptet nå nivån av väpnat angrepp (jfr prop. 2022/23:74 s. 15).

Den främsta konsekvensen av ett medlemskap i Nato är att Sverige kommer att omfattas av de ömsesidiga försvarsgarantier som följer av artikel 5. Ett väpnat angrepp mot Sverige kommer således att betraktas som ett angrepp mot Natos alla medlemsstater. De andra medlemsstaterna kommer att ha en skyldighet att bistå Sverige med de åtgärder som bedöms vara nödvändiga, inklusive militära medel. På motsvarande sätt kommer Sverige att ha en skyldighet att betrakta ett väpnat angrepp mot en annan medlemsstat som ett angrepp mot Sverige. Beslut inom Nato fattas enhälligt och varje med-

lem utformar själv det stöd som lämnas. Vilket stöd som Sverige kommer att bidra med vid ett angrepp mot en annan medlemsstat är alltså ett nationellt beslut. Sveriges bidrag torde bestämmas bl.a. av Natos planering, Sveriges tillgängliga resurser och vad som efterfrågas av den angripna medlemsstaten (prop. 2022/23:74 s. 43).

Frågan om vilka konsekvenser ett väpnat angrepp mot en annan medlemsstat skulle få för tillämpningen av regeringsformens regler om krig och krigsfara berörs endast kortfattat i propositionen om Sveriges medlemskap i Nato. Regeringen anger att stöd med svenska väpnade styrkor för att som medlem i Nato möta ett angrepp mot en annan medlemsstat troligen skulle innebära att Sverige blir part i den aktuella väpnade konflikten och att Sverige därmed sannolikt hamnar i krig. Det påpekas samtidigt att det inte finns någon definition av begreppen krig och krigsfara i regeringsformen eller dess förarbeten utan att det ankommer på regeringen att bedöma den aktuella situationen och avgöra om Sverige befinner sig i krig eller krigsfara (prop. 2022/23:74 s. 32 och 35). Vid riksdagens behandling av propositionen noterade utrikesutskottet kommitténs uppdrag. Utskottet utgick i sitt betänkande från att kommittén skulle beakta eventuella konsekvenser av ett svenskt medlemskap i Nato för de frågor som ingår i uppdraget (bet. 2022/23:UU16 s. 23). Kommittén återkommer till effekterna av ett Natomedlemskap i avsnitt 10.6.

10.5 Internationell utblick

Många länder har regler om krig och krigsfara i sina konstitutioner. När sådana undantagsregler blir tillämpliga går till viss del att utläsa av kartläggningen i bilaga 2 (se särskilt avsnitt 2.3 i rapporten).

Flera länder har enligt kartläggningen undantagsregler som gäller i ”krig” eller ”krigstid” utan närmare specifikationer. Det gäller bl.a. Belgien och Italien. Det kan dock inte uteslutas att begreppen i dessa länder preciseras i bestämmelser på lägre nivå. I några fall, t.ex. i Nederländerna och Slovakien, anges det uttryckligen att grunderna för undantagstillstånd eller krigstillstånd ska regleras närmare i lag.

I några länder är undantagsregler tillämpliga vid väpnat angrepp mot landet i stället för vid krig. Det gäller i bl.a. Portugal, Tyskland och Ungern. Även omedelbart eller nära förestående hot om väpnat

angrepp omfattas. I bl.a. Estland och Tjeckien gäller krigstillstånd om landet har attackerats. Även andra uttryckssätt förekommer.

I somliga fall preciserar grundlagarna närmare när reglerna om krig gäller. I Litauen kan krigslagar således instiftas om ett väpnat angrepp hotar statens oavhängighet eller territoriella integritet. Här kan likheter med Grundlagsutredningens förslag noteras. I Tjeckien kan ett särskilt tillstånd av nationellt hot på motsvarande sätt gälla om statens oavhängighet, territoriella integritet eller demokratiska grundvalar utsätts för ett direkt hot. I Irlands grundlag klargörs det att begreppet krigstid inte nödvändigtvis behöver avse fall då Irland är inblandat i krigföringen. Det kan också avse perioder av krig som Irland inte deltar i, om kriget påverkar statens vitala intressen.

Vissa länder hänvisar uttryckligen till internationella förpliktelser i sina grundlagsregler. Flera av dessa länder är medlemmar i Nato. I Bulgarien gäller följaktligen krigstillstånd och krigslagar vid väpnat angrepp eller när så krävs i enlighet med internationella åtaganden. I Polen kan krigslagar komma i fråga bl.a. när Polen i enlighet med ett internationellt fördrag deltar i gemensamt försvar vid angrepp. I Tjeckien kan krigstillstånd utfärdas inte bara om landet för egen del har attackerats utan också om det är nödvändigt för fullgörandet av internationella förpliktelser angående kollektivt självförsvar.

Sammanfattningsvis visar den internationella kartläggningen att undantagsregler för krig och liknande nödtillstånd är vanliga men att tillämpningsområdet för reglerna skiljer sig åt från land till land.

10.6 Kommittén föreslår inga ändringar

Kommitténs bedömning: Det finns inte skäl att föreslå några förändringar av tillämpningsområdet för bestämmelserna om krig och krigsfara i 15 kap. regeringsformen.

När kommittén nu övergår till sina överväganden diskuteras först vilka intressen som finns att beakta när tillämpningsområdet för regeringsformens regler om krig och krigsfara ses över. Kommittén analyserar därefter vilka problem som kan finnas med det nuvarande tillämpningsområdet och vilket skydd som finns mot omotiverad tillämpning. Till sist gör kommittén sin samlade bedömning.

Det finns intresse av både flexibilitet och restriktivitet

Kommittén bedömer att det finns två övergripande intressen att ta hänsyn till när tillämpningsområdet för bestämmelserna om krig och krigsfara ses över. Dessa intressen står delvis mot varandra.

På den ena sidan finns intresset av handlingsutrymme i de svåra och farliga situationer som det är fråga om. Angrepp mot Sverige kan komma i många olika former och vi vet inte på förhand när reglerna i 15 kap. RF kan behöva tillämpas för att skydda befolkningen och riket. Detta talar för att bestämmelserna ska vara möjliga att tillämpa vid flera olika händelseförlopp. Regelverket bör vara flexibelt så att det kan bedömas från fall till fall vad som gynnar Sverige bäst. Med detta synsätt bör det inte ställas upp alltför snäva eller detaljerade villkor för att bestämmelserna i 15 kap. RF ska bli tillämpliga. Sådana villkor skulle kunna begränsa handlingsutrymmet och i värsta fall göra det omöjligt att t.ex. tillämpa beredskapslagstiftning eller vidta andra åtgärder enligt kapitlet i allvarliga men oförutsedda fall.

På den andra sidan finns intresset av att skydda den fredstida och normala konstitutionella ordningen – och i någon mening samhället i stort – mot omotiverad tillämpning av undantagsregler. Reglerna i 15 kap. RF är långtgående och bryter i stor utsträckning igenom det konstitutionella regelsystemet i övrigt. Det är naturligtvis inte tänkt att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe eller att riksdagsval ska skjutas upp annat än när det verkligen är nödvändigt. Sett från det perspektivet bör reglerna om krig och krigsfara ha ett tydligt och snävt utformat tillämpningsområde, eftersom en sådan restriktivitet kan minska risken för omotiverad tillämpning och ytterst missbruk.

Kommittén kan inte se annat än att båda intressena – flexibilitet och restriktivitet – är legitima och viktiga att ta hänsyn till. Reglerna om krig och krigsfara finns till för att skydda befolkningen och riket och måste kunna användas för just detta, samtidigt som risken för omotiverad tillämpning måste tas på allvar. Intressena måste alltså balanseras mot varandra. Detta är inte något nytt och det nuvarande regelverket bygger självklart på en strävan efter sådan balans.

Dagens bedömningsutrymme är både en risk och en styrka

För att kommittén ska kunna göra sin bedömning behöver det eventuella problemet med reglernas nuvarande tillämpningsområde analyseras närmare. De potentiella riskerna behöver konkretiseras.

När Grundlagsutredningen lämnade sina förslag 2008 var frågan om tillämpningsområdet för vissa av reglerna borde begränsas. Det bedömdes nämligen att reglerna kunde bli tillämpliga när det inte var motiverat, t.ex. om Sverige skulle dras in i en väpnad konflikt när vi deltar med militära förband i ett internationellt uppdrag i utlandet. Frågan har fått förnyad aktualitet på grund av Sveriges medlemskap i Nato. Ett väpnat angrepp mot en medlemsstat i Nato ska ju som framgått betraktas som ett angrepp mot alla andra medlemsstater.

Som utgångspunkt för en problembeskrivning kan kommittén konstatera att reglerna om krig och krigsfara i nuvarande 15 kap. RF hittills aldrig har tillämpats. Det finns alltså inte något exempel på att reglerna har tillämpats när det inte har varit motiverat. Detta gäller trots att svenska trupper har deltagit i internationella insatser i exempelvis Afghanistan och Mali. Det problem som kan finnas är i den meningen teoretiskt. Det handlar om de tänkbara riskerna för omotiverad tillämpning, inte om något som faktiskt har skett.

Kommittén konstaterar vidare att reglerna om krig och krigsfara inte blir tillämpliga per automatik vare sig om Sverige dras in i en väpnad konflikt genom deltagande i ett internationellt uppdrag eller om ett annat Natoland skulle utsättas för ett väpnat angrepp.

Det ankommer alltid på regeringen att under konstitutionellt ansvar bedöma om Sverige är i krig eller krigsfara och om de regler i 15 kap. RF som bygger på detta därmed är tillämpliga. Det enda fall då krig i regeringsformens mening enligt förarbetena alltid ska anses råda är om Sverige är helt eller delvis ockuperat. Tillämpningen av regeringsformens regler om krig och krigsfara ligger på detta sätt i regeringens hand, eller i något fall talmannens, Utrikesnämndens ledamöters eller riksdagens. Om reglerna inte behöver tillämpas finns det inte skäl att klassificera läget som krig eller krigsfara.

Grundlagsbestämmelserna om krig och krigsfara blir alltså inte nödvändigtvis tillämpliga om Sverige dras in i en väpnad konflikt till följd av deltagande i ett internationellt uppdrag (prop. 2009/10:80 s. 204). Statsmakterna är inte tvungna att beteckna situationen som krig eller krigsfara ens om Sverige folkrättsligt sett skulle anses vara part

i den väpnade konflikten. Det finns å andra sidan inte något som hindrar att krig eller krigsfara bedöms råda, och att reglerna i 15 kap. RF tillämpas, om situationen anses vara av tillräckligt allvarligt slag.

När det gäller Nato ska Sverige betrakta ett väpnat angrepp mot en annan medlemsstat som ett väpnat angrepp mot Sverige. Vid ett sådant angrepp ska Sverige bistå den andra medlemsstaten och vidta de åtgärder som är nödvändiga, inklusive bruk av vapenmakt. Detta kan givetvis innebära att Sverige ska anses vara i krig eller krigsfara i regeringsformens mening. Många gånger kan det sannolikt vara så. Angreppet mot den andra medlemsstaten måste dock inte ha den följden (jfr prop. 2022/23:74 s. 32 och 35). Krig och krigsfara är internrättsliga svenska begrepp och det är liksom tidigare upp till i första hand regeringen att bedöma situationen och avgöra om riket är i krig eller krigsfara. Sverige kan vid ett väpnat angrepp mot en annan medlemsstat fullgöra sina skyldigheter enligt nordatlantiska fördraget utan att nödvändigtvis beteckna situationen som krig eller krigsfara i regeringsformens mening. Omvänt behöver tillämpningsområdet för reglerna i 15 kap. RF inte utvidgas för att reglerna ska gå att tillämpa vid ett sådant angrepp, om det är motiverat.

Den risk som finns är alltså inte att reglerna om krig och krigsfara i 15 kap. RF blir tillämpliga per automatik vid ett svenskt deltagande i ett internationellt uppdrag eller vid ett väpnat angrepp mot ett annat land i Nato. Risken ligger i stället i att bestämmelserna *kan* göras tillämpliga i relativt många fall, även när det skulle vara mindre motiverat, eftersom krig och krigsfara är förhållandevis vida begrepp och tolkningen ligger i framför allt regerings hand. Det är alltså detta bedömningsutrymme som skulle kunna ses som en risk med regelverket, samtidigt som det också är en av regelverkets styrkor.

Det finns redan skydd mot omotiverad tillämpning

Grundlagsutredningen föreslog som framgått att bestämmelserna i 15 kap. 2, 6–8 och 10–12 §§ RF skulle vara tillämpliga endast i krig eller krigsfara som rör rikets bestånd eller territoriella integritet.

Förslaget syftade till att begränsa tillämpningsområdet för dessa regler och därmed i viss mån alltså minska regerings och i vissa fall riksdagens bedömningsutrymme. Förslaget mötte invändningar från

Försvarsmakten, som menade att handlingsutrymmet riskerade att minska för mycket, i alla fall om begränsningen tolkades snävt.

Kommittén konstaterar att en avgränsning av den typ som utredningen föreslog utan tvivel är ett sätt att stärka skyddet för den frestida konstitutionella ordningen mot en omotiverad tillämpning av undantagsregler. Kommittén vill samtidigt understryka att det bedömningsutrymme som bestämmelserna ger i dag har gränser och att regelverket innehåller skyddsmekanismer av flera olika slag.

Till att börja med sätter begreppen krig och krigsfara i sig gränser för tillämpningen av reglerna i 15 kap. RF. Trots att begreppen är allmänt hållna kan vilken kris som helst givetvis inte anses utgöra krig eller krigsfara. Situationen måste vara allvarlig och falla in under det som i normalt språkbruk kan betecknas som krig eller krigsfara.

När regeringen bedömer om det råder krig eller krigsfara sker detta vidare under konstitutionellt ansvar. Om det är fråga om en samlingsregering, vilket är tänkbart i de fall som det nu handlar om, har regeringen redan en bred parlamentarisk förankring. Regeringen är dock alltid ansvarig inför riksdagen (1 kap. 6 § RF) och riksdagen kan ytterst förklara att statsministern inte längre har dess förtroende (13 kap. 4 § RF). Riksdagens medgivande krävs dessutom innan regeringen förklarar att riket är i krig, utom vid väpnat angrepp mot riket (15 kap. 14 § RF). Enligt vissa bestämmelser är det slutligen inte regeringen utan riksdagen, talmannen eller Utrikesnämndens ledamöter som tar ställning till om riket är i krig eller krigsfara (se t.ex. 15 kap. 1, 2 och 4 §§ RF). Regeringens möjligheter att agera utan stöd i riksdagen framstår sammanfattningsvis som små.

En bedömning att det råder krig eller krigsfara leder vidare inte till att samtliga bestämmelser i 15 kap. RF blir direkt tillämpliga. Det är bara ett fåtal regler som gäller utan vidare vid krig, krigsfara eller omedelbar krigsfara (se avsnitt 10.2). Övriga ställer upp ytterligare villkor eller har helt andra tillämpningsområden. Krigsdelegationen träder således inte i riksdagens ställe med automatik vid krig eller krigsfara utan bara om förhållandena kräver det (15 kap. 2 § RF). För att regeringen ska ta över riksdagens uppgifter räcker det inte att riket är i krig, det krävs också att varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter (15 kap. 5 § RF). Regeringens normgivningsbefogenheter enligt 15 kap. 6 § RF förutsätter att riksdagen har överlåtit normgivningsmakt i vissa ämnen genom bemyndiganden i vanlig lag. Riksdagsval skjuts inte upp automatiskt vid krigsfara utan

bara om riksdagen beslutar det (15 kap. 11 § RF). Det finns fler exempel. Många regler kräver alltså mer för sin tillämpning än att det anses råda krig eller krigsfara.

Ett fåtal bestämmelser blir dock direkt tillämpliga om det bedöms råda krig, krigsfara eller omedelbar krigsfara. Dessa bestämmelser har olika innebörd och riskerna om de skulle tillämpas i omotiverade fall ser olika ut. Att riksdagen kallas till sammanträde i varje situation som bedöms utgöra krig eller krigsfara är rimligt och innebär inga risker (15 kap. 1 § RF). Att en minoritet av riksdagens ledamöter inte kan tvinga fram vilandeförklaring av ett rättighetsbegränsande lagförslag innebär att rättighetsskyddet i viss mån försvagas. För att regeln ska bli tillämplig krävs dock att det råder krig eller omedelbar krigsfara eller att krigsdelegationen i annat fall har trätt i riksdagens ställe (15 kap. 7 § RF). Bara krigsfara räcker inte. Regeln medför inte heller några utökade möjligheter att begränsa fri- och rättigheter.

Om statschefen i krig inte följer regeringen kan det få till följd att han eller hon anses vara förhindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef (15 kap. 10 § RF). För att permanent ersätta statschefen krävs dock långvarigt förhinder och beslut av riksdagen (5 kap. 4–6 §§ RF). Statschefen kan själv säkerställa sin ställning genom att befinna sig på samma ort som regeringen så länge krig råder.

Att riksdagsval som huvudregel inte får hållas i krig (15 kap. 11 § RF) är ingripande men riksdagen kan som framgått alltid besluta att val ändå ska hållas, om förhållandena bedöms tillåta detta.

Risken med det bedömningsutrymme som dagens regler ger ska alltså inte överdrivas. Det finns skyddsmekanismer av olika slag, även om en omotiverad tillämpning av reglerna inte fullständigt går att utesluta. I slutänden är ju avgörandet till viss del politiskt.

Kommittén ser inte skäl att föreslå några förändringar

Kommitténs samlade bedömning är att bestämmelserna om krig och krigsfara i 15 kap. RF har ett i allt väsentligt ändamålsenligt utformat tillämpningsområde. Bestämmelserna kan tillämpas i relativt många olika fall, utifrån regeringens och riksdagens värdering av de närmare omständigheterna, samtidigt som de aldrig kan sägas bli tillämpliga utan vidare, bortsett från det som i förarbetena sägs beträffande ockupation. Det finns en balans mellan flexibilitet och restriktivitet.

Att begränsa tillämpningsområdet för reglerna mer generellt framstår som vanskligt i det nu rådande säkerhetspolitiska läget men även mer allmänt. I en mångskiftande och svårförutsebar verklighet är det sannolikt inte möjligt att ange reglernas tillämpningsområde exakt, om de ska kunna användas för att skydda befolkningen och riket. Ett tillräckligt skydd mot omotiverad tillämpning får anses ligga i rekvisiten krig och krigsfara som sådana, riksdagens kontroll av och medverkan i de bedömningar regeringen gör, de ytterligare villkor som många av reglerna ställer upp och – ytterst – omdömet hos de personer som avgör om reglerna ska tillämpas eller inte.

Det alternativ som kommittén närmast har övervägt är att föreslå en mycket försiktig begränsning av tillämpningsområdet för vissa av reglerna i kapitlet, t.ex. att de i fortsättningen ska vara tillämpliga om det föreligger ett trängande behov i krig eller krigsfara. Risken är dock att detta inte skulle göra tillämpningsområdet särskilt mycket tydligare eller mer begränsat. Det skulle däremot kunna leda till ett behov av komplicerade följdändringar i annan lagstiftning om krig och krigsfara, t.ex. i den omfattande beredskapslagstiftningen.

Kommittén bedömer därmed att det inte bör göras några sådana förändringar av tillämpningsområdet för reglerna i 15 kap. RF som avses i direktiven, i vart fall inte nu. Skulle det uppstå frågor som inte går att förutse i dag finns det naturligtvis inget som hindrar att saken tas upp till förnyad prövning i ett annat sammanhang.

11 Nya regler om normgivning i fredstida kriser

11.1 Kommitténs uppdrag

Regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten anger vilka föreskrifter som ska meddelas av riksdagen genom lag och vilka som får meddelas av regeringen genom förordning. Till skillnad från vad som gäller beträffande krig och krigsfara finns det inte några särskilda regler om normgivning i fredstida kriser. Sådana situationer får hanteras enligt de allmänna bestämmelserna i regeringsformen.

Regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser har utretts förut. Grundlagsutredningen bedömde 2008 att det fanns ett behov av att utvidga regeringens rätt att meddela föreskrifter i nödsituationer och föreslog en särskild reglering i regeringsformen (SOU 2008:125 s. 524–527). Under remissbehandlingen fick dock utredningens förslag kritik och regeringen ansåg att det inte borde genomföras utan ytterligare utredning (prop. 2009/10:80 s. 207).

Covid-19-pandemin har åter aktualiserat frågan om regeringens normgivningskompetens i fredstida kriser. Enligt direktiven har pandemin synliggjort att det är svårt att på förhand avgöra vilka lagstiftningsåtgärder som kan behöva vidtas i allvarliga fredstida kriser och att det i sådana situationer kan uppstå behov av att ny lagstiftning tas fram med mycket kort varsel. Mot den bakgrunden finns det enligt direktiven skäl att på nytt utreda frågan om regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser. Kommittén ska därför

- bedöma om det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser, och
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer vara motiverade.

Uppdraget är alltså begränsat till fördelningen av normgivningsmakt mellan riksdagen och regeringen i fredstida kriser. Kommittén har inte till uppgift att ta fram ett samlat konstitutionellt ramverk för fredstida kriser av det slag som finns för krig och krigsfara i 15 kap. RF eller att se över den befintliga beredskapslagstiftningen för sådana kriser. Uppdraget är inte heller att överväga utvidgade befogenheter för regeringen på andra områden än när det gäller normgivning. En naturlig utgångspunkt för kommittén är slutligen att riksdagens normgivningskompetens sätter gränser för uppdraget. Regeringen bör rimligtvis inte ges större möjligheter att exempelvis begränsa enskildas grundläggande fri- och rättigheter än vad riksdagen har.

Kapitlet inleds med ett antal bakgrundsavsnitt. Först beskrivs lagstiftningsprocessen i brådskande fall enligt dagens bestämmelser. Sedan behandlas Grundlagsutredningens förslag på området liksom några andra tidigare förslag. Därefter beskrivs vissa erfarenheter av normgivning under covid-19-pandemin och andra inträffade kriser. I samband med det berörs även vilka normgivningsbehov som skulle kunna uppstå i framtida allvarliga kriser. Slutligen behandlas frågan om hur andra länders regler om normgivning vid nödtillstånd ser ut. Kommittén går därefter över till sina överväganden och förslag.

11.2 Lagstiftningsprocessen i brådskande fall

Författningsberedskap går ut på att de bestämmelser som behövs för att hantera kriser i så stor utsträckning som möjligt tas fram och beslutas i förväg. Som framgår av direktiven kan det dock vara svårt att förutse vilka åtgärder som kan komma att behövas i olika fall. Nya regler kan därför behöva tas fram med mycket kort varsel.

Hur normgivningsmakten är fördelad mellan riksdagen och regeringen har behandlats i avsnitt 3.3. Som framgår där har regeringens egen normgivningsmakt gränser. Regeringen får på egen hand meddela vissa föreskrifter som är gynnande eller neutrala för enskilda samt verkställighetsföreskrifter till lagar. För att regeringen ska kunna meddela exempelvis föreskrifter om skyldigheter för enskilda eller åligganden för kommuner eller regioner krävs det att riksdagen i förväg har delegerat föreskriftsrätt till regeringen genom bemyndiganden i lag. Vissa typer av föreskrifter kan regeringen i princip aldrig bemyndigas att besluta. Det gäller bl.a. grundlagarna och riksdagsord-

ningen, civilrättsliga föreskrifter och föreskrifter som begränsar enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Dessa ingår i det obligatoriska lagområdet. För krigsförhållanden finns det dock en undantagsreglering i regeringsformen. Om riket är i krig eller krigsfara, eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, får riksdagen enligt 15 kap. 6 § RF delegera normgivningsmakt till regeringen även på det obligatoriska lagområdet (se avsnitt 4.3).

Själva lagstiftningsprocessen har också beskrivits i avsnitt 3.3. Initiativet till nya lagar kommer oftast från regeringen. Det normala är att en proposition från regeringen bygger på ett betänkande från en utredning och synpunkter från olika remissinstanser. I många fall ska även ett yttrande från Lagrådet ha inhämtats. När regeringen har lämnat sitt förslag till riksdagen innefattar riksdagsbehandlingen bl.a. bordläggning, följdmotionstid och utskottsbehandling innan kammaren slutligen fattar sitt beslut. De nya lagen utfärdas och kungörs sedan av regeringen. Under normala förhållanden ligger det alltså ett omfattande och ofta långvarigt arbete bakom en ny lag.

I en allvarlig fredstida kris kan lagstiftningsprocessen skyndas på och förkortas väsentligt. I det följande beskrivs de möjligheter som regeringsformen och riksdagsordningen ger i det avseendet.¹

Regeringens beredning kan anpassas i brådskande fall

Regeringsformen och riksdagsordningen innehåller ett antal olika undantagsregler som gör det möjligt att förkorta eller helt utesluta vissa steg i lagstiftningsprocessen. En utgångspunkt är emellertid att regeringsformens beredningskrav gäller även i brådskande fall. Det innebär att regeringen även då ska hämta in behövliga upplysningar och yttranden innan ett lagförslag beslutas (7 kap. 2 § RF). I regel behöver det därför även i brådskande fall tas fram ett skriftligt underlag som visar vilka förslag som regeringen överväger att lägga fram. Underlaget kan behöva tas fram snabbt och kan därför bli mer knapphändig än normalt. Några särskilda formkrav finns inte.

Formerna för hur beredningskravet ska uppfyllas är inte reglerade. De kan anpassas utifrån situationen. Remisstider kan t.ex. förkortas

¹ Frågor om brådskande lagstiftning har behandlats bl.a. i betänkandet En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland (SOU 2018:31, framför allt s. 59–70). Se även Lovisa Widerström, Rätt snabbt – beredning av (brådskande?) lagstiftning, JT 2019/20 s. 89.

väsentligt och synpunkter och yttranden kan hämtas in på annat sätt än genom ett sedvanligt skriftligt remissförfarande. Konstitutionsutskottet har flera gånger gjort uttalanden om beredningskravet när det gäller propositioner avlämnade under kristid, bl.a. i samband med finanskrisen 2007–08 (bet. 2009/10:KU10) och covid-19-pandemin (bet. 2020/21:KU20). Konstitutionsutskottet har då betonat att beredningskravet är av väsentlig betydelse i alla regeringsärenden, även i krissituationer när regeringen tvingas bereda ärenden av brådskande karaktär. Samtidigt finns det utrymme för flexibilitet och möjlighet att anpassa rutinerna för allvarliga och brådskande fall. Enligt utskottet är det emellertid viktigt att även under kriser i möjligaste mån bibehålla krav på såväl välvägda tidsfrister som lämpligt antal remissinstanser (bet. 2009/10:KU10 s. 76 och 77).

Under covid-19-pandemin förekom korta remisstider flera gånger. Ett exempel är förslaget om tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen, där svarstiden för remissinstanserna uppgick till 24 timmar under en helg (se prop. 2019/20:155). Lagrådet och flera remissinstanser ställde sig tveksamma till denna tillämpning av regeringsformens beredningskrav men avstyrkte inte förslaget. Socialutskottet ansåg för sin del att den process och beredning som hade föregått förslaget i propositionen i delar varit bristfällig. Med hänsyn till den mycket svåra situation som Sverige befann sig i ansåg utskottet ändå att beredningsunderlaget var tillräckligt (bet. 2019/20:SoU20 s. 17).

När synpunkter har hämtats in ska regeringen i många fall också hämta in ett yttrande från Lagrådet över det aktuella lagförslaget. Regeringen kan dock avstå från att göra detta bl.a. om Lagrådets granskning skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer (8 kap. 21 § tredje stycket RF).

Regeringssammanträden hålls vanligtvis på torsdagar men en beslutsför regering med fem statsråd kan sammankallas med mycket kort varsel även på andra tider för att fatta beslut om en brådskande proposition. Den interna beredningen inom Regeringskansliet inför ett sådant regeringsbeslut kan förkortas avsevärt om det behövs.

Propositioner som enligt regeringen bör behandlas under det pågående riksmötet ska normalt lämnas till riksdagen senast vid en viss tidpunkt som riksdagen beslutar. Den tidpunkt som riksdagen har bestämt gäller dock inte om regeringen anser att det finns synnerliga skäl för att lämna en proposition senare (9 kap. 3 § RO).

Genom att på dessa sätt anpassa beredningen kan regeringen förkorta tiden fram till proposition väsentligt. Förslag av en typ som annars kan ta flera år att bereda kan i brådskande fall lämnas till riksdagen på en eller ett par veckor, i extrema fall ännu snabbare. Den proposition om tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen som har berörts ovan lämnades t.ex. till riksdagen tre dagar efter det att ett första utkast hade skickats ut på remiss (prop. 2019/20:155).

Riksdagsbehandlingen kan förkortas om det behövs

Riksdagens behandling av en proposition kan även den påskyndas.

En grundläggande faktor i sammanhanget är att riksdagen har möjlighet att sammanträda med kort varsel. Kallelser till kammarens sammanträden kan anslås senare än normalt om det finns synnerliga skäl. Sammanträde får sedan hållas om mer än hälften av riksdagens ledamöter medger det (6 kap. 9 § RO). Talmannen får vidare besluta att kalla till sammanträde under en period då arbete i kammaren inte pågår. Ett sådant beslut ska fattas om regeringen eller minst 115 av ledamöterna begär det (6 kap. 12 § RO). Det går också att hålla mer än ett sammanträde på en dag, även om detta har ansetts vara mindre väl förenligt med reglerna om bordläggning (SOU 2018:31 s. 65).

När en proposition har getts in till riksdagen ska den anmälas i kammaren och samtidigt bordläggas en gång innan den hänvisas till ett utskott (tilläggsbestämmelse 9.2.1 och 10 kap. 2 § RO). Kam-maren kan dock besluta att propositionen ska hänvisas till ett utskott omedelbart, utan föregående bordläggning (10 kap. 2 § RO).

Motioner med anledning av en proposition (följdmotioner) får normalt väckas senast den femtonde dagen efter den dag då ärendet anmäldes i kammaren (9 kap. 12 § RO). Eventuella följd-motioner ska bordläggas och hänvisas till det utskott som behandlar ärendet. Om en proposition måste behandlas skyndsamt får dock riksdagen, på förslag av regeringen, besluta om kortare motionstid om det finns synnerliga skäl (9 kap. 13 § RO). Detta bör enligt förarbetena vara en ren undantagsföreteelse och motionstiden får aldrig sättas ur spel helt (prop. 1973:90 s. 541). En dags motionstid anses vara ett minimum (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, JUNO, version 3A, kommentaren till 9 kap. 13 § RO). Riksdagen kan besluta att även eventuella

följdmotioner ska hänvisas till det ansvariga utskottet omedelbart, utan föregående bordläggning (10 kap. 2 § RO).

När utskottet har behandlat ärendet ska utskottets betänkande anmälas och bordläggas i kammaren och i vanliga fall vara tillgängligt för alla ledamöter senast två vardagar före det arbetsplenium då ärendet ska behandlas. På förslag av utskottet eller talmannen kan riksdagen dock besluta att ärendet får avgöras trots att betänkandet har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar (11 kap. 2 § RO).

Sammanfattningsvis kan riksdagen med stöd av dessa regler avsevärt förkorta tiden för riksdagsbehandlingen. I undantagsfall innebär det att riksdagen kan fatta beslut om ett lagförslag från regeringen inom några få dagar. Som exempel kan nämnas att riksdagen under covid-19-pandemin biföll en proposition om åtgärder för att underlätta bolags- och föreningsstämmor fyra dagar efter det att den hade lämnats (prop. 2019/20:143, bet. 2019/20:CU26, rskr. 2019/20:205).

En ny lag kan undantagsvis träda i kraft nästan direkt

Regeringen ska utfärda och kungöra lagar så snart som möjligt efter riksdagens beslut (8 kap. 19 § RF).

Författningar bör som huvudregel träda i kraft ett bestämt datum. Enligt konstitutionsutskottet bör tiden mellan det att en författning kungörs och att den träder i kraft vara minst fyra veckor och endast i speciella undantagsfall mindre än två veckor (bet. 2021/22:KU10 s. 21, se även Ds 2014:1 s. 101). I mycket brådskande fall kan det dock förekomma att det beslutas att en lag ska träda i kraft endast någon dag efter kungörandet (SOU 2018:31 s. 67).

Sammantaget kan processen från det att ett normgivningsbehov uppmärksammas till dess att en ny lag träder i kraft alltså förkortas kraftigt, från flera år ner till någon eller några veckor.

Lagstiftning kan också grundas på utskottsinitiativ

Det är inte bara regeringen som kan initiera ny lagstiftning. Ett riksdagsutskott får väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde (utskottsinitiativ). Initiativet tas genom att utskottet avger ett betänkande till kammaren (9 kap. 16 § RO). Lagstiftning genom utskottsinitiativ kan i vissa fall gå mycket fort.

Ett utskott kan själv ta upp frågan om ett utskottsinitiativ men det förekommer också att regeringen i särskilt brådskande fall tar kontakt med utskottet för att diskutera möjligheten till ett initiativ.

Innan ett utskott väcker ett lagförslag genom utskottsinitiativ ska utskottet inhämta behövliga upplysningar och yttranden, om inte utskottet finner synnerliga skäl mot det (10 kap. 4 § RO). Kravet infördes 2014 och motsvarar delvis det beredningskrav som finns i regeringsärenden. När det gäller yttrande från Lagrådet gäller samma regler för ett riksdagsutskott som för regeringen (8 kap. 21 § RF). Utskottsinitiativet beslutas formellt när betänkandet justeras. Precis som i andra fall krävs det en majoritet i utskottet för att förslaget ska lämnas (10 kap. 11 § RO). En minoritet har reservationsrätt.

Utskottets betänkande ska på vanligt sätt anmälas i kammaren och bordläggas vid ett sammanträde innan ärendet avgörs. Även i dessa fall är det möjligt att göra undantag från bestämmelserna om betänkandets tillgänglighet (11 kap. 2 § RO). Det finns inte någon möjlighet att väcka följdmotioner till ett utskottsinitiativ.

Ett lagstiftningsärende av det här slaget avgörs på sedvanligt sätt i kammaren. Lagen utfärdas och kungörs sedan av regeringen på samma sätt som när riksdagen har bifallit en proposition.

Att lagstifta genom utskottsinitiativ kan gå fortare än att lagstifta genom proposition. Det finns fall där lagstiftningsärenden har tagit tre dagar räknat från utskottsinitiativet till lagens ikraftträdande (bet. 2004/05:SoU14, rskr. 2004/05:145 och bet. 2019/20:UbU25, rskr. 2019/20:189). Tiden det tog för utskottet att ta fram själva lagförslaget, med eller utan hjälp, är då emellertid inte inräknad.

Lagstiftning genom utskottsinitiativ är ett alternativ som är avsett att användas endast i undantagsfall. Ett utskott har inte samma förutsättningar som Regeringskansliet att ta fram komplexa eller mer omfattande lagförslag. Konstitutionsutskottet har flera gånger uttalat att utskottsinitiativ bör begagnas med varsamhet och att politisk enighet bör eftersträvas i de fall där initiativ kan komma i fråga. Utskotten har förutsatts att vara restriktiva med att själva ta fram mer omfattande förslag utan beredning inom Regeringskansliet (se bl.a. bet. KU 1970:27, bet. 1995/96:KU6, bet. 1996/97:KU26 och bet. 1997/98:KU26). Att tillämpa reglerna om utskottsinitiativ utan varsamhet riskerar enligt konstitutionsutskottet bl.a. att negativt påverka fördelningen av befogenheter mellan riksdagen och regeringen (2021/22:RFR8 s. 49 och bet. 2021/22:KU35 s. 49).

Det går fortare att ta fram en förordning än en lag

När regeringen meddelar föreskrifter genom förordning är processen kortare än när föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag.

Först tas ett förordningsförslag fram. I brådskande fall sker det ofta internt inom Regeringskansliet. Beredningskravet gäller även i förordningsärenden, vilket innebär att behövliga upplysningar och yttranden ska hämtas in på samma sätt som i ett lagstiftningsärende. Det sker i regel skriftligt men synpunkter kan också hämtas in på annat sätt. Remisstiden kan även i dessa fall anpassas till situationen.

Förordningar beslutas av regeringen vid regeringssammanträde. En skillnad jämfört med lagstiftningsärenden är att regeringen inte behöver redovisa hur remissinstansernas synpunkter har hanterats. Förordningsmotiv, där regeringen förklarar reglerna i en förordning och ger besked om hur de bör tillämpas, förekommer relativt sällan. När beredningen är avslutad kan regeringen således fatta beslut om förordningen mer eller mindre omedelbart. Liksom för lagar gäller att förordningar i regel inte bör träda i kraft tidigare än fyra veckor efter kungörandet. Avsteg kan dock göras i brådskande fall.

Sammantaget kan processen i brådskande situationer gå mycket fort. I ett exceptionellt fall skulle en förordning sannolikt kunna tas fram, beslutas och träda i kraft under en och samma dag.

11.3 Tidigare förslag om normgivning i kriser

Frågan om regeringens normgivningskompetens i fredstida kriser har utretts förut. I direktiven lyfts Grundlagsutredningens förslag från 2008 fram. Utredningen föreslog nya grundlagsbestämmelser som skulle ge regeringen en självständig rätt att i nödsituationer meddela föreskrifter som annars ska meddelas av riksdagen genom lag. Längre tillbaka i tiden har det lagts fram förslag som i stället har tagit sin utgångspunkt i vad som gäller under krigsförhållanden. Det har då övervägts om nuvarande 15 kap. 6 § RF borde ges ett mer vidsträckt tillämpningsområde, så att riksdagen kan delegera samma normgivningsmakt till regeringen i fredstida kriser som i krig och krigsfara. I detta avsnitt beskrivs de tidigare förslagen översiktligt.

11.3.1 Författningsutredningens förslag

Författningsutredningen hade i uppgift att modernisera 1809 års regeringsform. Utredningens arbete kom dock att mynna ut i ett förslag till en helt ny regeringsform (SOU 1963:16–19).

Den nya regeringsformen skulle enligt förslaget innehålla ett avslutande kapitel med särskilda regler inte bara för krig och krigsfara utan även för andra utomordentliga förhållanden. Bland de bestämmelser som skulle vara tillämpliga vid såväl krig och krigsfara som vid andra utomordentliga förhållanden fanns en motsvarighet till nuvarande 15 kap. 6 § RF om regeringens befogenhet att meddela föreskrifter som annars ska meddelas av riksdagen genom lag. Det skulle således vara möjligt att ta fram beredskapslagstiftning med bemyndiganden till regeringen på det obligatoriska lagområdet både för krig och krigsfara och för andra utomordentliga förhållanden.

Vad som avsågs med utomordentliga förhållanden angavs inte men det har i efterhand antagits att begreppet omfattade epidemier, naturkatastrofer, allmänna ekonomiska kriser, avbrott i väsentlig varutillförsel och andra kriser som är av stor omfattning eller kan medföra betydande ingrepp i samhället (SOU 1989:42 s. 46).

Författningsutredningens förslag till ny regeringsform fick kritik och genomfördes bara i begränsade delar genom ändringar i 1809 års regeringsform. Någon motsvarighet till nuvarande 15 kap. 6 § RF infördes inte, vare sig för krig och krigsfara eller andra förhållanden.

När den nuvarande regeringsformen infördes 1975 avsåg det avslutande kapitlet i princip endast krig och krigsfara. Nuvarande 15 kap. 6 § RF var utformad så, att paragrafen bara kunde tillämpas i krig och krigsfara och vid utomordentliga förhållanden som var föranledda av krig eller av krigsfara som riket hade befunnit sig i. Paragrafen fick alltså det tillämpningsområde den har i dag, där rent fredstida kriser faller utanför tillämpningsområdet. Som skäl för denna avgränsning angav regeringen bl.a. att reglerna i kapitlet gjorde det möjligt att i mycket betydande utsträckning bryta igenom det konstitutionella regelsystemet i övrigt och att regleringens tillämpningsområde därför borde vara så begränsat som möjligt. Regeringen uttalade även att 8 kap. RF innehöll bestämmelser som gjorde det möjligt att fatta beslut med nödvändig snabbhet under andra utomordentliga förhållanden (prop. 1973:90 s. 444 och 445).

11.3.2 Civilförsvarslagstiftningsutredningens förslag

Civilförsvarslagstiftningsutredningen hade i uppdrag att se över den svenska civilförsvarslagstiftningen. Inom ramen för sin översyn föreslog utredningen också vissa ändringar i regeringsformen, i första hand när det gäller nuvarande 15 kap. 6 § (SOU 1989:42).

Utredningen ansåg att en del beredskapshöjande åtgärder borde gå att vidta under andra förutsättningar och i ett tidigare skede av en säkerhetspolitisk kris än vad gällande rätt tillät. För att göra det möjligt föreslog utredningen att nuvarande 15 kap. 6 § RF skulle utvidgas så att riksdagen kunde bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som annars kräver lagform även när det råder mycket allvarliga förhållanden i Sverige på grund av krigsfara utanför rikets gränser. En sådan ändring skulle enligt utredningen ge regeringen möjlighet att vidta beredskapshöjande åtgärder inte bara vid krig utomlands utan också vid utrikespolitiska kriser mellan andra stater. Regeringen borde enligt utredningen ha möjlighet att redan i ett tidigt skede av en sådan kris t.ex. ta i anspråk resurser för byggnads- och reparationsverksamhet och i övrigt anpassa produktionen till krigsbehov. Någon generell möjlighet för riksdagen att delegera normgivningsmakt till regeringen i rena fredstida kriser med stöd av 15 kap. 6 § RF föreslogs dock inte (SOU 1989:42 del I s. 45–47).

Regeringen gick vidare med flera av utredningens förslag men ansåg att det inte fanns tillräckligt starka skäl att utvidga utrymmet för bemyndiganden enligt nuvarande 15 kap. 6 § RF. Regeringen hänvisade bl.a. till tidigare uttalanden om att tillämpningsområdet för denna reglering borde vara så begränsat som möjligt. Regeringen konstaterade vidare att utredningens förslag inte omfattade de rent fredstida kriserna, t.ex. sådana som har sin orsak i naturkatastrofer eller i kriser utomlands som inte har en säkerhetspolitisk bakgrund. Även sådana kriser kunde enligt regeringen kräva omgående beslut om långtgående ingrepp i enskildas rättigheter. Enligt regeringen fanns det inte något sakligt skäl att göra skillnad mellan sådana fredskriser och kriser som förorsakades av krigsfara utomlands.

Regeringen noterade att regeringsformen redan gav möjlighet att delegera viss normgivningsmakt till regeringen i fredstida kriser och att riksdagen vid behov snabbt skulle kunna besluta om ytterligare åtgärder. De behov som kunde finnas av att ingripa tidigt i olika kris-

förlopp ansågs bl.a. därför kunna tillgodoses redan med de gällande reglerna i regeringsformen (prop. 1992/93:76 s. 37–40).

11.3.3 Hot- och riskutredningens överväganden

Hot- och riskutredningen var en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att analysera påfrestningar och risker i det fredstida samhället samt vissa frågor om totalförsvarets civila del.

Utredningen konstaterade att den fullmaktslagstiftning som finns för krig och krigsfara, och som till stor del bygger på nuvarande 15 kap. 6 § RF, i princip inte kan tillämpas vid extraordinära händelser i fredstid. Att införa en liknande lagstiftning för händelser i fred skulle enligt utredningen kräva ändringar i regeringsformen. Även en allmän undantagslag av den typ som finns i vissa andra länder skulle enligt utredningens bedömning kräva en ändring av regeringsformen. Efter en genomgång av fullmaktslagstiftningen bedömde utredningen att ytterst få bestämmelser var av sådan art att de skulle behövas vid en händelse i fred. Utredningen ansåg därför att det inte fanns skäl att föreslå någon utvidgning av nuvarande 15 kap. 6 § RF till att gälla även vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner i fredstid (SOU 1995:19 s. 194 och 195).

11.3.4 Grundlagsutredningens förslag

Grundlagsutredningen har beskrivits i avsnitt 10.3. Utredningen var en parlamentariskt sammansatt kommitté som hade i huvudsakligt uppdrag att göra en samlad översyn av regeringsformen. Arbetet redovisades i betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125). Utredningens förslag om normgivning i nödsituationer grundade sig bl.a. på expertgruppsrapporten Krisberedskapen i Grundlagen – översyn och internationell utblick (SOU 2008:61).

Utredningen såg ett behov av att komplettera regeringsformen

I sitt betänkande konstaterade Grundlagsutredningen inledningsvis att bestämmelserna i regeringsformen till stor del fyller behovet av snabbt beslutsfattande och möjligheter till normgivning i en civil

kris.² Utredningen hänvisade bl.a. till att det enligt bestämmelserna i 8 kap. RF finns relativt omfattande möjligheter till delegation av normgivningsmakt, särskilt inom det offentlighetsrättsliga området.

En förutsättning för att delegationsbestämmelserna ska bli användbara i nödsituationer är dock att det särskilda regleringsbehov som kan finnas för sådana situationer alltid uppmärksammas inom ramen för det reguljära lagstiftningsarbetet. Utredningen påpekade att det brukar talas om ett krav på god författningsberedskap. Utredningen underströk betydelsen av ett sådant fortlöpande arbete och av att beredskapsaspekter uppmärksammas i samtliga skeden av lagstiftningsarbetet. Utredningen såg dock anledning att ifrågasätta om en god författningsberedskap alltid är tillräcklig för att möta det behov av normgivning som kan uppkomma i en nödsituation.

För att regeringsformens delegationsregler ska bli användbara i en nödsituation krävs det enligt utredningen att riksdagen har kunnat förutse vilka behov som kan uppkomma i en sådan situation. Dessutom krävs det att riksdagen i lag har angett de ämnen inom vilka regeringen ska få meddela föreskrifter. Eftersom det enligt utredningens uppfattning knappast är möjligt att förutse vilka kriser som kan uppkomma och vilka behov av föreskrifter som kan uppstå torde det vara tveksamt om delegationsreglerna alltid är tillräckliga för att hantera behovet av snabb normgivning i nödsituationer.

Enligt utredningen har delegationsreglerna vidare begränsningar som medför svårigheter att genom en god författningsberedskap förbereda sig för en civil kris. Möjligheten till delegation inom det civilrättsliga området är enligt 8 kap. RF begränsad till föreskrifter om anstånd med att fullgöra förpliktelser. I en allvarlig civil kris kan det finnas ett behov av att även andra föreskrifter inom det civilrättsliga området kan meddelas med kort varsel, exempelvis inom områden som kommunikation och finansiella marknader.

Utredningen ansåg mot den bakgrunden att det kan ifrågasättas om enbart en god författningsberedskap är tillräcklig för att tillgodose behovet av en effektiv normgivning i nödsituationer.

Utredningen ansåg vidare att det finns en avgörande skillnad mellan normgivning och andra typer av beslut. Det kan i vissa nödsituationer vara möjligt att med stöd av konstitutionell nödrätt fatta beslut i strid med regeringsformen. Sådant handlande kan vid en efterhandsgransk-

² Förslaget behandlas på s. 521, 524–527 samt 812 och 813 i SOU 2008:125. Se även SOU 2008:61 s. 61–85, 87–92 och 106–113.

ning godtas som rättsenligt. Däremot kan det starkt ifrågasättas om det är möjligt att endast med hänvisning till konstitutionell nödrätt frångå regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten. Om regeringen i en nödsituation skulle meddela föreskrifter som enligt grundlag ska meddelas av riksdagen var det enligt utredningen således mycket tveksamt om dessa föreskrifter i efterhand skulle kunna godkännas som tillkomna i laglig ordning. Detta talade enligt utredningens mening för att det finns behov av en ordning som möjliggör för regeringen att i nödsituationer meddela föreskrifter som annars ska meddelas i lag.

Vid en samlad bedömning ansåg utredningen att det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i händelse av en nödsituation. Samtidigt framhöll utredningen att detta inte förringar vikten av att man ändå har en god författningsberedskap.

Utredningen föreslog nya normgivningsregler i nödsituationer

Grundlagsutredningen övervägde flera sätt att utvidga regeringens normgivningskompetens i nödsituationer.

En lösning skulle kunna vara att införa en regel som ger möjlighet till fullmaktstagstiftning på motsvarande sätt som nuvarande 15 kap. 6 § RF gör för krigsförhållanden. En sådan bestämmelse skulle kunna innebära att regeringen i en nödsituation genom förordning kan meddela sådana föreskrifter som enligt grundlag ska meddelas genom lag, om det är fara i dröjsmål. Utredningen påpekade dock att en regel av det slaget förutsätter att det är möjligt att i förväg närmare identifiera vilka föreskrifter som det kan finnas behov av i olika typer av nödsituationer, eftersom regeringens föreskriftsrätt skulle kräva ett bemyndigande i lag. Detta var enligt utredningens bedömning knappast möjligt ens med en god författningsberedskap.

Utredningen ansåg att det var lämpligare med ett mer generellt normgivningsbemyndigande i regeringsformen, som täcker akuta regleringsbehov. Mot den bakgrunden föreslog utredningen att regeringsformens avslutande kapitel, nuvarande 15 kap., skulle heta Krig, krigsfara och nödsituationer och att det i slutet av kapitlet skulle tas in tre nya paragrafer under rubriken Regeringens rätt att meddela föreskrifter i nödsituationer:

Regeringens rätt att meddela föreskrifter i nödsituationer

17 § Föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag får meddelas av regeringen genom förordning i en nödsituation som innebär

1. omfattande skador eller en överhängande risk för omfattande skador på människor, egendom eller miljö, eller
2. en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i centrala samhällsfunktioner.

Första stycket gäller dock endast om ett dröjsmål med föreskrifterna allvarligt kan motverka arbetet med att hindra eller bekämpa skadan eller störningen. Föreskrifterna får inte innebära stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

18 § När regeringen utfärdar föreskrifter som avses i 17 § ska regeringen samtidigt tillkännage föreskrifterna för allmänheten och ange vilken nödsituation som föranlett föreskrifterna och i vilket geografiskt område de gäller. Föreskrifterna träder i kraft sedan de tillkännagetts på detta sätt.

19 § Föreskrifter som avses i 17 § upphör att gälla senast tolv dagar efter utfärdandet. Sådana föreskrifter ska så snart som möjligt efter utfärdandet underställas riksdagen för prövning. Anser riksdagen att föreskrifterna ska fortsätta att gälla ska de meddelas i form av lag.

Vad som skulle kunna utgöra nödsituationer och utlösa regeringens rätt att meddela föreskrifter definierades alltså i 17 § första stycket i förslaget. Det handlade om situationer som innebär omfattande skador eller en överhängande risk för omfattande skador på människor, egendom eller miljö, eller en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i centrala samhällsfunktioner. Utredningen angav att sådana nödsituationer inte bara kunde uppkomma i fredstid utan möjligen även vid krig och krigsfara. Förutom att det förelåg en nödsituation av detta slag skulle det enligt förslaget också krävas att ett dröjsmål med föreskrifterna allvarligt kunde motverka arbetet med att hindra eller bekämpa skadan eller störningen.

Om de angivna förutsättningarna var uppfyllda skulle regeringen med stöd av 17 § få meddela alla typer av föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas av riksdagen, bortsett från grundlag, riksdagsordningen och lag om val till riksdagen. Regeringen skulle alltså genom förordning få meddela såväl offentlighetsrättsliga som civilrättsliga föreskrifter, inklusive sådana föreskrifter som begränsar enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Utredningen angav också

att det särskilda förfarandet vid rättighetsbegränsande lagstiftning (nuvarande 2 kap. 22 § RF) inte skulle gälla när regeringen utfärdade rättighetsbegränsande föreskrifter enligt förslaget.

Regeringens föreskrifter skulle enligt 18 § i förslaget tillkännages för allmänheten tillsammans med viss information. Utredningen uttalade att tillkännagivandet måste ske på ett sådant sätt att så många personer som möjligt får kännedom om föreskrifterna.

Utredningen angav slutligen att den föreslagna regleringen var långtgående. Vissa begränsningar föreslogs därför i 19 §. Enligt denna paragraf skulle regeringens föreskrifter vara tidsbegränsade och upphöra att gälla senast tolv dagar efter utfärdandet. De skulle dessutom underställas riksdagen för prövning så snart som möjligt efter utfärdandet. Om riksdagen ansåg att föreskrifterna skulle fortsätta att gälla skulle riksdagen meddela dem i form av lag.

Regeringen ansåg att ytterligare utredning behövdes

Remissinstansernas reaktioner på Grundlagsutredningens förslag om normgivning i nödsituationer var blandade.³ De flesta uttalade sig inte särskilt. Riksrevisionen ställde sig dock positiv och ansåg att förslaget skapade nödvändiga grundlagsenliga förutsättningar för en snabb hantering av allvarliga samhällskriser. Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet tillstyrkte också förslaget. Enligt fakulteten innehöll förslaget tillräckliga skyddsmekanismer för att regeringen inte skulle kunna använda sin utökade kompetens i onödan.

Tre remissinstanser avstyrkte eller hade vissa invändningar mot förslaget. MSB hörde till de som avstyrkte (yttrande den 20 april 2009, MSB:s dnr 2009-2594). MSB ifrågasatte till att börja med behovet av de bestämmelser som utredningen föreslog. Enligt MSB hade utredningen inte hänvisat till någon inträffad situation där nuvarande konstitutionella regler hade inneburit någon besvärande begränsning av möjligheten att meddela nödvändiga föreskrifter. MSB lyfte bl.a. fram att det redan finns långtgående möjligheter till ingrepp i annans rätt i lagen om skydd mot olyckor. Vidare ansåg MSB att förslaget riskerade att leda till rättsosäkerhet och svåröverskådliga konsekvenser. Förslaget skulle ge regeringen rätt att meddela

³ Se prop. 2009/10:90 s. 202 och 203 samt 207. En remissammanställning finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2008/10662).

mycket ingripande föreskrifter. Dessa föreskrifter skulle samtidigt behöva utformas under tidspress och med starkt begränsade möjligheter till beredning. Föreskrifterna skulle behöva tolkas och tillämpas omedelbart men tillgången till förarbeten och andra tolkningsdata skulle vara knapp eller obefintlig. De vanliga principerna för krishantering riskerade att åsidosättas.

MSB ansåg slutligen att förslaget var principiellt olämpligt. Att införa ett så långtgående och generellt normgivningsbemyndigande för regeringen i grundlagen, vilket tidigare inte ens varit aktuellt vid krigsfara eller krig, skulle innebära en stor och principiell nyordning. Erfarenheten visade enligt MSB att i princip alla rättsregler, även svensk grundlag, ständigt utvecklas och förändras och att ett steg i en ny riktning ofta följs av flera. Det föreslagna steget mot en ökad maktkoncentration och sammansmältning av lagstiftningsmakten och den exekutiva makten borde enligt MSB inte tas.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet avstyrkte också förslaget och förordade en annan lösning än utredningen (yttrande den 30 april 2009, juridiska fakultetens dnr J 2009/92). Enligt fakultetsstyrelsen borde riksdagen i grundlagen ges befogenhet att i beredskapslagstiftning bemyndiga regeringen att genom förordning reglera sådant som under andra omständigheter ska regleras i lag. Fakultetsstyrelsen föreslog alltså en reglering i linje med nuvarande 15 kap. 6 § RF. En sådan lösning skulle enligt styrelsen innebära att riksdagen kan ställa upp de villkor som den anser vara befogade.

Även Försvarmakten framförde vissa synpunkter på förslaget (yttrande den 14 maj 2009, Försvarmaktens dnr 20 400:58181). Försvarmakten ansåg att det i och för sig kunde vara motiverat med en bestämmelse i regeringsformen som medger att regeringen i nödsituationer får föreskriftsrätt i syfte att underlätta arbetet med att hindra eller bekämpa omfattande skador på människor, egendom eller miljö och allvarigare störningar i centrala samhällsfunktioner. Enligt Försvarmakten var en sådan föreskriftsrätt dock motiverad endast i den utsträckning som riksdagen inte hinner meddela motsvarande föreskrifter genom lag. Försvarmakten konstaterade vidare att förslaget var långtgående i förhållande till nuvarande 15 kap. 6 § RF. Det borde enligt Försvarmakten övervägas om det var möjligt att använda sig av tekniken med fullmaktslagar grundade på 15 kap. 6 § RF även för de nödsituationer som förslaget avsåg.

Mot bakgrund av den kritik som riktades mot förslaget ansåg regeringen att det inte borde genomföras utan ytterligare utredning. Något förslag till nya grundlagsbestämmelser om normgivning i nödsituationer lades därför inte fram (prop. 2009/10:80 s. 207).

11.4 Exempel på behov och problem

Kommittén ska bedöma om det finns skäl att utvidga regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser. Det gör det angeläget att undersöka vilka normgivningsbehov, dvs. vilka behov av nya bestämmelser, som kan uppkomma i sådana situationer.

En allmän beskrivning av fredstida kriser finns i kapitel 5. Som framgår där kan kriser vara mycket olika och beröra i stort sett alla samhällsområden. Exempel på kriser är naturkatastrofer, pandemier, terroristattentat, störningar av kritisk infrastruktur, kärnkraftsolyckor och cyberangrepp. Händelserna kan vara av olika allvar och kräva mer eller mindre snabba åtgärder från samhällets sida.

Mycket av det som behövs i en kris handlar givetvis om annat än normgivning. Fokus ligger i första hand ofta på de faktiska insatser som olika personalkategorier utför och många kriser kan helt eller delvis hanteras av räddningstjänst, sjukvårdspersonal och polis inom ramen för befintlig lagstiftning. Fredstida kriser kan dock även leda till ett brådskande behov av nya eller ändrade bestämmelser.

I det följande ger kommittén exempel på regler som har ansetts nödvändiga i tidigare inträffade kriser, både i Sverige och utomlands. I slutet av avsnittet diskuterar kommittén vilka normgivningsbehov som skulle kunna uppkomma i framtida kriser av olika slag.

11.4.1 Normgivning under covid-19-pandemin

Covid-19-pandemin var en fredstida kris som ansågs kräva kraftfulla och omfattande åtgärder från samhällets sida. En del av dessa åtgärder kunde vidtas med stöd av befintlig lagstiftning men pandemin gav också upphov till en lång rad nya bestämmelser, både i Sverige och utomlands. Detta trots att pandemier och epidemier är en typ av kriser som har inträffat tidigare och som det i de flesta länder, inklusive Sverige, finns en förberedd lagstiftning för.

Nedan gör kommittén vissa generella iakttagelser i fråga om normgivningsbehov och normgivningsproblem under kriser, med lagstiftning under pandemin som underlag och exempel. Kommittén lyfter också fram vissa slutsatser och rekommendationer rörande normgivning under pandemin, bl.a. från Coronakommissionen.

Åtgärder kan behöva vidtas på många samhällsområden

En pandemi kan i grunden tyckas vara en hälso- och sjukvårdskris som främst hanteras genom olika smittskyddsåtgärder. Det visade sig dock att covid-19-pandemin påverkade stora delar av samhället och krävde nya och ändrade regler på en lång rad olika sakområden.

I Sverige infördes det nya bestämmelser om bl.a. följande:⁴

- klassificering av covid-19 som en allmän- och samhällsfarlig sjukdom
- begränsningar av folksamlingar
- förbud mot att resa in i Sverige
- tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen
- stängning av verksamheter på skolområdet
- statlig omfördelning av sjukvårdsutrustning
- besöksförbud på äldreboenden
- begränsningar av läkemedelsförsäljning
- vaccinationsregister
- åtgärder för att underlätta bolags- och föreningsstämmor
- slopat karensavdrag och andra lättnader inom socialförsäkringen
- ändrade regler om arbetslöshetsförsäkring, arbetsmarknadspolitiska program och studiestöd
- statsbidrag och andra statliga stöd till olika sektorer
- anstånd med inbetalning av skatt

⁴ Uppräkningen bygger huvudsakligen på Regeringskansliet, Viktigare lagar och förordningar inför halvårsskiftet 2020, årsskiftet 2020/2021, halvårsskiftet 2021 och årsskiftet 2021/2022.

- omställningsstöd och stöd vid korttidsarbete
- sekretess
- ändrade krav på desinfektionsmedel och andra produkter
- förbättrade möjligheter till yrkesutbildning och anpassning av högskoleprovet.

I många fall gick lagändringarna ut på att riksdagen gav regeringen rätt att meddela föreskrifter inom ett visst område. Bestämmelser beslutades sedan av regeringen genom förordning, med stöd av de nya bemyndigandena. Som exempel kan nämnas att riksdagen beslutade att införa ett tillfälligt bemyndigande i 13 kap. 3 § lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens. Detta bemyndigande gav regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om förlängda giltighetstider för yrkeskompetensbevis och om vissa undantag från lagen. Med stöd av bl.a. det nya bemyndigandet beslutade regeringen därefter sådana föreskrifter (se vidare prop. 2020/21:195 s. 6).

Befintlig lagstiftning kan visa sig ha brister eller luckor

Sverige har drabbats av utbrott av smittsamma sjukdomar många gånger tidigare. Ett exempel är utbrottet av influensan A(H1N1), även kallad svininfluensan, 2009–10. I likhet med många andra länder har Sverige en särskild lagstiftning om smittskydd. Bestämmelserna finns huvudsakligen i smittskyddslagen och lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa. När covid-19-pandemin bröt ut fanns det flera normgivningsbemyndiganden i dessa lagar. I smittskyddslagen fanns t.ex. en bestämmelse om att regeringen får meddela särskilda föreskrifter om smittskyddet enligt lagen, om det vid en fredstida kris som har betydande inverkan på möjligheterna att upprätthålla ett effektivt smittskydd finns behov av samordnade nationella åtgärder eller ur ett nationellt perspektiv av andra särskilda insatser inom smittskyddet (9 kap. 6 §).

Det visade sig tidigt att den befintliga smittskyddslagstiftningen och de bemyndiganden som fanns i den inte var tillräckliga för att hantera pandemins verkningar. Möjligheterna att motverka trängsel på olika offentliga platser framstod exempelvis som begränsade.

I början av mars 2020 bedömde regeringen att det fanns ett behov av att förhindra eller åtminstone begränsa folksamlingar för att minska spridningen av covid-19. Behovet avsåg alla anhopningar av människor. Den befintliga smittskyddslagstiftningen innehöll dock inte några bestämmelser som angav att människor kunde förbjudas från att samlas. Smittskyddslagens bemyndiganden till regeringen bedömdes inte heller kunna ligga till grund för att införa några förbud mot folksamlingar (prop. 2019/20:155 s. 11 och 12).

I ordningslagen fanns det dock ett särskilt bemyndigande som gav regeringen rätt att föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas inom ett visst område, om syftet är att motverka epidemi (jfr 2 kap. 20 och 24 §§ RF). Med stöd av detta bemyndigande utfärdade regeringen den 11 mars 2020 en förordning som förbjöd allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i Sverige med ett visst antal deltagare. Förordningen trädde i kraft dagen därpå. Delar av normgivningsbehovet – att tills vidare begränsa folksamlingar – kunde på detta sätt alltså tillgodoses skyndsamt genom ett bemyndigande i ett helt annat regelverk än smittskyddslagstiftningen. I övrigt var det dock inte möjligt att begränsa folksamlingar enligt gällande rätt. Konsekvensen blev att människor efter mitten av mars inte fick samlas och demonstrera fritt men däremot kunde trängas i köpcentrum och på restauranger.

För att regeringen skulle kunna begränsa folksamlingar även på andra platser där trängsel kunde uppstå behövde riksdagen stifta en lag med mer träffsäkra bemyndiganden. I början av april 2020 tog regeringen mycket skyndsamt fram ett förslag till nya tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen (prop. 2019/20:155). Avsikten var att regeringen med stöd av dessa bemyndiganden sedan skulle kunna meddela föreskrifter om tillfällig nedstängning av exempelvis köpcentrum, restauranger, barer, museer och sportanläggningar. Regeringens föreskrifter skulle omedelbart underställas riksdagens prövning. Riksdagen antog lagen, som trädde i kraft den 18 april 2020 (bet. 2019/20:SoU20, rskr. 2019/20:214). Bemyndigandena kom av olika skäl aldrig att användas och upphörde att gälla den 30 juni 2020.

Vid årsskiftet 2020/21 återkom regeringen med förslag till en tillfällig covid-19-lag (prop. 2020/21:79). I den lagen, som antogs av riksdagen i början av 2021, fanns det både materiella bestämmelser och ett antal mer preciserade bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter i olika ämnen (se lagen [2021:4] om särskilda be-

gränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, bet. 2020/21:SoU23, rskr. 2020/21:159). Lagen innehöll således bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter i fråga om bl.a. allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik, inrikes flygtrafik samt platser för privata sammankomster. Med stöd av bemyndigandena beslutade regeringen förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Covid-19-lagen upphörde att gälla den 1 april 2022.

Ny lagstiftning kan behöva tas fram med kort varsel

Vid flera tillfällen under pandemin bedömde regeringen att behovet av nya regler var särskilt brådskande. I vissa fall kunde regeringen utnyttja sin egen normgivningskompetens, om det exempelvis gällde föreskrifter som var gynnande för enskilda, eller använda befintliga bemyndiganden, t.ex. det i ordningslagen. I andra fall fanns det inte någon förberedd lagstiftning, eller så visade det sig att den befintliga hade brister eller luckor. Nya lagregler behövde då tas fram fort.

I många lagstiftningsärenden utnyttjades det utrymme som finns att förkorta lagstiftningsprocessens olika steg och moment (avsnitt 11.2). Lagförslag togs fram ovanligt snabbt, remisstider förkortades och ärenden behandlades skyndsamt i riksdagen, normalt med förkortad motionstid och snabb beredning i utskotten. Ett exempel är ärendet om tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen.

Under pandemin togs det också ett antal utskottsinitiativ för att snabbt få nya lagregler på plats, när behovet ansågs särskilt akut. I de flesta fall handlade det då om initiativ som vidtogs efter samråd med Regeringskansliet. Ett exempel är ärendet om tillfällig stängning av skolverksamheter (bet. 2019/20:UbU25, rskr. 2019/20:189).

I mars 2020 gjordes bedömningen att förskolor, förskoleklasser, grundskolor, fritidshem, gymnasieskolor och andra verksamheter på skolområdet skulle kunna behöva stängas med mycket kort varsel.

Skollagen var delvis förberedd för krissituationer av detta slag. Några regler om att verksamheter kunde stängas under en pandemi fanns visserligen inte. Däremot finns det ett särskilt bemyndigande för extraordinära händelser i fredstid (29 kap. 29 §). Om en sådan händelse har betydande inverkan på möjligheterna att under viss tid

erbjuda utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen, får regeringen meddela de föreskrifter som behövs för att tillförsäkra barn och elever den utbildning och annan verksamhet de har rätt till enligt lagen. Bemyndigandet ansågs dock ha begränsningar. Det gav inte regeringen rätt att *beordra* stängning av några verksamheter och det bedömdes inte heller omfatta förskolor eller fritidshem.

För att möjliggöra tvångsvis stängning av skolor, förskolor och fritidshem bedömdes det att nya lagregler behövdes. Behovet ansågs vara akut. Den 17 mars 2020 informerades utbildningsutskottet om ärendet vid ett sammanträde. Dagen därpå togs ett utskottsinitiativ med förslag till ny lag. Lagrådets yttrande inhämtades inte eftersom det bedömdes att detta skulle fördröja frågans behandling så att avsevärt men uppkom. Den 19 mars 2020 antog riksdagen lagen om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid, efter en mycket skyndsam riksdagsbehandling. Lagen trädde i kraft den 21 mars 2020. Enligt ett bemyndigande i lagen får regeringen meddela föreskrifter om att förskoleenheter, skolenheter, fritidshem och andra verksamheter enligt skollagen tillfälligt ska stängas (3 §). På samma sätt som när det gällde trängsel och folksamlingar valde riksdagen alltså att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter genom förordning i stället för att ta in uttömmande bestämmelser om stängning i lag.

Lagstiftning kan behöva ändras många gånger

Under pandemin togs det inte bara fram nya föreskrifter. Det visade sig också att de regler som infördes för att hantera krisen inte sällan behövde ändras både snabbt och många gånger. Den nämnda förordningen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 ändrades t.ex. av regeringen vid 17 tillfällen innan den upphävdes. Ändringarna berodde på att smittspridningen förändrades över tid och att man behövde anpassa reglerna om bl.a. vilka verksamheter som skulle omfattas av begränsningar och vilket deltagarantal som skulle gälla vid sammankomster och tillställningar.

Ett annat exempel är reglerna om inreseförbud till Sverige.

Regeringen bedömde i mars 2020, efter rekommendationer från EU-kommissionen, att utländska medborgare skyndsamt behövde hindras från att resa in i Sverige för att minska smittspridningen.

I det här fallet fanns det en viss författningsberedskap. Det fanns i och för sig inte några bestämmelser som angav att utländska medborgare inte fick resa in i Sverige under en pandemi. Däremot fanns det ett bemyndigande i lagen om skydd mot internationella hot mot människors hälsa som gav regeringen rätt att meddela de ytterligare föreskrifter till skydd för enskilda som behövs för att hindra att smittämnen eller vissa andra ämnen förs in i landet (30 §).

Med stöd av detta bemyndigande beslutade regeringen den 17 mars 2020, efter ytterst skyndsamt beredning, förordningen (2020:127) om tillfälligt inreseförbud till Sverige. Inreseförbudet enligt denna förordning avsåg personer som reste från länder utanför EU. Om bemyndigandet inte hade funnits hade riksdagen sannolikt behövt lagstifta för att ett inreseförbud skulle komma på plats.

Till följd av pandemins utveckling och behovet av undantag behövde den aktuella förordningen ändras med täta intervall. Den kompletterades också med förordningen (2020:1258) om tillfälligt inreseförbud vid resor till Sverige från EES-stater och vissa andra stater. När förordningarna upphävdes på våren 2022 hade de ändrats sammanlagt 61 gånger. Om inreseförbudet hade reglerats i en lag, i stället för i förordningar som grundade sig på en lag, skulle riksdagen alltså ha behövt hantera ett 60-tal snabba lagändringar på två år.

En pandemi kan kräva regler som bara riksdagen får besluta om

De normgivningsbehov som uppkom under pandemin hanterades som framgått i hög grad genom att riksdagen genom bemyndiganden i lag lät regeringen meddela föreskrifter genom förordning, i stället för att riksdagen själv tog fram uttömmande regler i lag. En sådan lösning är möjlig så länge föreskrifter inte behövs på det obligatoriska lagområdet, exempelvis inom civilrättens område. I sådana fall måste reglerna i sak, dvs. de förbud eller andra åtgärder det kan vara fråga om, meddelas av riksdagen genom lag.

Under pandemin uppstod det vissa behov av ny lagstiftning inom områden som bara riksdagen får besluta om i fredstid. Ett exempel är vissa åtgärder för att underlätta genomförandet av bolags- och föreningsstämmor. Det visade sig nämligen att smittspridningen påverkade möjligheten för aktieägare och föreningsmedlemmar att kunna delta i stämmor enligt gällande regler i bl.a. aktiebolagslagen (2005:551).

Mot den bakgrunden bedömde regeringen att särskilda lagstiftningsåtgärder behövde vidtas. Efter ett skyndsamt förfarande antog riksdagen lagen (2020:198) om tillfälliga undantag för att underlätta bolags- och föreningsstämmor (prop. 2019/20:143, bet. 2019/20:CU26, rskr. 2019/20:205). Den innehöll tillfälliga regler som utökade möjligheten till fullmaktsinsamling, poströstning och deltagande genom ombud vid bolags- och föreningsstämmor. I det här fallet var det inte möjligt för riksdagen att ge regeringen rätt att meddela föreskrifter. Lagen behövde därmed innehålla alla de materiella regler som krävdes.

I en allvarlig pandemi kan det också finnas behov av ingripande åtgärder som t.ex. begränsar människors rörelsefrihet eller annars innebär ingrepp i enskildas grundlagsskyddade fri- och rättigheter (SOU 2022:10 s. 618). Sådana åtgärder vidtogs i flera länder under pandemin. Ett exempel är Italien, där situationen under våren 2020 var så allvarlig att regeringen bedömde att det fanns behov av att bl.a. förbjuda resor till och från vissa områden, begränsa människors möjligheter att lämna sina hem samt stänga arbetsplatser, restauranger och butiker. Med stöd av en särskild bestämmelse i den italienska grundlagen kunde regeringen och premiärministern utfärda rättsakter genom vilka vissa områden i landet förklarades vara ”red zones”. I dessa infördes stränga restriktioner, t.ex. begränsades människors möjlighet att lämna sina hem, icke-nödvändig produktion stoppades, resor mellan kommuner förbjöds och butiker, restauranger och barer stängdes. Inledningsvis gällde detta bara enstaka kommuner men åtgärderna utvidgades snabbt till att slutligen omfatta hela Italien.

Om liknande åtgärder hade behövts i Sverige hade riksdagen varit tvungen att stifta en lag som t.ex. begränsar människors rätt att lämna sina hem eller förbjuder resor inom landet. Det går inte att beordra regeringen att meddela föreskrifter av det slaget eftersom de begränsar grundläggande fri- och rättigheter. I avvaktan på att en sådan lag träder i kraft skulle man få förlita sig på att befolkningen följer myndigheternas rekommendationer. Om en lag av det här slaget behöver anpassas och justeras under krisen är utgångspunkten att även ändringarna ska beslutas av riksdagen genom lag.

Pandemin har åter satt fokus på normgivningsfrågan

Covid-19-pandemin gav alltså upphov till stora normgivningsbehov. Frågan om regeringens normgivningskompetens i kriser har därmed aktualiserats på nytt. Hur fördelningen av normgivningsmakt mellan riksdagen och regeringen bör se ut i en allvarlig fredstida kris har diskuterats i riksdagen och behandlats i de utvärderingar som bl.a. Coronakommissionen och SKR har gjort efter pandemin.

Konstitutionsutskottet har vid ett par tillfällen under pandemin berört frågan om normgivning i fredstida kriser. När förslaget om tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen behandlades i april 2020 konstaterade utskottet att det till skillnad från vad som gäller vid krig och krigsfara saknas en särskild reglering i regeringsformen för civila kriser (yttr. 2019/20:KU8y). Utskottet framhöll att det fanns skäl att överväga en översyn av förutsättningarna för legalt handlande vid fredstida kriser, vilket även socialutskottet ställde sig bakom (bet. 2019/20:SoU20). Konstitutionsutskottet konstaterade att frågan är komplex och förutsätter noggranna överväganden.

När den särskilda covid-19-lagen beslutades i januari 2021 yttrade sig konstitutionsutskottet på nytt (yttr. 2020/21:KU6y). Utskottet hänvisade till sina tidigare uttalanden och välkomnade att regeringen aviserat en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över förutsättningarna för legalt handlande i fredstida kriser.

Coronakommissionen hade i uppdrag att utvärdera regeringens, vissa förvaltningsmyndigheters, regionernas och kommunernas åtgärder för att begränsa spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 och spridningens effekter. Kommissionen har i sitt slutbetänkande diskuterat frågan om normgivning i fredstida kriser. Under rubriken Stärk den rättsliga beredskapen uttalar kommissionen bl.a. följande (SOU 2022:10 s. 665 och 666):

Den nuvarande ordningen bygger [...] på att det inte finns några särregler för fredstida kriser i grundlagen. Det är alltså samma behörighets- och beslutsregler som finns under normala förhållanden som ska gälla även under en omfattande samhällskris. När krig eller fara för krig råder finns däremot särskilda regler för statsmakternas handlande (15 kap. regeringsformen).

I vårt land har vi i stället [...] byggt rättslig beredskap på särskilda bemyndiganden i olika lagar. Det innebär att riksdagen så att säga i förväg bemyndigar regeringen att fatta vissa beslut som det principiellt annars vore riksdagens sak att besluta om.

Denna ordning är enligt kommissionens mening otillräcklig för att hantera en allvarlig samhällskris i fredstid. Det visade sig också tydligt under pandemin när ordningslagens bemyndigande fick användas för att begränsa folksamlingar. Det innebar att deltagartaket kom att gälla oavsett storleken på lokalen för ett arrangemang och att det inte gick att sätta någon gräns för folksamlingar som inte var allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar. Insatserna begränsas alltså av de bemyndiganden som riksdagen en gång har lämnat och därmed av de antaganden som lagstiftaren förmått göra om hur en kris i en eventuellt avlägsen framtid kan komma att gestalta sig.

Beslutsfattare kan frestas att utnyttja allmänt hållna bemyndiganden på ett sätt som lagstiftaren knappast kunnat föreställa sig vid tiden för beslutet. Frågan berördes i samband med införandet av den s.k. bemyndigandelagen i april 2020 och den särskilda pandemilagen i januari 2021. Lagrådet framhöll i båda fallen att ”räckvidden av de bemyndiganden som finns i smittskyddslagen till viss del är oklar och att det finns anledning att sätta i fråga om de ger tillräckligt stöd för att vidta de åtgärder som kan komma att behövas för att hantera spridningen av det virus som orsakar covid-19”.

Kommissionen anser att regeringsformen bör ge utrymme för utökade befogenheter för regeringen att handla när undantagsförhållanden råder, så som är fallet i t.ex. Tyskland. En sådan ordning kan förstås missbrukas. Det är därför viktigt att noggrant överväga hur och på vilka grunder ett beslut om sådana undantagsförhållanden får fattas, vilka gränser som bör anges för den verkställande maktens utökade befogenheter, vilken kontroll som bör finnas av hur befogenheterna utnyttjas och hur en kontinuerlig prövning av undantagsförhållandenas giltighet kan säkerställas. Med en särskild ordning för beslutfattande under undantagsförhållanden bör flera problem av det slag som uppstått under pandemin kunna motverkas. [...]

Den övergripande lärdomen är att det behövs någon form av konstitutionell beredskap som ger regeringen tillräckligt handlingsutrymme under en allvarlig fredstida kris. Med en sådan ordning hade en lösning på flera av de problem som vi har berört och kommer att beröra kunnat hanteras bättre.

Det är bra att den saken nu blir föremål för utredning. [...]

Coronakommissionen har alltså i sin utvärdering förordat en konstitutionell beredskap som innebär att regeringen kan ges större handlingsutrymme i allvarliga kriser. Det handlar då framför allt om regeringens möjligheter att genom förordning meddela föreskrifter som normalt sett bara får meddelas av riksdagen genom lag.

SKR har gjort en egen utvärdering efter pandemin, i syfte att ta vara på den lokala och regionala nivåns erfarenheter och skapa lärande och beredskap för framtida kriser. Utvärderingen har gjorts av en beredning med representanter från de åtta större politiska partierna och publicerats i rapporten Att lära av en kris (2023).

I rapporten rekommenderar beredningen att riksdag och regering utvecklar en författningsberedskap så att särskilda bestämmelser kan aktiveras i fredstida kriser, inte bara i händelse av krig och krigsfara. En sådan beredskap krävs enligt beredningen för att verksamheter ska kunna ställa om på ett ordnat och rättssäkert sätt. Samtidigt framgår det av rapporten att det även med en starkare författningsberedskap kan uppstå situationer i en storskalig och långdragen kris som inte har kunnat förutses. Det är därför enligt beredningen viktigt att regering och riksdag är lyhörda för behoven i kommuner och regioner och skyndsamt tar fram sådana tillfälliga regeländringar som kan behövas för att hantera en kris (s. 440 i rapporten).

Det kan avslutningsvis nämnas att beredskapen inför framtida pandemier för närvarande analyseras. En särskild utredare har fått i uppdrag att se över smittskyddsregleringen för att bättre anpassa den till situationer med omfattande smittspridning (dir. 2023:106). I uppdraget ingår bl.a. att ta ställning till om smittskyddslagen ska anpassas till situationer med omfattande smittspridning, att föreslå bestämmelser för att motverka trängsel, att ta ställning till om en handlingsprincip bör införas och att lämna underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier. Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025. Utredningen om författningsberedskap inför framtida pandemier har tidigare bedömt att befintliga bestämmelser om extraordinära smittskyddsåtgärder inte är avsedda för att hantera storskalig smittspridning eller en pandemi som har fått fäste i landet och att nya regler därför behöver övervägas (SOU 2022:26).

11.4.2 Normgivning under andra fredstida kriser

Covid-19-pandemin gav alltså upphov till stora normgivningsbehov. Som har framgått av avsnitt 5.1 har Sverige sedan 1970-talet också drabbats av olyckor och kriser av helt andra slag. Några exempel är oljekrisen 1973, u-båten U 137 som gick på grund i Karlskronas skärgrård 1981, Tjernobylolyckan 1986, Estoniakatastrofen 1994, stormen

Gudrun 2005, finanskrisen 2007–08, skogsbränderna 2014 och 2018, terrordådet i Stockholm 2017, it-attacken mot Kalix kommun 2021 och gasläckorna från Nord Stream 2022. Om man blickar utanför Sverige finns det ytterligare många exempel, t.ex. saringasattacken i Tokyos tunnelbana 1995, orkanen Katrina 2005, jordbävningen i Haiti 2010, Fukushima-olyckan 2011, utbrottet av ebola i Västafrika 2014 och stormningen av Kapitolium 2021.

Kommittén har valt att med utgångspunkt i tre händelser – ett terroristattentat, en naturkatastrof och en finansiell kris – ytterligare exemplifiera vilka behov av nya regler som kan uppstå i kriser.

11 september-attackerna 2001

Den 11 september 2001 genomförde al-Qaida som bekant en serie samordnade terroristattentat mot civila och militära mål i USA. Fyra passagerarflygplan kapades. Två av planen flögs in i World Trade Centers båda torn på Manhattan i New York. Ett tredje plan flögs in i det amerikanska försvarshögkvarteret Pentagon och ett fjärde plan kraschade på ett fält. Det stod tidigt klart att händelserna inte var olyckor utan uppsåtliga angrepp. Under en längre period var det emellertid ovisst vem eller vilka aktörer som låg bakom angreppen.

Attackerna ledde till ett stort behov av akuta åtgärder. Under de första två timmarna förbjöds exempelvis all civil flygtrafik i hela USA, order gavs om att alla flygplan som kunde bekräftas vara kapade skulle skjutas ned, samtliga broar och tunnlar till Manhattan stängdes och evakuering beordrades av de södra delarna av ön. Vidare evakuerades och stängdes parlamentsbyggnaden Kapitolium. Kongressen åter-samlades först dagen därpå. Slutligen ställde man in det borgmästar-val som skulle hållas i New York dagen därpå. Flera andra åtgärder följde, exempelvis togs det mycket snabbt fram nya säkerhetskrav för flygtrafik. De flygplatser som uppfyllde de nya kraven kunde öppna för flygtrafik två dagar efter attackerna.

Om en liknande händelse skulle inträffa i Sverige hade det förmodligen varit möjligt att vidta flera av de akuta åtgärderna även här. Exempelvis får räddningsledaren vid en räddningsinsats besluta om avspärning och utrymning med stöd av lagen om skydd mot olyckor. Andra åtgärder skulle sannolikt kräva ny lagstiftning. Som exempel kan nämnas att vallagen inte innehåller några bestämmelser som gör

det möjligt att skjuta upp val på grund av allvarliga fredstida kriser.⁵ Det kan heller inte uteslutas att storskaliga utrymningar, nedstängningar, nya flygsäkerhetskrav eller andra relevanta och brådskande åtgärder skulle kräva nya eller ändrade föreskrifter.

Regeringen skulle sannolikt kunna utfärda förordningar snabbt på områden där regeringen har egen normgivningskompetens eller där det finns förberedda bemyndiganden i lag. Om de föreskrifter som behövs kräver lagform eller nya bemyndiganden i lag skulle det dock kunna uppstå problem i ett akut skede. Det är högst tveksamt om riksdagen efter en evakuering från riksdagshuset skulle klara av att behandla en proposition eller lagstifta genom utskottsinitiativ samma dag eller dagen efter ett liknande terroristattentat i Sverige.

Exemplet väcker därigenom den större frågan om situationer när riksdagen till följd av en kris inte kan fullgöra sina uppgifter. Om Sverige är i krig kan regeringen fullgöra riksdagens uppgifter, om varken riksdagen eller krigsdelegationen kan göra det (15 kap. 5 § RF). För fredstida kriser finns det ingen motsvarande bestämmelse. Det innebär att landet skulle kunna stå utan behörig normgivare, om det i en sådan kris uppstår ett akut behov av föreskrifter som kräver lagform och riksdagen tillfälligt inte kan fullgöra sina uppgifter.

Tsunamikatastrofen 2004

Den 26 december 2004 drabbades kustområdena i bl.a. Indonesien, Sri Lanka, Thailand, Indien, Malaysia och Maldiverna av flera enorma flodvågor. Katastrofen ledde till ett mycket stort antal döda och skadade och en stor materiell förstörelse i de drabbade länderna.

Det stod tidigt klart att många svenskar hade avlidit, vilket gav upphov till ett oväntat och speciellt behov av regeländringar. Det uppmärksammades nämligen att den s.k. PKU-biobanken, med prov från alla nyfödda i Sverige, skulle kunna användas för att säkert identifiera de omkomna med hjälp av dna-analys. PKU-biobanken reglerades i lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården m.m. Den lagen bedömdes dock inte tillåta att proverna användes för att identifiera avlidna på det sätt som nu behövdes. Det aktuella behovet hade alltså inte förutsetts när lagstiftningen togs fram.

⁵ Frågan om allmänna val i allvarliga fredstida nödsituationer eller kriser har uppmärksamats av 2020 års valutredning, som föreslår att det tillsätts en särskild utredning om den saken (SOU 2021:96 s. 281). Se vidare avsnitt 13.5.

För att tillgodose behovet ändrades den aktuella lagen genom ett utskottsinitiativ (bet. 2004/05:SoU14, rskr. 2004/05:145). PKU-bio-banken fick därefter under en begränsad period användas för identifiering av avlidna vid olyckor eller andra händelser där ett stort antal människor har avlidit. Lagändringen tog cirka en vecka från det att behovet uppmärksammades till dess att ändringen trädde i kraft.

Tsunamikatastrofen gav alltså upphov till lagstiftningsåtgärder även här i Sverige. På plats i de värst drabbade områdena var det sannolikt inte normgivning utan faktiskt hjälp- och katastrofarbete som stod i fokus. Det är samtidigt troligt att en naturkatastrof av denna magnitud ger upphov till ett stort behov av nya bestämmelser, både på kort och på lång sikt. Till de mer akuta behoven om Sverige drabbades skulle kunna höra exempelvis en möjlighet att tvångsvis förfoga över transportmedel, byggnader eller annan egendom på det sätt som under krigsförhållanden är möjligt enligt förfogandelagen. Man kan också föreställa sig att det snabbt behövs vissa lagändringar på civilrättens område, exempelvis i fråga om försäkringar.

Den katastrofkommission som tillsattes efter tsunamin uttalade att det kunde finnas anledning att se över nuvarande 15 kap. RF och därvid uppmärksamma behovet av eventuella kompletteringar för framtida kriser (SOU 2005:104 s. 308 och 309).

Credit Suisse-ärendet 2023

Credit Suisse Group AG är den näst största banken i Schweiz. Under senare år har banken haft finansiella problem och gjort stora förluster. Situationen blev akut onsdagen den 17 mars 2023 när bankens två största aktieägare klargjorde att de inte tänkte gå in med mer pengar i banken. Aktiekursen sjönk drastiskt och kunderna började i panik att ta ut stora belopp från banken. Den schweiziska regeringen bedömde att den behövde agera omedelbart för att undvika konkurs för banken och en större internationell finanskris.

Schweiz har inte någon lagstiftning som ger staten rätt att ta över och rekonstruera en krisande bank. Däremot finns det ett finansiellt regelverk som reglerar exempelvis företagsfusioner och statliga likviditetsstöd. I den schweiziska grundlagen finns det vidare två paragrafer som ger regeringen särskilda befogenheter i vissa nödlägen, bl.a.

får regeringen utfärda tillfälliga förordningar som kan avvika från gällande lagstiftning (se vidare avsnitt 3.7 i bilaga 2).

Regeringen övervägde flera alternativa sätt att hantera krisen, bl.a. diskuterades ett statligt övertagande av banken. En lösning ansågs behöva vara klar och offentliggöras innan börsöppningen måndagen den 20 mars 2023. Under den aktuella helgen pressade regeringen till slut fram ett avtal där UBS, landets största bank, förvärvade Credit Suisse enligt vissa förmånliga villkor och med statliga garantier. I vanliga fall skulle en bankfusion av detta slag ta flera månader i anspråk, bl.a. för att aktieägarna ska kunna ta ställning till förslaget.

Vid två tillfällen använde regeringen de nämnda nödparagraferna i grundlagen för att utfärda föreskrifter som avvek från gällande lagstiftning. Föreskrifterna gällde bl.a. likviditetsstödån, beviljande av statliga garantier till systemviktiga banker och undantag från aktieägarnas normala rätt att rösta om en fusion på en bolagsstämma. Som skäl för att använda nödparagraferna angav regeringen att de skyndsamma åtgärderna var nödvändiga för att säkra stabiliteten i den schweiziska ekonomin och det globala finansiella systemet.

I Sverige har staten förhållandevis stora befogenheter att hantera krisande banker, bl.a. genom lagen om resolution. Den lagen ger regeringen och Riksgäldskontoret långtgående befogenheter. Exakt vilka normgivningsbehov som kan uppstå i en oväntad eller hastigt framskridande bank- eller finanskris är dock mycket svårt att förutse. Credit Suisse-ärendet visar att det ytterst kan behövas nya bestämmelser av det slag som bara riksdagen får besluta och att den regleringen kan behöva tas fram och träda i kraft inom loppet av en eller några dagar, för att undvika allvarliga konsekvenser.

11.4.3 Normgivning i tänkbara framtida kriser

Att dra lärdom av covid-19-pandemin och andra tidigare kriser är centralt när frågan om normgivning i kriser nu ses över. Det är samtidigt viktigt att också blicka framåt. Det går att tänka sig andra och allvarligare händelser än de som hittills har inträffat i Sverige.

Vilka sorters kriser som kan inträffa har berörts i kapitel 5. Som framgår där kan det vara mycket svårt att förutse vilka händelser som i framtiden kan sätta samhället på prov. Ännu svårare är det att förutse vilka exakta behov av regler som en kris kan leda till. Även under

covid-19-pandemin, som var en förutsebar kris, behövdes det ju nya och ändrade bestämmelser på en mängd samhällsområden.

För att ändå ge en bild av vad riksdagen och regeringen kan ställas inför som normgivare går det att använda sådana krisscenarier som har arbetats fram i Sverige och i andra länder. Följande redogörelse för olika scenarier och behov av åtgärder bygger främst på en rapport från det norska Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.⁶

De norska scenarierna – från extremväder till digitala angrepp

De scenarier som behandlas i den norska rapporten är följande:

- extremt väder och översvämningar
- jordskred
- smittsamma sjukdomar (pandemi, matburen smitta och utbrott av sjukdom med antibiotikaresistenta bakterier)
- skogsbränder
- rymdväder (solstorm)
- vulkanisk aktivitet (långvarigt vulkanutbrott på Island)
- jordbävningar
- olyckor med kemikalier och explosiva varor
- kärntekniska olyckor
- offshoreolyckor (utblåsning av olja och gas)
- transportolyckor (fartygskollision och brand i tunnel)
- försörjningssvårigheter (långvarig elransonering, global brist på spannmål och läkemedelsbrist)
- politiskt motiverat våld (terroristattentat)
- hämndmotiverat våld (skolskjutning)
- säkerhetspolitiska konflikter

⁶ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Analyser av krisescenarier 2019. Några svenska scenarioanalyser är MSB, Risker och förmågor 2014 (MSB819); MSB, Nationell risk- och sårbarhetsbedömning (NRSB) 2023 och FOI, Typfall 5: Utdragen och eskalerande grå-zonsproblematik (FOI Memo 6338), 2018.

- digitala angrepp (angrepp mot den finansiella infrastrukturen och mot infrastrukturen för elektroniska kommunikationer).

I rapporten beskrivs varje scenario närmare. Det framgår bl.a. hur sannolikt det är, hur händelseförloppet skulle kunna se ut, hur krisen skulle kunna påverka samhället och befolkningen och vilka åtgärder som skulle kunna behövas. De flesta händelser skulle kunna inträffa i Sverige likaväl som i Norge. Som exempel kan det finnas skäl att se närmare på scenarierna med en solstorm, ett digitalt angrepp mot den finansiella infrastrukturen och en kärnteknisk olycka.

En solstorm kan slå ut satelliter och samhällets elförsörjning

En solstorm är ett kraftigt energiutbrott på solen som innebär att strålning eller laddade partiklar strömmar ut i ovanligt stor mängd.⁷ Samhällets sårbarhet för solstormar ökar i takt med att beroendet av el och elektronik blir större. I sällsynta fall kan extrema solstormar inträffa, som skulle kunna leda till mycket allvarliga konsekvenser.

Scenariot bygger på att den kraftigaste solstormen i modern tid inträffar i slutet av februari ett visst år. Uv- och röntgenstrålning träffar jorden i kraftigt ökad mängd och leder till att elförsörjningen i Nordamerika och Nordeuropa till stor del slås ut. Satelliter slutar också att fungera, vilket påverkar och stör radiokommunikationer, automatiska tidsangivelser och geopositionering genom GPS.

Solstormen får allvarliga följder. Strömavbrotten blir extremt omfattande och långvariga. Det blir också svårt eller omöjligt att använda mobiltelefoni och att nå myndigheter. Kritiska it- och styrsystem inom industri och förvaltning slås ut och det blir mycket komplicerat att distribuera t.ex. värme, vatten och livsmedel.

I vilken utsträckning denna situation skulle gå att hantera inom ramen för befintlig svensk lagstiftning är svårt att avgöra. För att klara t.ex. el- och livsmedelsförsörjning skulle det, beroende på hur långvariga problemen är, kunna bli aktuellt med ransonering eller andra metoder för att fördela el och livsmedel. Det kan inte heller uteslutas att det behövs förbud av olika slag, t.ex. för att förhindra olyckor när navigationssystem inte längre fungerar. De nya regler

⁷ Se s. 89–95 i rapporten. Se även MSB, Handbok i kommunal krisberedskap, 4. Riskkatalog, Solstormar, 2022.

som kan behövas måste troligen införas mycket snabbt. Det gäller oavsett om de kan meddelas av regeringen genom förordning eller om de, vilket är sannolikt, måste meddelas av riksdagen genom lag.

Cyberangrepp kan göra det omöjligt att betala elektroniskt

Cyberangrepp som riktas mot samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur är i dag relativt vanligt förekommande. Ett exempel är det angrepp som riktades mot Kalix kommun 2021.

I scenariot utförs en kväll ett cyberangrepp mot alla kort- och betalterminaler samt bankomater i landet.⁸ Ett liknande angrepp sker samtidigt mot de största bankernas e-tjänster. Angreppen leder till att det inte går att använda betalkort i butiker eller bankomater. Det går inte heller att använda bank- och betaltjänster på internet.

Angreppen pågår under relativt lång tid och får stora effekter. All handel påverkas. Därutöver påverkas transportsektorn, både för att det blir svårt att betala i kollektivtrafiken och för att det inte går att köpa drivmedel utan kontanter. Tilliten till det finansiella systemet försämras. Stora mängder kontanter behöver distribueras. Vem som ligger bakom angreppen är oklart men med hänsyn till omfattningen är det sannolikt fråga om en stat eller en annan resursstark aktör.

Frågor om det svenska betalningssystemet har nyligen utretts av Betalningsutredningen (se betänkandet Staten och betalningarna, SOU 2023:16). Exakt vilka regler som skulle kunna behövas för att hantera ett angrepp av denna karaktär är emellertid svårt att avgöra på förhand. Det kan inte uteslutas att vissa företag skulle behöva åläggas att utföra transporter för att distribuera kontanter. Kanske kan det inte heller uteslutas att riksdagen eller regeringen vill tvinga handlare att tills vidare acceptera kredithandel, mot någon form av statlig garanti. Exemplet visar vilka typer av normgivningsfrågor som i första hand regeringen, som ju har det yttersta ansvaret för krishanteringen, plötsligt kan ställas inför. De nya bestämmelser som kan behövas kommer många gånger att vara av det slag som bara riksdagen får meddela eller som åtminstone kräver ett nytt be- myndigande i lag om de ska kunna meddelas av regeringen.

⁸ Se s. 197–203 i rapporten.

En kärnteknisk olycka kan leda till radioaktivt nedfall

Kärnkraftsolyckor har inträffat bl.a. i Tjernobyl 1986 och i japanska Fukushima 2011. Liknande eller värre olyckor kan inträffa igen.

I det scenario som finns i den norska rapporten drabbas Norge av radioaktivt nedfall efter ett tekniskt fel vid en kärnkraftsanläggning i Storbritannien.⁹ Nedfallet är större än efter Tjernobylolyckan. Som tänkbara åtgärder nämns i rapporten bl.a. förbud mot att vistas på platser som är eller kan bli förorenade, akut evakuering av vissa områden, tillfälliga krav på att hålla boskap inomhus och att skjuta upp skörd av spannmål, sanering av personer som har förorenats av avfallet och uppmaningar till allmänheten att stanna inomhus.

Sverige har beredskap för kärntekniska olyckor. Det finns regler som syftar både till att förebygga och att hantera olyckor, bl.a. i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, lagen om skydd mot olyckor och strålskyddslagen (2018:396). Exakt vilka regler som kan komma att behövas vid en riktigt allvarlig händelse i eller utanför Sverige beror dock i slutänden på exakt vad som sker och vilka följder det får. Regeringen kan komma att ställas inför en situation där omedelbara ändringar av eller tillägg till befintliga regler krävs.

11.5 Internationell utblick

Frågan om normgivning i kriser är inte unik för Sverige. Som redan framgått har kommittén låtit göra en kartläggning av 29 europeiska länders grundlagsregler om nödtillstånd. Kartläggningen framgår av en särskild rapport (bilaga 2). Denna är relevant för alla kommitténs uppdrag men särskilt viktig när det gäller normgivning i kriser.

Hur maktfördelningen ser ut mellan parlament, regering och statschef när det gäller normgivning i olika nödtillstånd behandlas i huvudsak i avsnitt 2.6 i rapporten. Ytterligare information om t.ex. instiftande, tidsbegränsning och upphävande av nödtillstånd finns i avsnitt 2.4 och 2.5. Avsnitt 3 innehåller fördjupad information om några utvalda länder. Vissa rekommendationer från bl.a. Europarådet rörande normgivning i kriser behandlas i avsnitt 1 i rapporten.

I det följande gör kommittén en översiktlig genomgång av andra länders regler om normgivning i kriser. Vissa bestämmelser om hur

⁹ Se s. 129–135 i rapporten.

EU kan lagstifta under kriser berörs också. Beskrivningen bygger i huvudsak på den nämnda rapporten, med vissa kompletteringar.

11.5.1 Normgivning i kriser i Europa och inom EU

Många europeiska länder har grundlagsregler om nödtillstånd

Kartläggningen visar att de flesta europeiska länder har någon form av grundlagsregler om nödtillstånd. Vissa länder har samlat reglerna i ett specifikt avsnitt av grundlagen medan andra länder har reglerna spridda över ett stort antal paragrafer. Det finns stora skillnader när det gäller reglernas omfattning. De nordiska grundlagarna innehåller generellt sett knapphändiga regler om kriser och andra nödtillstånd. I andra änden av skalan finns bl.a. Tjeckien, som har en separat grundlagsbilaga om nationell säkerhet och nödtillstånd. Även den tyska grundlagen har en detaljerad reglering av olika nödtillstånd.

Det finns stora skillnader mellan länderna när det gäller vad som kan utgöra ett nödtillstånd. Ett antal centraleuropeiska länder har tre olika typer av konstitutionellt reglerade nödtillstånd: krigstillstånd, undantagstillstånd och naturkatastroftillstånd. Andra länder har bara ett eller två olika nödtillstånd. Ett avvikande fall är Ungern, vars grundlag reglerar hela sex olika typer av nödtillstånd. I vissa länder begränsas regleringen av nödtillstånd till krigsförhållanden, t.ex. i Belgien. Andra länder har regler som omfattar även framtida kriser, som exempelvis naturkatastrofer, terroristattentat, pandemier och svårartade ekonomiska kriser. Ett exempel på detta är Spanien.

De flesta europeiska grundlagar har åtminstone viss reglering om normgivningsmakten vid nödtillstånd. Det vanliga är att regeringen eller presidenten i sådana lägen får utökade befogenheter att utfärda regler med kraft av lag. Ett extremfall är Slovakien, vars grundlag föreskriver att presidenten ska upplösa parlamentet vid krigstillstånd eller exceptionellt läge. I övrigt har grundlagstiftarna i regel försökt att behålla ett visst mått av parlamentarisk översyn. I många fall har regeringens eller presidentens nödförordningar således en begränsad livslängd: de gäller ett bestämt antal dagar, veckor eller månader eller upphör att gälla när nödtillståndet upphör. En grundtanke i de flesta europeiska grundlagar tycks över huvud taget vara att parlamentets roll ska förändras så lite som möjligt i en krissituation. Många grund-

lagar anger exempelvis att parlamentet inte får upplösas i ett sådant läge eller att parlamentet ska sammanträda kontinuerligt.

Vissa länders grundlagar innehåller regler som inte uttryckligen tar sikte på nödtillstånd men som ändå ger möjlighet till undantag från den vanliga maktbalansen mellan parlamentet och regeringen. Sådana regler kan också ha stor betydelse om ny lagstiftning behövs med kort varsel. Den italienska grundlagen innehåller exempelvis en bestämmelse som ger regeringen rätt att meddela intermistiska lagar på i stort sett alla områden i fall av utomordentlig nöd och brådska. Dessa lagar ska föreläggas parlamentet och förlorar all rättslig verkan om de inte införlivas i lag av parlamentet inom en viss tid.

Frågor om nödtillstånd kan också regleras i lagstiftning under grundlagsnivå. Det är exempelvis inte ovanligt att grundlagsregler om nödtillstånd får sin konkreta innebörd i vanliga lagar eller förordningar. Det kan också vara så att särskilda grundlagsregler saknas men att det i stället finns någon typ av allmän undantagslag. Även sådana regler kan ändra maktbalansen mellan parlamentet och regeringen, t.ex. när det gäller normgivning. Ett exempel är den finländska beredskapslagen som behandlas närmare i avsnitt 11.5.2.

Inom EU gäller särskilda krisbestämmelser i vissa situationer

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt innehåller inte några generella bestämmelser om lagstiftningsförfarandet inom EU under fredstida kriser eller nödtillstånd. Däremot finns det artiklar som rör kriser och som reglerar vad som gäller i vissa speciella fall:

- Om en eller flera medlemsstater försätts i en nödsituation med plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer, får rådet på förslag av kommissionen besluta om provisoriska åtgärder till förmån för den eller de medlemsstater som berörs. Rådet ska besluta efter att ha hört Europaparlamentet (artikel 78.3).
- Statsstöd som annars är otillåtet kan anses som förenligt med den inre marknaden bl.a. om det syftar till att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi (artikel 107.3 b).
- Utan att det påverkar tillämpningen av övriga förfaranden som föreskrivs i fördragen får rådet på förslag av kommissionen i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna besluta om lämpliga

åtgärder med hänsyn till den ekonomiska situationen, särskilt om det uppstår allvarliga försörjningsproblem i fråga om vissa varor, särskilt på energiområdet (artikel 122.1).

- Om en medlemsstat har svårigheter eller allvarligt hotas av stora svårigheter till följd av naturkatastrofer eller osedvanliga händelser utanför dess kontroll, kan rådet på förslag av kommissionen besluta att på vissa villkor bevilja den berörda medlemsstaten ekonomiskt bistånd från unionen. Rådets ordförande ska underätta Europaparlamentet om beslutet (artikel 122.2).

Med stöd av dessa artiklar kan kommissionen i vissa fall föreslå lagstiftning som antas av rådet. Europaparlamentet ska i några fall höras (artikel 78.3) eller informeras (artikel 122.2) men deltar inte direkt i beslutsfattandet. Förfarandena enligt dessa artiklar är alltså förenklade jämfört med vad som gäller normalt. Artikel 122 har under de senaste åren tillämpats i ökad utsträckning och behovet av en ny konstitutionell ordning inom EU för nödtillstånd har tagits upp i debatten. Det har bl.a. pekats på ett behov av bestämda tidsbegränsningar och stärkta möjligheter till ansvarsutkrävande.¹⁰

11.5.2 Finland, Norge, Danmark och Storbritannien

Vid sidan av den generella kartläggningen i rapporten har kommittén närmare undersökt vad som gäller vid normgivning i kriser i tre av våra nordiska grannländer – Finland, Norge och Danmark.

Undersökningen har gällt ländernas grundlagar och viss relevant lagstiftning under grundlagsnivån, med fokus på frågan om och i så fall hur normgivningsmakt omfördelas mellan parlament och regering i krissituationer (se även avsnitt 3.2, 3.3 och 3.6 i bilaga 2).

Kommittén har slutligen studerat den lagstiftning om fredstida kriser som gäller i Storbritannien och som hade betydelse för Grundlagsutredningens förslag om normgivning i nödsituationer.

¹⁰ Se Christian Kreuder-Sonnen m.fl., EU Crisis Management (SIEPS 2022:10p), 2022 och Anna Wetter Ryde, Oklart rättsläge kring EU:s krishantering – när kan artikel 122 användas?, SIEPS, Perspektiv, mars 2023.

Finland har en särskild beredskapslag för krig och kriser

Finlands grundlagsregler om normgivning liknar de svenska. Det är riksdagen som stiftar lagar men av grundlagen framgår att andra statsorgan, som regeringen, genom lag kan bemyndigas att utfärda förordningar. Vissa ämnen måste enligt grundlagen alltid regleras i lag, t.ex. grunderna för individens rättigheter och skyldigheter.

Legalitetsprincipen är djupt rotad i Finland och det anses inte finnas något utrymme för konstitutionell nödrätt. Den finländska grundlagen innehåller trots detta få särskilda bestämmelser om nödtillstånd och kriser. Det finns exempelvis inga regler som ger regeringen rätt att meddela provisoriska lagar om läget är allvarligt och brådskande eller om riksdagen inte kan fullgöra sina uppgifter.

I grundlagen finns dock en bestämmelse som möjliggör tillfälliga avsteg från grundläggande fri- och rättigheter vid ett väpnat angrepp eller andra i lag angivna undantagsförhållanden (23 §). Avsteg kan göras av riksdagen genom lag eller av regeringen genom förordning. För att regeringen ska få besluta om avsteg genom förordning krävs det ett preciserat bemyndigande från riksdagen i lag. Regeringens förordningar ska utan dröjsmål underställas riksdagen, som kan besluta om förordningarnas fortsatta giltighet. Regelen innebär alltså att riksdagen om undantagsförhållanden råder har större möjligheter att delegera normgivningsmakt till regeringen än normalt.

Vad som utgör undantagsförhållanden definieras i den finländska beredskapslagen, som är en generell och sektorsövergripande lag från 2011.¹¹ Med undantagsförhållanden avses enligt lagen bl.a. ett väpnat angrepp eller hot om ett väpnat angrepp, synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens försörjning eller grunderna för landets näringsliv som innebär en väsentlig risk för samhällets vitala funktioner, en synnerligen allvarlig storolycka eller en pandemi. Under 2022 infördes också hybridhot och liknande verksamhet och händelser som en ny typ av undantagsförhållanden.

Beredskapslagen har trätt i kraft men de flesta bestämmelser i lagen kan tas i bruk först när undantagsförhållanden bedöms råda.

¹¹ Beredskapslagen (FSS 1552/2011) är stiftad i grundlagsordning som en s.k. undantagslag eftersom den i flera avseenden ansetts strida mot grundlagen (se GrUU 6/2009 rd s. 3–13). En omfattande reform av beredskapslagen inleddes i början av april 2022 och ska vara klar under 2025 (lagstiftningsärende VN/5137/2022). Målet är bl.a. att skapa konsekventa och tidsenliga bestämmelser som överensstämmer med grundlagen, som gör det möjligt att i rätt tid fatta beslut som gäller hantering av olika exceptionella situationer och som innehåller ändamålsenliga och tillräckliga befogenheter att fatta dessa beslut.

Det är regeringen som tillsammans med presidenten konstaterar att undantagsförhållanden råder och meddelar en förordning som anger att vissa bestämmelser i beredskapslagen ska börja att tillämpas. Förordningen, som har en begränsad giltighetstid, ska omedelbart underställas riksdagens prövning. Först när riksdagen har fastställt den får bestämmelserna i lagen börja att tillämpas. I brådskande fall får regeringen dock föreskriva att de ska tillämpas omedelbart.

Beredskapslagen innehåller både materiella bestämmelser och bemyndiganden inom olika samhällsområden. Lagen reglerar bl.a. styrning av social- och hälsovården, tjänste- och arbetsförhållanden, administrationen och näringslivet. Vissa regler gäller vid alla typer av undantagsförhållanden medan andra bara är tillämpliga vid t.ex. ett väpnat angrepp. Lagen påminner om Sveriges beredskapslagstiftning för krigsförhållanden men reglerna är samlade i en enda författning och delvis tillämpliga även vid fredstida kriser. Utgångspunkten är dock att kriser i första hand ska hanteras med stöd av vanliga lagar, som räddningslagen eller lagen om smittsamma sjukdomar. Det är först när sådan lagstiftning inte ger tillräckligt stöd för nödvändiga åtgärder som beredskapslagen är avsedd att användas.

Norge har ytterst förlitat sig på konstitutionell nödrätt

Även de norska normgivningsreglerna liknar de svenska. Stortinget har dock redan i normalfallet mycket stora möjligheter att delegera normgivningsmakt till regeringen. Till skillnad från i Sverige kan Stortinget såvitt framgår låta regeringen meddela även civilrättsliga föreskrifter och föreskrifter som begränsar grundläggande fri- och rättigheter. Sådan delegation sker genom bemyndiganden i lagar.

Norge har inte några grundlagsregler om undantagstillstånd eller om regeringens befogenheter i fredstida kriser. Utgångspunkten är att sådana kriser får hanteras inom grundlagens vanliga ramar. En skillnad jämfört med Sverige och Finland är att den konstitutionella nödrätten alltjämt är en del av norsk rättstradition, även om frågan debatteras kontinuerligt. I vissa nödsituationer anses det således finnas en oskriven rätt för statsmakterna att avvika från grundlagen. Det mest kända exemplet är den s.k. Elverumsfullmakten 1940, som innebar att Stortinget överlämnade sina befogenheter, inklusive lagstiftningsuppgifter, till regeringen utan direkt stöd i grundlagen.

I vilka situationer konstitutionell nödrätt kan återopas är samtidigt inte självklart. Covid-19-pandemin ansågs inte utlösa nödrätt.

En speciell bestämmelse i den norska grundlagen är § 17 om provisoriska föreskrifter. Bestämmelsen handlar inte om kriser men ger regeringen en generell rätt att utfärda tillfälliga regler om handel, tull, näringsverksamhet och offentlig rätt. Bakgrunden synes vara att kungen skulle ha möjlighet att utfärda nödvändiga regler i dessa ämnen när Stortinget inte var samlat. Paragrafen anses dock kunna tillämpas även i dag, framför allt i situationer när Stortinget inte är samlat. Den skulle alltså kunna aktualiseras i kriser av allvarligt slag. Regeringens provisoriska föreskrifter får inte strida mot vanliga lagar eller mot grundlagen och de ska alltid vara tidsbegränsade.

Norge har inte någon övergripande och tvärssektoriell lag för fredstida kriser. Däremot finns det flera sektorsspecifika och några få sektorsövergripande lagar som innehåller bemyndiganden för bl.a. regeringen att meddela föreskrifter. Under 2019 lämnade en norsk utredning ett förslag till en sektorsövergripande fullmaktslag (NOU 2019: 13). Syftet var bl.a. att undvika situationer då oreglerad nödrätt behöver användas. Den föreslagna lagen skulle ge regeringen rätt att meddela tillfälliga föreskrifter i vissa extraordinära kriser. Dessa föreskrifter skulle kunna fylla ut, komplettera eller avvika från gällande lagstiftning. Föreskrifterna skulle vara tidsbegränsade och föreläggas Stortinget inom tio dagar. Förslaget har inte blivit lag men låg under covid-19-pandemin till grund för en tillfällig coronalag.

Danmark har en lösning om Folketinget inte kan samlas

De danska grundlagsreglerna om normgivning är kortfattade. Det finns dock spridda krav på att vissa saker ska regleras genom lag.

Inte heller Danmark har några bestämmelser i grundlagen om undantagstillstånd eller särskilda krisbefogenheter för regeringen. En fredstida kris ska som utgångspunkt hanteras inom grundlagens vanliga ramar, med Folketinget som lagstiftare. På samma sätt som i Norge anses den konstitutionella nödrätten vara en oskriven del av den danska grundlagen. För att frånga grundlagen med hänvisning till nödrätt krävs det dock ett mycket allvarligt hot mot statens fortlevnad. Pandemin ansågs inte heller i Danmark utlösa nödrätt.

Den danska grundlagen har en särskild lösning för det fall att Folketinget inte kan samlas och utöva sin lagstiftande makt. Enligt § 23 får regeringen i särskilt brådskande fall utfärda provisoriska lagar på i princip alla områden om Folketinget inte kan samlas. Anledningen till att Folketinget inte kan samlas saknar betydelse. Det kan handla om både krigssituationer och framtida kriser, som t.ex. en naturkatastrof. För att Folketinget ska vara beslutsmässigt krävs det att minst hälften av ledamöterna närvarar. Regeringens provisoriska lagar får inte strida mot grundlagen och ska godkännas eller förkastas av Folketinget så snart detta kan samlas igen.

Danmark har också en författningsberedskap i vanlig lag, bl.a. en beredskapslag som reglerar statsmakternas hantering av olyckor och katastrofer, inklusive terrorist- och krigshandlingar. Lagen reglerar dock främst de lägre statsorganens och myndigheternas roller och motsvarar till stor del den svenska lagen om skydd mot olyckor. Någon sektorsövergripande fullmaktslag finns inte i Danmark.

I Storbritannien finns lagstöd för nödförordningar

Grundlagsutredningens förslag om normgivning i nödsituationer har beskrivits i avsnitt 11.3.4. När förslaget togs fram användes den brittiska lagstiftningen på området, Civil Contingencies Act, som förebild för hur en lämplig lösning kunde se ut. Det finns därför anledning att även här kort återge några drag i denna lagstiftning.¹²

Storbritannien har inte någon skriven författning och saknar alltså konstitutionell reglering av nödtillstånd. Civil Contingencies Act, som är en lag från 2004, innefattar dock ett relativt detaljerat regelverk som kan komma att gälla i nödsituationer. Lagen är indelad i två delar. Den första reglerar civilt försvar och krisberedskap på lokal nivå medan den andra delen, som har rubriken Emergency Powers, reglerar vissa maktförhållanden vid en nödsituation.

En nödsituation kan enligt lagen vara av två slag. Dels kan det vara fråga om krig eller terrorism som hotar att allvarligt skada landets säkerhet. Dels kan det vara fråga om en händelse eller en situation som hotar att tillfoga människor eller miljö allvarlig skada. Med allvarliga skador som tillfogas människor avses att händelsen eller

¹² Lagstiftningen beskrevs i expertgruppsrapporten Krisberedskapen i grundlagen (SOU 2008:61, s. 232–234). Se även avsnitt 3.9 i den nya kartläggningen (bilaga 2).

situationen leder till, eller kan leda till, dödsfall, kroppsskada eller sjukdom, hemlöshet, skadegörelse på egendom, avbrott i tillgången till pengar, mat, vatten, energi eller bensin, avbrott i kommunikationssystemen, avbrott i transportsystemen eller avbrott i sjukvård-srelaterade verksamheter. Med skada som tillfogas miljön avses att händelsen eller situationen leder till eller kan leda till smitta av land, vatten eller luft med biologiska, kemiska eller radioaktiva ämnen, eller rubbningar eller förstörelse av djur- eller växtliv.

Lagen gör det möjligt att i nödsituationer av dessa slag besluta nödförordningar utan någon förhandsgranskning av parlamentet. En nödförordning får förändra gällande lagstiftning och kan avse bl.a. konfiskering och förstörelse av egendom, begränsningar i rörelse- och mötesfriheten samt evakuering. En nödförordning får dock inte ändra lagen om de mänskliga rättigheterna (Human Rights Act).

Beslut om nödförordningar fattas av regeringen eller, om ett regeringssammanträde inte kan ordnas utan allvarlig försening, av en enskild överordnad minister eller premiärministern. Förordningarna ska så snart som möjligt föreläggas parlamentet. De upphör att gälla sju dagar efter det att de har förelagts parlamentet, om inte de båda kamrarna dessförinnan har godkänt dem. Parlamentets båda kamrar kan alltid besluta att förordningarna ska upphöra eller ändras.

Nödförordningar får beslutas endast om reglerna är nödvändiga för att hantera hotet och åtgärderna står i proportion till faran. De gäller som längst 30 dagar, även om de har godkänts av parlamentet. Nya nödförordningar kan dock beslutas om detta är nödvändigt.

Några nödförordningar med stöd av Civil Contingencies Act har hittills inte utfärdats. Under covid-19-pandemin togs i stället andra bemyndiganden fram, bl.a. i en tillfällig coronalag. Med stöd av dessa utfärdade ansvariga ministrar en stor mängd förordningar. Valet att inte tillämpa Civil Contingencies Act har i debatten både ifrågasatts och försvarats. Frågan har ställts om regeringen kan ha velat undvika en tillämpning av Civil Contingencies Act för att den fordrade en hög grad av parlamentarisk kontroll.¹³

¹³ Jonathan Sumption, *Law in a time of crisis*, 2021, s. 223 och 224 samt Andrew Blick och Clive Walker, *Why did government not use the Civil Contingencies Act?*, *The Law Society Gazette*, 2 april 2020, se <https://www.lawgazette.co.uk> under avsnittet Legal updates.

11.5.3 Rekommendationer om normgivning i kriser

Grundlagsbestämmelser om nödtillstånd – som ofta ger regeringen eller statschefen utökade befogenheter – införs i regel för att staten ska kunna agera snabbt och vidta adekvata åtgärder för att skydda befolkningen och landet. Riskerna med sådana särregleringar är samtidigt väl kända. Utökade befogenheter och förenklade beslutsprocesser kan utöva en lockelse som gör att reglerna tillämpas i andra fall än de egentligen är avsedda för. Det kan finnas risk för missbruk.

Internationellt har det mot denna bakgrund i olika sammanhang formulerats principer för hur bestämmelser om nödtillstånd bör utformas. Detta har berörts i avsnitt 6.4. I det följande beskrivs översiktligt de rekommendationer som har tagits fram dels av Europarådets Venedigkommission, dels av EU-kommissionen.

Venedigkommissionens rekommendationer om nödtillstånd

Venedigkommissionen är Europarådets rådgivande organ när det gäller konstitutionella frågor. Till stöd för Sverige och de andra medlemsstaterna i Europarådet har kommissionen tagit fram vissa rekommendationer om nödtillstånd. Dessa är avsedda att kunna användas bl.a. när nya grundlagsregler på detta område övervägs.

Rekommendationerna avser nödtillstånd generellt och inte bara frågan om fördelning av normgivningsmakt mellan parlament och regering eller president. De omfattar därmed frågor som inte ingår i kommitténs uppdrag, t.ex. utökade befogenheter för polis och militär och utökade möjligheter att begränsa fri- och rättigheter. Rekommendationerna är dock betydelsefulla även när det gäller normgivning och frågor om en regerings föreskriftsrätt i kriser.

I den internationella kartläggningen (bilaga 2 till betänkandet) tas bl.a. följande rekommendationer upp (avsnitt 1 i rapporten):¹⁴

- Ett nödtillstånd bör utlysas och inte inträda med automatik.
- Vad som kan leda till utlysande av nödtillstånd bör specificeras i grundlagen, t.ex. krig, allmän nödsituation som hotar nationens fortbestånd eller fara vars effekter är kännbara i hela landet.

¹⁴ Rapporten bygger i denna del framför allt på Venedigkommissionens sammanställning *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency*, 2020. Jämfört med rapporten har punkterna här ställts upp på ett delvis annorlunda sätt.

- Ett nödtillstånd bör vara strikt begränsat vad gäller giltighetstid och omfattning, utifrån de omständigheter som råder.
- På samma sätt bör avvikelser från den normala maktfördelningen mellan olika statsorgan vara begränsade i tid och omfattning.
- Parlamentets verksamhet bör fortsätta under hela nödtillståndet.
- Regeringens utlysande av nödtillstånd och regeringens eventuella nödförordningar bör kunna efterhandsgranskas av parlamentet. Parlamentet bör ha befogenhet att avsluta ett nödtillstånd.
- Regeringens åtgärder under nödtillstånd bör så långt som möjligt vara provisoriska och kunna ändras eller dras tillbaka. Eventuella nödförordningar bör vara tidsbegränsade och upphöra att gälla senast när nödtillståndet upphör. Att begränsa regeringens rätt att lagstifta under nödtillstånd till vissa områden kan ha ett värde.
- Grundlagsändringar bör inte göras i nödlägen. Försiktighet bör iakttas även när det gäller vissa andra lagar, t.ex. vallagar.

Till detta kan läggas vissa mer allmänna krav.¹⁵ Särskilda nödreger bör som regel vara konstitutionella, dvs. finnas i grundlag eller i vart fall ha stöd i grundlag. De bör också vara nödvändiga, förutsebara, proportionella och legitima. Det gäller grundlagsreglerna i sig men också de nödreger som en regering kan ha rätt att utfärda i händelse av en kris. De senare bör också vara kontrollerbara, dvs. kunna kontrolleras av t.ex. parlamentet eller av domstolar i enskilda fall. Det anses slutligen finnas fördelar med att nödtillståndet som sådant beslutas av ett organ (parlamentet) medan de konkreta åtgärder eller nödreger som sedan följer beslutas av ett annat (regeringen).

Motsvarande rekommendationer har tagits fram inom EU

EU-kommissionen har sedan 2020 publicerat särskilda rapporter om rättsstatens principer, Rule of Law Reports (se avsnitt 1 i bilaga 2 till betänkandet). 2021 års rapport fokuserade på covid-19-pandemins effekter på rättsstatligheten i Europa. I rapporten betonas, på samma

¹⁵ Jfr t.ex. Johan Hirschfeldt och Olof Petersson, Rättsregler i kris, 2020, s. 16–18 samt Christian Kreuder-Sonnen, Does Europe Need an Emergency Constitution?, Political Studies, februari 2023, s. 125–144.

sätt som i Venedigkommissionens rekommendationer, vikten av att olika nödgärder som avviker från det normala är tidsbegränsade, nödvändiga, proportionella och lagenliga. Även parlamentets och domstolarnas kontrollmakt lyfts fram. På samma sätt understryks vikten av demokratisk maktindelning (eng. checks and balances).

11.6 Kommitténs överväganden om reformbehovet

Kommitténs uppgift är att bedöma om det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i allvarliga framtida kriser. Frågan är om regeringen bör ges rätt att i vissa fall meddela föreskrifter som annars ska meddelas av riksdagen genom lag.

Det bör på nytt understrykas att kommittén inte överväger förslag om att ge regeringen vidare normgivningskompetens än vad riksdagen har. Det är t.ex. inte fråga om att regeringen ska kunna begränsa fri- och rättigheter i större utsträckning än vad riksdagen kan göra. Det som övervägs är den inbördes ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen när det gäller normgivning i kriser och om regeringen i vissa fall bör kunna meddela föreskrifter som normalt sett hör till riksdagens exklusiva kompetensområde.

Att utvidga regeringens normgivningskompetens i kriser är naturligtvis inte något självändamål. Ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen när det gäller normgivning är noggrant genomtänkt och bör inte förändras utan tungt vägande skäl. Frågan är alltså om det finns ett sakligt motiverat reformbehov på området.

I det följande behandlar kommittén först vilket ansvar riksdagen och regeringen kan anses ha i allvarliga framtida kriser (avsnitt 11.6.1). Där ligger utgångspunkten för vilka mer exakta befogenheter respektive organ bör ha. Kommittén går sedan över till normgivningsfrågan och diskuterar hur föreskrifter inför och i kriser normalt sett bör tas fram (avsnitt 11.6.2). Därefter analyserar kommittén vilka begränsningar som regeringsformens nuvarande normgivningsregler kan medföra i allvarliga framtida kriser (avsnitt 11.6.3 och 11.6.4). Slutligen bedömer kommittén om det finns skäl att ändra regeringsformen i något avseende (avsnitt 11.6.5).

11.6.1 Riksdagens och regeringens ansvar i kriser

Kommitténs bedömning: Regeringen styr riket och ska därför säkerställa att det vidtas effektiva åtgärder för att skydda befolkningen och riket i en kris. Riksdagen ska, i regel på initiativ av regeringen, stifta lag och besluta om statens budget. Riksdagen ska också granska regeringen. Denna ansvarsfördelning mellan riksdagen och regeringen har grundläggande betydelse när frågan om normgivning i allvarliga fredstida kriser nu ses över.

Den svenska ordningen för krisberedskap och krishantering har beskrivits i kapitel 5. Systemet bygger bl.a. på att den som ansvarar för en verksamhet i normala fall som utgångspunkt har ansvar även under en kris. En god krishantering bygger därför på att alla aktörer, däribland kommuner och regioner, tar sitt ansvar och fullgör sina uppgifter. När det gäller normgivning riktar sig dock intresset mot riksdagen och regeringen. I det följande ligger fokus därför på den konstitutionella ansvarsfördelningen mellan dessa båda organ.

Riksdagen och regeringen delar en skyddsuppgift

Den allmänna ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen har beskrivits i avsnitt 3.2. Som framgår där är riksdagen folkets främsta företrädare med uppgift att stifta lag, besluta om skatt till staten och bestämma hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar också rikets styrelse och förvaltning. Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Vad som ligger i regeringens uppgift att styra riket utvecklas nedan. En regering behöver ha tillräckligt stöd i riksdagen för att kunna tillträda och riksdagen kan genom misstroendeförklaring alltid välja att avsätta en sittande regering.

Denna ansvarsfördelning gäller även i fredstida kriser. Endast i krig och krigsfara kan en avvikande ansvarsfördelning förekomma. I krig ska t.ex. regeringen ta över riksdagens uppgifter, om varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fullgöra dem (15 kap. 5 § RF).

Kommittén har i avsnitt 7.1 bedömt att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda befolkningen och riket både i fredstida kriser och i krig och krigsfara. I detta ligger bl.a. att värna invånarnas liv och hälsa samt rikets territorium, självständighet, demokratiska

statsskick och institutioner. Skyddsuppgiften har ansetts ligga på det allmänna i dess helhet, dvs. på såväl staten som på kommunerna och regionerna. Regeringens ansvar har lyfts fram särskilt men det har också betonats att riksdagen behöver vara i stånd att fullgöra sina uppgifter. Att skydda befolkningen och riket i kriser är en uppgift som riksdagen och regeringen på nationell nivå kan sägas dela.¹⁶

Regeringen styr riket och ansvarar för att åtgärder vidtas

Regeringens uppgift är att styra riket. Det gäller både under normala förhållanden och i kriser av olika slag. Det hävdas inte sällan att regeringens uppgift är särskilt viktig i kriser, då behovet av snabba och effektiva åtgärder träder i förgrunden. Samtidigt kan riksdagens parlamentariska kontroll vara extra angelägen i de situationerna.¹⁷

Den närmare innebörden av att regeringen styr riket framgår av bestämmelser på flera håll i regeringsformen. Regeringen har både initiativtagande och verkställande uppgifter. Regeringen lämnar till att börja med förslag till riksdagen om ny lagstiftning och om statens budget. På så sätt kan regeringen sägas söka riksdagens – indirekt folkets – godkännande för olika åtgärder som regeringen bedömer behövs. Till regeringens uppgifter hör vidare att förvalta och förfoga över statens tillgångar samt att företräda Sverige internationellt.

Regeringen leder också den statliga förvaltningen. Alla statliga förvaltningsmyndigheter som inte står under riksdagen lyder under regeringen och står till regeringens förfogande vid styrande av riket (SOU 1972:15 s. 121 och 122). Förvaltningsmyndigheternas plikt att lyda regeringen är långtgående. Det är endast i ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag som regeringen inte får styra dem. Det finns för närvarande mer än 200 myndigheter under regeringen med över 150 000 anställda. Domstolar och högskolor är då oräknade.

För att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt finns ett regeringskansli.

¹⁶ Jfr Riksdagsrevisionen, Regeringen och krisen (RiR 2008:9), s. 19: ”Det är ytterst riksdagen och regeringen som ansvarar för att samhället även vid allvarliga störningar i samhällsviktiga funktioner och svåra påfrestningar fortfarande kan fungera och säkerställa medborgarnas grundläggande service, trygghet och omvårdnad.”

¹⁷ Förhållandet mellan parlament/legislatur och regering/exekutivmakt i kriser har diskuterats länge. Ett äldre men fortfarande relevant inlägg i frågan är Herbert Tingsten, Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism, 1926, se särskilt s. 9–12 och 130–137.

Det består för närvarande av Statsrådsberedningen, tio departement och Förvaltningsavdelningen. Regeringskansliets cirka 5 000 anställda biträder regeringen med bl.a. beredning av förslag till lagstiftning och budget samt styrning av myndigheterna under regeringen.

Vid sidan av övriga befogenheter har regeringen också en egen på regeringsformen grundad normgivningsmakt (se avsnitt 3.3). Denna är dock begränsad jämfört med riksdagens. Utgångspunkten är att regeringen endast får meddela föreskrifter som är gynnande eller neutrala för enskilda samt verkställighetsföreskrifter till lagar. Utöver det kan riksdagen i vissa avseenden – inom det fakultativa lagområdet – delegera normgivningsmakt till regeringen genom bemyndiganden i lagar. I den utsträckning riksdagen har lagstiftat på ett visst område kan regeringen inte meddela föreskrifter på samma område. En lag får ju inte ändras på annat sätt än genom lag.

Regeringen anses slutligen ha rätt att styra riket ”i övrigt”, dvs. att vidta åtgärder på områden där uppgifter enligt grundlag inte är reserverade för t.ex. riksdagen, kommunerna eller domstolarna.

Regeringens roll och nationella ansvar i kriser har återkommande diskuterats och det finns skäl att här redogöra för vissa uttalanden.

När riksdagen beredde försvarsbeslutet för 2002–2004 uttalade sig försvarsutskottet om strukturen för krishantering i samhället. Om en allvarlig kris inträffar blir den enligt utskottet omedelbart en fråga för regeringen, eftersom regeringen styr riket. Det gäller även om krisen inte har formen av krig eller krigsfara. Regeringen måste hantera krisen när den inträffar och uppgiften att styra riket kan inte överlämnas till något annat organ (bet. 2001/02:FöU2 s. 70–72).

När regeringen efter tsunamikatastrofen 2004 tillsatte en särskild katastrofkommission angavs det att regeringen har det övergripande ansvaret för samhällets insatser i händelse av stora påfrestningar och för samhällets beredskap och förmåga att hantera sådana situationer (dir. 2005:3). När konstitutionsutskottet granskade regeringens krisberedskap och krishantering i samband med katastrofen angavs att regeringens styrfunktion i vid mening måste förstås på det sättet att i den ingår alla uppgifter som är nödvändiga för styrandet av riket och som inte enligt grundlag eller lag ska utföras av något annat organ. I styrfunktionen måste anses ingå att hantera konsekvenserna av en stor katastrof som drabbar riket och dess befolkning, då detta knappast kan vara en uppgift för riksdagen, enskilda kommuner eller domstolarna. Stöd för en sådan bedömning kunde enligt utskottet

hämtas i det som inom straffrätten gäller i fråga om underlåtenhet att handla, även om bestämmelsen om att regeringen styr riket faller utanför straffrättens område. Till sin hjälp, påpekade utskottet, har regeringen de myndigheter som lyder under regeringen. Till syvende och sist är det dock regeringen – inte förvaltningsmyndigheterna – som i enlighet med regeringsformen ansvarar inför riksdagen för hur krisen hanteras (bet. 2005/06:KU8 s. 38 och 39).

I rapporten Regeringen och krisen (RiR 2009:8, s. 22) uttalade Riksrevisionen att regeringens ansvar vid hantering av en mycket allvarlig samhällskris primärt framgår av regeringsformen och att den svenska regleringen i såväl grundlag som vanlig lag bygger helt på att regeringen har ett övergripande ansvar som inte kan delegeras. Det angavs samtidigt att regeringen inte har ett operativt ansvar för vilka åtgärder som dess myndigheter vidtar eller inte vidtar, fränsett att regeringen ska se till så att krisen i fråga hanteras. Regeringen ska alltså initiera åtgärder om myndigheter inte på egen hand gör detta.¹⁸

När konstitutionsutskottet granskade regeringens förberedelse inför och agerande under flyktingsituationen 2015 framhölls det att regeringen i sin styrelsefunktion har det yttersta ansvaret för att landet kan hantera också denna typ av utmaningar och situationer. Utskottet angav att det i en krissituation ofta är viktigt att kunna agera snabbt och att det beredningskrav som enligt regeringsformen gäller i regeringsärenden är flexibelt. Utskottet påminde om att regeringen är ytterst ansvarig för att det finns en organisation som kan hantera kriser av olika slag (bet. 2015/16:KU20 s. 451–454).

Efter covid-19-pandemin angav Coronakommissionen bl.a. att regeringens uppgift är att på övergripande nivå säkerställa en effektiv krishantering. Uppgiften som ytterst ansvarig för krishanteringen inkluderar att fatta de regeringsbeslut som är nödvändiga för hela förvaltningen. Regeringen ansvarar enligt kommissionen för att tydligt ta ett nationellt ledningsansvar och uppgiften att styra riket accentueras under en kris (SOU 2022:10 s. 329 samt 643 och 644).

När konstitutionsutskottet granskade regeringens hantering av covid-19-pandemin hänvisade utskottet till sina tidigare uttalanden om regeringens ansvar i kriser (bet. 2020/21:KU20 s. 191 och 192). Konstitutionsutskottet beskrev också det nationella områdesansvar som regeringen anses ha inom krisberedskapen (jfr avsnitt 5.4).

¹⁸ Som underlag för Riksrevisionens rapport fanns en studie av numera justitierådet Thomas Bull om regeringens rättsliga ansvar i kriser. Den är bilagd till Riksrevisionens rapport.

Sammanfattningsvis kan kommittén konstatera att regeringen styr riket och därför också har det yttersta ansvaret för att hantera kriser. Ansvaret kan beskrivas så att regeringen ska säkerställa att det vidtas effektiva åtgärder för att skydda befolkningen och riket. Till sin hjälp har regeringen de statliga förvaltningsmyndigheterna men det är regeringen själv som ansvarar inför riksdagen för hur krisen hanteras. Regeringen förväntas ta de lagstiftningsinitiativ som kan behövas och i övrigt vidta de åtgärder som situationen kräver.

Riksdagen prövar regeringens förslag och granskar regeringen

Även riksdagen har centrala uppgifter och ett stort ansvar i kriser. På samma sätt som under normala förhållanden förväntas riksdagen kunna stifta lag, besluta om statens budget och granska regeringen. När stora mänskliga eller materiella värden står på spel kan riksdagen också behöva agera betydligt snabbare än i normala situationer.

Riksdagens funktion som lagstiftare har beskrivits i avsnitt 3.3. Riksdagen har den huvudsakliga normgivningsmakten i Sverige och vissa föreskrifter får inte meddelas på annat sätt än av riksdagen genom lag. Undantag kan göras endast under krigsförhållanden.

Trots riksdagens ställning som lagstiftare är avsikten att initiativ till ny lagstiftning i regel ska tas av regeringen genom proposition. Det gäller även i kriser. I undantagsfall kan dock riksdagen själv ta initiativ till lagstiftning, i första hand genom utskottsinitiativ.

Möjligheten att initiera lagstiftning genom utskottsinitiativ har behandlats i avsnitt 11.2. Som framgår där har utskottsinitiativ ansetts kunna vara lämpliga bl.a. för att vidta lagstiftningsåtgärder i samråd med Regeringskansliet när ett utskott bedömer att snabba åtgärder behövs och det inte råder någon oenighet i frågan (bet. 2021/22:KU35 s. 46–49). Det har samtidigt betonats att ärenden om lagstiftning normalt bör väckas genom proposition och att utskott förutsätts vara försiktiga med att själva arbeta fram mer omfattande förslag utan beredning inom Regeringskansliet (bet. KU 1970:27, bet. 1995/96:KU6, bet. 1996/97:KU26 och bet. 1997/98:KU26).

I en rapport om utskottsinitiativ som en arbetsgrupp inom konstitutionsutskottet lade fram 2022 anges att den grundläggande ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen innebär att regeringen styr riket och att riksdagen beslutar om bl.a. lagstiftning, till över-

vägande del på förslag av regeringen. I den mån riksdagen antar lagar på förslag av utskott som har utnyttjat sin initiativrätt skulle denna initiativrätt enligt rapporten kunna sägas påverka regeringens förslagsrätt och ytterst förhållandet mellan riksdagen och regeringen. Enligt rapporten skulle det dessutom kunna få konsekvenser för kvaliteten på lagstiftningen med hänsyn till att utskotten inte har tillgång till utredningsresurser eller biträde av ett regeringskansli med sakkompetens, rutiner och erfarenhet av att bereda lagstiftningsärenden. En tillämpning av utskottsinitiativ utan varsamhet riskerar att negativt påverka fördelningen av befogenheter mellan riksdagen och regeringen (2021/22:RFR8 s. 41 och 49).

Konstitutionsutskottet har enligt ställt sig bakom iakttagelserna och slutsatserna i rapporten (bet. 2021/22:KU35 s. 46–49).

Även när det gäller finansmakten, dvs. rätten att bestämma om statens inkomster och utgifter, är utgångspunkten att regeringen tar initiativ till de beslut som riksdagen fattar. Regeringen lämnar varje år en budgetproposition till riksdagen och kan vid behov även lämna propositioner om ändringsbudgetar under löpande budgetår.

Sin kontrollmakt utövar riksdagen även i kriser främst genom interpellationer och frågor, konstitutionsutskottets granskning och möjligheten till misstroendeförklaring. I vid mening kan riksdagen sägas utöva kontrollmakt även när den behandlar propositioner.

Kontrollmakten kan ha särskild betydelse i kriser. Den norska coronakommissionen har i sin utvärdering efter pandemin uttalat att det är i krissituationer som risken för överträdelser av grundlagen och grundläggande fri- och rättigheter är som störst. Kommissionen har även angett att de ändringar som Stortinget gjorde i regeringens förslag till särskild coronalag visar hur viktig den parlamentariska behandlingen av lagförslag är, inte minst i kriser (NOU 2021: 6 s. 298 och 304). Det kan för svensk del noteras att även riksdagen gjorde noggranna prövningar av de mycket långtgående lagförslag som regeringen lade fram under pandemin. I flera fall gjordes också ändringar i förslagen (jfr t.ex. bet. 2019/20:SoU20). Riksdagen upprätthöll även sina sedvanliga kontrollfunktioner under pandemin.

Sammanfattningsvis kan kommittén konstatera att riksdagens ansvar under en kris till stor del ligger i att upprätthålla den vanliga verksamheten. Regeringen leder krishanteringen och ska ta de initiativ som krävs men riksdagen behöver vara beredd att pröva de lagstiftnings- och budgetåtgärder som regeringen föreslår, ofta med

kort varsel. Riksdagen har också den i kriser särskilt betydelsefulla uppgiften att granska regeringen och regeringens olika åtgärder.

När Riksdagens coronakommitté följde upp riksdagens arbete under pandemin var det, i linje med detta, just förmågan att fullgöra de vanliga uppgifterna och att skyndsamt pröva regeringens initiativ som betonades. Kommittén angav att riksdagen hade kunnat anpassa sin del av den parlamentariska beslutsprocessen utifrån de svåra förhållanden som rådde under lång tid och samtidigt fullgöra sina statsrättsliga uppgifter på ett fullgott sätt. Regeringens förslag till ny lagstiftning och extra ändringsbudgetar kunde beredas och beslutas mycket snabbt när detta krävdes och riksdagens kontrollmakt kunde sägas ha fungerat i huvudsak väl (2021/22:URF1 s. 333–336).

Både riksdag och regering ska kunna ta sitt ansvar

Riksdagen och regeringen har som framgått samma funktioner och ansvarsområden i en fredstida kris som normalt. En allvarlig kris kan dock accentuera respektive organs ansvar. Regeringens uppgift att styra riket får extra tyngd, samtidigt som riksdagens demokratiska kontroll blir särskilt angelägen. När kommittén nu ser över vad som bör gälla beträffande normgivning inför och i kriser behöver båda organens förutsättningar att ta sitt fulla ansvar beaktas. Det handlar ytterst om att riksdagen och regeringen tillsammans ska kunna fullgöra sin uppgift att skydda befolkningen och riket. Frågan är om regeringsformens regler om normgivning behöver justeras för att förmågan att fullgöra denna grundläggande uppgift ska stärkas.

11.6.2 God författningsberedskap som utgångspunkt

Kommitténs bedömning: God författningsberedskap bör likasom hittills vara utgångspunkten för svensk krishantering. Att riksdagen och regeringen i förväg har beslutat de föreskrifter som kan behövas för kriser, genom sedvanligt lagstiftningsarbete, ger bäst förutsättningar för verkningsfulla och rättssäkra regler.

Kriser kan kräva regler av många olika slag

Fredstida kriser kan vara av olika slag och beröra i stort sett alla samhällsområden. De kan inträffa plötsligt – utan förvarning – eller växa fram gradvis. De kan gå över snabbt eller sträcka sig över flera år och allvarlighetsgraden kan variera. Vissa kriser kan vara möjliga att förutse medan andra kan ligga utanför våra föreställningar om vad som är möjligt. Gemensamt för allvarliga kriser är dock att de innebär en fara för de grundläggande värden som det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda, däribland befolkningens liv och hälsa.

De flesta fredstida kriser kräver åtgärder från samhällets sida. Det kan t.ex. handla om att genomföra konkreta räddningsinsatser efter en olycka, att begränsa folksamlingar för att motverka spridning av en smittsam sjukdom eller att besluta om ekonomiska stödpaket för att bekämpa följderna av en finanskris. Krishanteringen fordrar att det finns regler som ger det allmänna rätt att vidta nödvändiga och ofta ingripande åtgärder på en mängd områden, i fråga om allt från avspärrningar av olika platser till ransonering av exempelvis el.

Exempel på behov och problem när det gäller normgivning under fredstida kriser har beskrivits i avsnitt 11.4. Genomgången visar att fredstida kriser kan få stora konsekvenser som sträcker sig långt utanför det förväntade problemområdet. Man kan tala om sekundära effekter. Under t.ex. covid-19-pandemin påverkades stora delar av samhället och åtgärder behövde vidtas på många andra rättsområden än smittskydd och hälso- och sjukvård. Liknande erfarenheter finns från andra kriser. Det är tänkbart att en och samma kris kan kräva föreskrifter om så skilda ämnesområden som räddningstjänst, polis, sjukvård, smittskydd, el, vatten, livsmedel, transporter, betalningar, val, sekretess, utbildning och socialförsäkringsförmåner.

De föreskrifter som kan behövas i fredstida kriser kan vara av olika slag även konstitutionellt sett. Vissa kan regeringen meddela på egen hand, t.ex. om de statliga myndigheternas organisation eller om bidrag och andra förmåner. Andra är betungande för enskilda och ska därför meddelas av riksdagen genom lag eller av regeringen efter bemyndigande i lag. Slutligen finns det föreskrifter som i fredstid inte får meddelas på något annat sätt än genom lag. Det gäller bl.a. föreskrifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes, dvs. civilrätt, samt föreskrifter som begränsar enskildas fri- och rättigheter. De olika områdena har beskrivits i avsnitt 3.3.

Sammanfattningsvis kan en fredstida kris, beroende på dess karaktär och omfattning, röra olika delar av rättsordningen och ställa krav på föreskrifter av mycket varierande slag. Ibland kan det handla om regler som regeringen får meddela själv eller som riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela. Men det kan också behövas föreskrifter av det slag som endast riksdagen får meddela.

Författningsberedskap innebär att regler beslutas i förväg

En effektiv krishantering kräver således bestämmelser av olika slag. Den rådande utgångspunkten är att de bestämmelser som behövs ska tas fram och beslutas på förhand, inte under själva krisen. Det ska med andra ord finnas en författningsberedskap i form av regler som är antagna i förväg och som anger vilka åtgärder som går att vidta när en kris väl kommer. Samma utgångspunkt gäller i fråga om krig och krigsfara (se avsnitt 4.4 om författningsberedskap i allmänhet).

Svensk krishantering bygger alltså i grunden på att riksdag och regering under normala förhållanden överväger vilka åtgärder som kan vara nödvändiga att vidta i olika krissituationer och tar fram de regler som behövs. Man kan säga att riksdagen på så sätt i förväg godkänner vad regeringen och myndigheterna får göra i en kris. Det kan ske genom att riksdagen i lag anger vilka konkreta åtgärder som får vidtas på ett visst område i en krissituation. Ett exempel är smittskyddslagens regler om åtgärder som karantän och isolering. Det kan också ske genom att riksdagen i lag bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter på ett visst angivet område i händelse av en kris. Riksdagen delegerar då rätten att meddela vissa föreskrifter som det annars skulle vara riksdagens sak att meddela själv. Sådana bemyndiganden är vanliga när det inte anses möjligt att på förhand avgöra exakt vilka åtgärder som kan behövas. Det kan också handla om att åtgärderna inte är lämpliga att reglera i lag, t.ex. därför att en reglering behöver vara mycket detaljerad eller kan komma att behöva ändras ofta. Riksdagen kan medge att regeringen i sin tur delegerar rätten att meddela föreskrifter till en förvaltningsmyndighet.

Den befintliga författningsberedskapen för fredstida kriser har beskrivits i avsnitt 5.3. Covid-19-pandemin och andra kriser har visat att den förberedda lagstiftning som finns på olika områden fyller en mycket viktig funktion för en effektiv krishantering. Samtidigt står

det klart att det finns luckor. Mot bakgrund av bl.a. erfarenheterna från pandemin pågår det arbete på flera områden med att förbättra författningsberedskapen för framtida kriser (se avsnitt 6.2).

Det finns starka skäl att arbeta med författningsberedskap

Att de regler som kan behövas i en kris tas fram och beslutas i förväg har flera fördelar jämfört med att lagstifta under en pågående kris.

För det första innebär det att reglerna tas fram inom ramen för den vanliga och mycket omsorgsfulla lagstiftningsprocessen, med de uppenbara fördelar detta innebär. Under normala förhållanden ligger det ju som framgått ett omfattande arbete bakom en ny lag. Innan ärendet hamnar på riksdagens bord har saken ofta övervägts av en utredning, vars förslag har remitterats till myndigheter, kommuner och andra berörda, som har lämnat synpunkter. I många fall har förslagen dessutom granskats av Lagrådet. De har därefter beretts i Regeringskansliet innan en proposition överlämnas till riksdagen.

Riksdagens behandling av ett lagförslag är i sin tur omgärdad av regler om t.ex. bordläggning, motionsrätt och utskottsbehandling, som syftar bl.a. till att ärendet ska bli noggrant berett och föremål för politisk diskussion innan det slutligen avgörs i kammaren.

Hela lagstiftningsprocessen kännetecknas vidare av offentlighet. Merparten av de handlingar som tas fram i ärendet är tillgängliga för allmänheten, däribland det bakomliggande utredningsförslaget, remissvaren, lagrådsyttrandet, propositionen och riksdagsutskottets betänkande. Ärendet diskuteras också i en öppen riksdagsdebatt.

Under normala förhållanden ger lagstiftningsprocessen således goda möjligheter till en allsidig granskning och offentlig debatt om de nya regler som föreslås. Det finns även en tröghet i systemet som ger utrymme för nödvändig utredning, förankring och eftertanke.

För det andra innebär författningsberedskap att det blir tydligt och förutsebart för myndigheter, kommuner och enskilda vilka åtgärder som kan komma att vidtas när en kris kommer. Under ett vanligt lagstiftningsförfarande har berörda myndigheter och andra aktörer normalt varit delaktiga i processen. De har haft möjlighet att påverka lagstiftningens utformning och kan planera och förbereda de åtgärder som lagstiftningen ger stöd för om en kris kommer. Att

nödvändiga föreskrifter tas fram och beslutas på förhand ger på så sätt goda förutsättningar för en effektiv hantering av olika kriser.

En utmaning som är förknippad med författningsberedskap är visserligen det omfattande lagstiftningsarbete som krävs. Fredstida kriser kan ju vara mycket olika och bestämmelser kan behövas på vitt skilda områden. Det handlar dessutom inte bara om att ta fram den lagstiftning som behövs utan också om att hålla den uppdaterad.

Sammantaget finns det emellertid tydliga fördelar med att ha god författningsberedskap som målsättning. Att i förväg ta fram lämpliga regler genom det normala lagstiftningsförfarandet leder sannolikt till mer verkningsfulla och rättssäkra bestämmelser än om regler tas fram hastigt genom ett förkortat förfarande under en pågående kris.

Författningsberedskap bör alltid vara utgångspunkten

Kommittén bedömer således att utgångspunkten även framöver bör vara att de regler som behövs för fredstida kriser beslutas i förväg genom det vanliga lagstiftningsförfarandet. Detta förhållningssätt gäller sedan länge och ger bäst förutsättningar för genomtänkta, verkningsfulla och rättssäkra bestämmelser samt en förutsebar kris-hantering. Det finns inte skäl att överväga en ändrad inriktning.

Kommittén anser tvärtom att arbetet med författningsberedskap för fredstida kriser bör stärkas. Det omfattande arbete som pågår med att se över författningsberedskapen inom olika områden är därmed välkommet. I sådant beredskapsinriktat lagstiftningsarbete är samordning av stor betydelse. Kommittén vill understryka att en god författningsberedskap förutsätter ett visst helhetstänkande vad gäller t.ex. begreppsbildning och lagteknisk utformning av berörda författningar, eftersom en allvarlig kris ofta kan ha effekter på flera samhällsområden. Samordningen bör genomsyra alla delar av lagstiftningskedjan. Endast om arbetet med beredskapslagstiftning och annan relevant lagstiftning inom olika områden hålls samman kan god författningsberedskap uppnås, upprätthållas och utvecklas.

Genom att dra lärdom av tidigare kriser i Sverige och utomlands och ge arbetet med en samordnad författningsberedskap tillräckligt hög prioritet bedömer kommittén att regelbehovet för fredstida kriser i stora delar kan täckas. Ju bättre författningsberedskapen är desto mindre blir behovet av nya regler när en kris väl kommer.

11.6.3 Viss beredskapslagstiftning är i dag inte möjlig

Kommitténs bedömning: I fredstida kriser får riksdagen inte bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som avser t.ex. civilrätt, begränsningar av rörelsefriheten eller annat som hör till det obligatoriska lagområdet. Detta avviker från vad som gäller under krigsförhållanden och begränsar möjligheten att bygga upp en god författningsberedskap för fredstida kriser. Det kan också medföra problem när nya föreskrifter behövs under en kris.

För krigsförhållanden finns omfattande beredskapslagstiftning

Sverige har en lång historia av att ta fram beredskapslagstiftning för krigsförhållanden. Denna lagstiftning har beskrivits i avsnitt 4.4. Det är till stor del fråga om lagar som har antagits och trätt i kraft men som börjar att tillämpas först om Sverige kommer i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i.

Lagstiftningen anger vad som ska gälla under krigsförhållanden i fråga om exempelvis betalningsväsende, förfogande, ransonering, gränsövervakning, arbetsrätt, prisreglering, arbetsförmedlingstvång, beskattning, förtullning, folkbokföring och försäkringsverksamhet. En översikt över beredskapslagstiftning finns i bilaga 3.

Som exempel på en beredskapslag kan förfogandelagen nämnas. Den träder i tillämpning om Sverige kommer i krig. Riksdagen har vidare bemyndigat regeringen att sätta vissa av lagens bestämmelser i tillämpning genom förordning bl.a. om Sverige är i krigsfara. Om regeringen gör det ska förordningen underställas riksdagen, som får pröva om det var befogat att sätta bestämmelserna i tillämpning.

När förfogandelagen har trätt i tillämpning kan kommuner, regioner och statliga myndigheter efter regeringens medgivande besluta t.ex. att fastigheter ska tas i anspråk för totalförsvarets eller folkförsörjningens behov eller att den som äger ett transportmedel ska åläggas att ombesörja transporter. Den som inte följer beslutet kan dömas till böter eller fängelse. Lagen innehåller även utförliga bestämmelser om ersättning och om förfarandet vid förfogande.

Den beredskapslagstiftning som finns för krigsförhållanden har antagits av riksdagen i fredstid efter sedvanligt lagstiftningsarbete.

Regeringen har normalt sett alltså gett en utredning i uppgift att överväga vilka bestämmelser som skulle kunna behövas på ett visst område om Sverige kommer i krig eller krigsfara. Utredningens förslag har remitterats och bearbetats inom Regeringskansliet. Lagrådet har i förekommande fall granskat förslaget och regeringen har slutligen lagt fram en proposition för riksdagen för beslut.

Även för fredstida kriser finns det viss beredskapslagstiftning. Denna har beskrivits i avsnitt 5.3 och är inte lika omfattande som den för krigsförhållanden. Ofta består den av enstaka paragrafer i lagar som annars avser normala förhållanden. Exempelvis innehåller socialförsäkringsbalken bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela vissa typer av undantagsföreskrifter vid extraordinära händelser i fredstid.

Regeringsformen skiljer på krigsförhållanden och andra kriser

Beredskapslagstiftning är till stor del möjlig att ta fram med stöd av regeringsformens vanliga regler om normgivning, alltså reglerna i 8 kap. RF om lagar och andra föreskrifter. Detta gäller oavsett om lagstiftningen tar sikte på krigsförhållanden eller på fredstida kriser.

Riksdagen kan alltid genom lag meddela föreskrifter om enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes (8 kap. 2 § första stycket 1 RF). Bedöms det att sådana civilrättsliga föreskrifter kommer att behövas i kriser av ett visst slag kan de således tas in i en beredskapslag för ändamålet. I en sådan lag kan riksdagen också meddela föreskrifter om skyldigheter för enskilda eller ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 2 § första stycket 2 RF). Sådana föreskrifter får under vissa förutsättningar begränsa fri- och rättigheter (2 kap. 20–25 §§ RF). Riksdagen kan naturligtvis också reglera kommuners och regioners befogenheter och åligganden (8 kap. 2 § första stycket 3 RF).

Ett relativt vanligt inslag i beredskapslagstiftning är samtidigt att riksdagen överläter viss normgivningsmakt till regeringen genom bemyndiganden. I många fall har regeringen således bemyndigats att meddela föreskrifter om när vissa bestämmelser i en lag ska börja att tillämpas eller om vad som mer exakt ska gälla på ett visst område. Ransoneringslagen är ett exempel. Den innehåller grundläggande regler om ransonering men ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter

bl.a. om vilka specifika varor som inte får säljas eller som får säljas bara på de villkor eller i den ordning som regeringen anger. Sådana detaljregler kan behöva tas fram snabbt och ändras ofta. De är därför lämpligare att meddela genom förordning än genom lag.

Även bemyndiganden till regeringen är till stor del möjliga att ta fram med stöd av regeringsformens vanliga regler om normgivning. Riksdagen kan med några viktiga undantag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som avser skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Riksdagen kan också bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om kommuners och regioners befogenheter och åligganden (8 kap. 3 § RF). Sedan 2011 finns det dessutom en generell bestämmelse i regeringsformen om att riksdagen i en lag kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om när lagen ska träda i kraft eller när delar av lagen ska börja eller upphöra att tillämpas (8 kap. 5 § 2 RF). Detta gäller även lagar med föreskrifter på det obligatoriska lagområdet (se prop. 2009/10:80 s. 225). Sådana regler som förekommer i befintlig beredskapslagstiftning för krigsförhållanden, som ger regeringen rätt att bestämma när delar av en lag ska börja att tillämpas, har numera alltså stöd i regeringsformens vanliga normgivningsregler.

Vissa bemyndiganden är dock inte möjliga enligt reglerna i 8 kap. RF. Som har framgått i avsnitt 3.3 får riksdagen med något undantag inte bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet. Normalt sett kan riksdagen därför inte bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om

- köp, krediter, försäkringar, anställningar, fastigheter, skadestånd, aktiebolag, vårdnad om barn och annat som hör till civilrätten,
- begränsningar av rörelsefriheten (t.ex. friheten att förflytta sig inom landet) och av andra relativa fri- och rättigheter, eller
- skatt, upphovsrätt, konkurser, utgivning och giltighet av sedlar och mynt, sekretess och annat som enligt särskilda bestämmelser i grundlagarna också hör till det obligatoriska lagområdet.

Bemyndiganden i ämnen av det nu aktuella slaget är enligt 15 kap. 6 § RF möjliga bara i krig och krigsfara och vid sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Det är alltså bara i beredskapslagstiftning för krigsförhållanden som riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela

föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet. Riksdagen kan inte ta in motsvarande bemyndiganden i beredskapslagstiftning för fredstida kriser. Riksdagen kan inte heller bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet om nya bestämmelser skulle behövas under en pågående fredstida kris.

Ett exempel kan illustrera det sagda. Av 9 kap. 14 § RF framgår att endast Riksbanken har rätt att ge ut sedlar och mynt i Sverige. Föreskrifter om utgivning och giltighet av sedlar och mynt ska enligt samma paragraf meddelas genom lag. Det innebär att regler om t.ex. sedlars och mynts valörer och status som lagligt betalningsmedel hör till det obligatoriska lagområdet (prop. 2021/22:41 s. 70). Riksdagen kan under normala förhållanden inte bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter på detta område. Samma sak gäller beträffande föreskrifter om Riksbankens verksamhet i övrigt (9 kap. 16 § RF).

Riksdagen har dock antagit beredskapslagstiftning på området, i form av lagen om betalningsväsendet under krigsförhållanden. Bestämmelserna i den lagen ska tillämpas bl.a. om Sverige är i krig. I ett sådant läge får regeringen, enligt 2 och 4 §§ i lagen, meddela föreskrifter både om Riksbankens sedel- och myntutgivning och om Riksbankens verksamhet i andra avseenden. Om det är möjligt ska regeringen först hämta in synpunkter från Riksbankens direktion.

De angivna bemyndigandena grundar sig på 15 kap. 6 § RF. De är alltså inte tillåtna enligt de vanliga bestämmelserna om normgivning. I en beredskapslag om betalningsväsendet under fredstida kriser skulle riksdagen inte kunna bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om utgivning och giltighet av sedlar och mynt eller om Riksbankens verksamhet i övrigt. Riksdagen skulle för övrigt inte heller kunna stifta en lag med sådana bemyndiganden under en pågående fredstida kris. Det gäller oavsett hur stort det konkreta behovet av att kunna delegera rätten att meddela föreskrifter är.

Sammanfattningsvis är de konstitutionella förutsättningarna för beredskapslagstiftning annorlunda när det gäller fredstida kriser än när det gäller krigsförhållanden. Många typer av bestämmelser går visserligen att besluta i förväg men riksdagen kan inte ge regeringen bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet. Bemyndiganden av det slaget går inte heller att ta fram under pågående fredstida kriser.

Vissa extraordinära förhållanden likställs med krig och krigsfara

Riksdagens speciella möjlighet att delegera normgivningsmakt på det obligatoriska lagområdet gäller som framgått inte bara i krig och krigsfara utan också när det råder extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i.

Vilka situationer som närmare avses med det senare framgår inte av förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 454–457). Det ska dock handla om extraordinära förhållanden som beror antingen på krig, vilket inkluderar krig i utlandet som Sverige står eller har stått utanför, eller på krigsfara som vi för egen del har varit i.

När regeringsformen infördes talades det inte om extraordinära utan om utomordentliga förhållanden. Detta ändrades 2011 och det angavs då att ändringen bara var språklig (prop. 2009/10:80 s. 298). I stora delar av beredskapslagstiftningen talas det fortfarande om utomordentliga förhållanden. Ett exempel är lagen om totalförsvar och höjd beredskap, där det anges att regeringen får besluta om höjd beredskap om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara (se avsnitt 4.4 om detta).

Med utomordentliga förhållanden på grund av att det är krig utanför Sveriges gränser avses enligt förarbetena till den angivna lagen att det svenska samhället drabbas av kraftiga påkänningar och störningar på grund av ett krig som vi inte tar del i. Det kan t.ex. röra sig om att Sverige får ta emot stora strömmar av flyende eller att försörjningsläget blir ansträngt på grund av avspärrning. Sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att Sverige har varit i krig eller krigsfara kan enligt samma förarbeten vara att viktiga samhällsfunktioner är utslagna på grund av krigshandlingar eller att det i landet finns stora skaror av utlänningar som söker skydd här. Fredstida kriser som naturkatastrofer, oroligheter inom landet och liknande omfattas däremot inte (prop. 1992/93:76 s. 46 och 47).

Gränsdragningen torde alltså innebära att riksdagen får delegera normgivningsmakt på det obligatoriska lagområdet till regeringen om stora flyktingströmmar, ett ansträngt försörjningsläge eller utslagna samhällsfunktioner har orsakats av krig i utlandet eller av krig eller krigsfara som Sverige för egen del har varit i. För sådana situationer kan beredskapslagstiftning med bemyndiganden på det obliga-

toriska lagområdet tas fram. Har samma förhållanden andra orsaker gäller däremot regeringsformens vanliga regler om normgivning.

En ändring av regeringsformen har diskuterats flera gånger

Skillnaden mellan krigsförhållanden och fredstida kriser när det gäller beredskapslagstiftning har diskuterats (jfr avsnitt 11.3).

Författningsutredningen föreslog 1963 att nuvarande 15 kap. 6 § RF skulle vara tillämplig vid alla utomordentliga förhållanden och inte bara vid sådana som var föranledda av krig eller av krigsfara som riket hade befunnit sig i. Om detta förslag hade genomförts skulle det sannolikt ha varit möjligt att ta fram beredskapslagstiftning med bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet även för allvarliga fredstida kriser. Regeringen ansåg dock när regeringsformen senare infördes att tillämpningsområdet för reglerna i nuvarande 15 kap. 6 § RF borde begränsas så mycket som möjligt. Bestämmelser som gjorde det möjligt att fatta beslut med nödvändig snabbhet under fredstida kriser fanns enligt regeringens mening redan i 8 kap. RF.

Civilt försvars lagstiftningsutredningen föreslog 1989 en mindre utvidgning av nuvarande 15 kap. 6 § RF. Enligt förslaget skulle riksdagen kunna ge regeringen bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet även när det rådde mycket allvarliga förhållanden i Sverige på grund av krigsfara utanför rikets gränser. Detta skulle enligt utredningen ge regeringen möjlighet att vidta beredskapshöjande åtgärder i ett tidigt skede av en säkerhetspolitisk kris, t.ex. genom att anpassa produktionen till krigsbehov. Regeringen avvisade förslaget med hänvisning till att tillämpningsområdet för regeringen borde vara så begränsat som möjligt. Behovet att kunna ingripa i tidiga skeden ansågs kunna tillgodoses med regeringsformens gällande regler.

Hot- och riskutredningen konstaterade 1995 att den lagstiftning som finns för krig och krigsfara, och som delvis bygger på nuvarande 15 kap. 6 § RF, i princip inte är möjlig att tillämpa vid extraordinära händelser i fredstid. Efter en genomgång av lagstiftningen bedömde utredningen dock att ytterst få bestämmelser var av sådan art att de skulle behövas vid en händelse i fred. Utredningen såg därför inte skäl att utvidga tillämpningsområdet för nuvarande 15 kap. 6 § RF.

Grundlagsutredningen angav 2008 att man kunde tänka sig flera olika metoder för att utvidga regeringens normgivningskompetens i

nödsituationer. En tänkbar lösning var att införa en regel som ger möjlighet till beredskapslagstiftning på motsvarande sätt som nuvarande 15 kap. 6 § RF gör för krigsförhållanden. En regel av det slaget skulle enligt utredningen dock förutsätta att det är möjligt att i förväg närmare identifiera föreskrifter som det kan finnas behov av i olika nödsituationer. Utredningen bedömde att detta knappast skulle vara möjligt. Ett mer generellt normgivningsbemyndigande för akuta regleringsbehov ansågs lämpligare.

Dagens reglering kan försvåra en effektiv krishantering

Kommittén konstaterar således att möjligheten till bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet har diskuterats och att olika synsätt kan anläggas på den nuvarande regleringen i regeringsformen.

Det kan tyckas att det som riksdagen själv kan lagstifta om borde den i sin suveränitet också kunna överlåta till regeringen att reglera. En internationell jämförelse visar också att en annan ordning än den svenska gäller redan på så nära håll som i Norge. Stortinget har där en mycket vidsträckt rätt att delegera normgivningsmakt till regeringen. Det har diskuterats om det över huvud taget finns några gränser – bortsett från beslut om bl.a. grundlagsändringar – givet att bemyndigandena är preciserade och möjliga att återkalla.¹⁹

I Sverige sågs det dock när regeringsformen infördes som en viktig sida av folksuveräniteten att de mest betydelsefulla politiska besluten alltid ska fattas av det statsorgan som bäst avspeglar de inom befolkningen föreliggande opinionerna, alltså av riksdagen. Riksdagen skulle enligt detta synsätt inte fylla sin uppgift om den i någon mera betydande omfattning överlämnade åt andra organ att fatta dessa beslut (prop. 1973:90 s. 205). Regeringsformen utformades därför så att den slår fast ett obligatoriskt lagområde på vilket riksdagen är förbjuden att avhända sig sin normgivningsmakt utom vid krig och krigsfara och sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i.

Att det finns ett obligatoriskt lagområde är alltså en viktig princip i vårt statsskick och kommittén instämmer i det som tidigare har sagts om att utrymmet för att tillåta delegation på detta område bör

¹⁹ Eirik Holmøyvik, Utgreiing av statsrettslege spørsmål i samband med styresmaktens handtering av Covid-19, 18 september 2020, s. 13–15 (NOU 2021: 6, digital bilaga 5).

vara mycket begränsat. Var de exakta gränserna ska gå är dock inte givet och kommittén kan konstatera att det nuvarande förbudet mot bemyndiganden kan leda till flera svårigheter i fredstida kriser.

För att beredskapslagstiftning ska fungera på ett ändamålsenligt sätt kan den som framgått behöva konstrueras så att grundläggande principer anges i lag medan olika detaljer regleras i förordning eller myndighetsföreskrifter. En lag kan t.ex. ge stöd för att ransoneringsfår införas medan bestämmelser om vilka varor som omfattas och vilka mängder som får köpas under en viss tidsperiod kan behöva beslutas på lägre nivå. Sådana föreskrifter kan behöva tas fram snabbt och sedan ofta ändras. På liknande sätt kan man kanske förutse att regler på ett visst område kan komma att behövas i en kris, t.ex. undantagsregler beträffande betalningar. Det kan dock vara svårt att förutse vad som bör gälla mer exakt. Den bästa lösningen kan då vara att riksdagen genom en lag bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i vissa typer av kriser meddela föreskrifter av ett visst mer eller mindre preciserat slag.

Om de detaljerade föreskrifter som behövs i en viss situation hör till det obligatoriska lagområdet är bemyndiganden emellertid inte möjliga i fredstida kriser. Riksdagen kan då inte anta lagstiftning som ger regeringen rätt att meddela föreskrifterna, varken i förväg eller under en kris. Regeringens utrymme att på egen hand komplettera en lag genom verkställighetsföreskrifter är begränsat och förutsätter att det finns lagregler som kan kompletteras (se avsnitt 3.3).

Förbudet mot delegation på det obligatoriska lagområdet i fredstida kriser kan ytterst leda till att riksdagen i lag behöver reglera tider, platser, priser och andra detaljer som allmänt sett knappast lämpar sig för reglering på lagnivå. Lagarna kan sedan behövas ändras löpande under krisen, i vissa fall från dag till dag. Detta kan knappast beskrivas som en ändamålsenlig hantering. Det innebär inte heller en lämplig ansvarsfördelning mellan riksdagen och regeringen eller en rimlig användning av riksdagens lagstiftningsresurser i kriser.

Till bilden hör vidare att det kan vara svårt att avgöra om en viss tilltänkt föreskrift rör civilrätt, och riksdagen därför inte får delegera sin föreskriftsrätt, eller offentlig rätt. På motsvarande sätt kan det vara svårt att avgöra om en viss föreskrift begränsar grundläggande fri- och rättigheter och därför inte kan meddelas på delegation. Det kan exempelvis vara en grannliga bedömning om en föreskrift innebär ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som

enligt 2 kap. 6 och 20 §§ RF bara får förekomma med stöd i lag. Gränsdragningsproblem av dessa slag, där det är svårt att avgöra vad som är möjligt att delegera, kan hämma och försvåra arbetet med beredskapslagstiftning för fredstida kriser.²⁰ Under en pågående kris kan gränsdragningssvårigheter medföra en olycklig tidsutdräkt.

En annan nackdel med nuvarande ordning är att den ger olika konstitutionella förutsättningar för att hantera krigsförhållanden och fredstida kriser. Generellt tillämplig beredskapslagstiftning för alla sorters kriser blir svår att ta fram, i alla fall om den ska innehålla bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet. Problem med t.ex. betalningar, infrastrukturstörningar eller radioaktivt nedfall kan därigenom behöva hanteras på olika sätt beroende på problemens bakgrund och orsak och klassificeringen av en viss situation kan få stora konsekvenser för vilka åtgärder som är möjliga att vidta.

Om de konstitutionella förutsättningarna var desamma för alla allvarliga kriser skulle däremot lagstiftning kunna utformas så att bemyndiganden går att använda oavsett om en viss situation betecknas som krig, krigsfara, extraordinära förhållanden föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i eller allvarlig fredstida kris. Det betyder inte att all beredskapslagstiftning skulle behöva vara ”gemensam” men det finns områden där möjligheten till generellt tillämplig krisreglering sannolikt skulle vara värdefull.

Sammanfattningsvis konstaterar kommittén att det på flera sätt är problematiskt att bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet inte är möjliga i fredstida kriser. Frågan om regeringsformen därmed bör ändras, eller om det finns några avgörande motstående intressen, behandlas i avsnitt 11.6.5. Här ska först diskuteras om det finns andra svårigheter när det gäller normgivning i fredstida kriser.

²⁰ Gränsdragningsproblemen lyftes fram av JO i remissyttrandet över det förslag till tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen som har nämnts i avsnitt 11.4.1 (JO:s dnr R 45-2020).

11.6.4 Det saknas en lösning om regler behövs omedelbart

Kommitténs bedömning: Med löpande lagstiftningsarbete går föreskrifter för fredstida kriser till stor del att ta fram i förväg. Författningsberedskapen kommer dock alltid att ha luckor.

Om det uppstår behov av nya föreskrifter under en kris bör de så långt som möjligt tas fram på vanligt sätt, genom att regeringen beslutar en proposition som riksdagen sedan behandlar.

I exceptionella fall kan dock nya regler på lagområdet behövas i princip omedelbart, för att skydda befolkningen och riket. För dessa situationer finns det i dag inte någon ändamålsenlig lösning.

Att regeringsformen saknar en ordning för dessa fall kan få svåra konsekvenser och begränsa statsmakternas möjligheter att styra riket på ett effektivt och legitimt sätt i allvarliga kriser.

Författningsberedskapen kommer alltid att ha luckor

Kommittén anser som framgått att god författningsberedskap liksom hittills bör vara utgångspunkten för svensk krishantering.

Utifrån tidigare erfarenheter och med god föreställningsförmåga går det sannolikt att förutse merparten av de kriser som kan inträffa, även sådana som hittills aldrig har drabbat oss. Det bör också vara möjligt att förutse många av de åtgärder som kan behövas i sådana kriser och att analysera vilken lagstiftning som krävs för att de ska gå att vidta. Genom löpande lagstiftningsarbete bör föreskrifter för fredstida kriser till stor del alltså gå att besluta i förväg. Det gäller särskilt om fredstida kriser likställs med krigsförhållanden när det gäller möjligheterna till beredskapslagstiftning (avsnitt 11.6.3).

Erfarenheterna från tidigare kriser i Sverige och utomlands visar samtidigt att det är mycket svårt att förutse alla behov som uppstår när en kris inträffar. Ett exempel är covid-19-pandemin. Utbrott av smittsamma sjukdomar har skett förut. Pandemin var på så sätt en förutsebar kris som det fanns författningsberedskap för i den meningen att Sverige sedan lång tid har en smittskyddslagstiftning. Trots det uppstod det ett stort behov av nya och ändrade föreskrifter på en rad olika områden. Den lagstiftning som hade förberetts visade sig i flera avseenden vara otillräcklig (se avsnitt 11.4.1). Mycket talar för att bristerna hade varit ännu större i en kris av mer oväntat slag.

Svårigheten att bygga upp en heltäckande författningsberedskap beror på att det i slutänden trots allt inte går att förutse alla kriser som kan inträffa och hur de kan slå och att på förhand analysera alla behov av föreskrifter som kan uppstå (se SOU 2008:125 s. 525, jfr även SOU 1978:34 s. 75 och 76 samt SOU 2022:10 s. 267 och 299).

Kommittén kan således konstatera att föreskrifter för kriser till stor del går att ta fram i förväg men att lagstiftningen alltid kommer att ha luckor. Det kan bero på att det uppstår nya typer av kriser eller oförutsedda behov av regler. Det kan också bero på att arbetet med författningsberedskap har eftersatts. Oavsett vad luckorna beror på kommer de att behöva hanteras när en allvarlig kris väl inträffar.

Vid luckor bör det normala vara att en proposition tas fram

Om nya bestämmelser på lagområdet behövs under en framtida kris bör utgångspunkten enligt kommitténs mening vara att föreskrifter tas fram på samma sätt som normalt, dvs. genom att regeringen tar fram en proposition som riksdagen sedan behandlar. En annan sak är att lagstiftningsprocessen går att skynda på så att föreskrifter i undantagsfall kan vara möjliga att fram på någon vecka, räknat från det att behovet uppmärksammas till dess att lagen träder i kraft (se avsnitt 11.2). I exceptionella fall skulle det möjligtvis kunna gå ännu något fortare, i vart fall om lagstiftningsärendet är av enklare slag.

Att hålla fast vid den vanliga lagstiftningsprocessen även när det är bråttom under en kris har flera fördelar. Det innebär att den grundläggande ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen upprätthålls. Regeringen leder krishanteringen och tar initiativ till nödvändiga lagstiftningsåtgärder. Riksdagen prövar och tar ställning till regeringens förslag och granskar hur regeringen styr riket. Att lagstifta på sedvanligt sätt ger vidare bäst förutsättningar för en allsidig och transparent behandling av ett lagförslag. Även när det är bråttom och det råder en bred samsyn om att åtgärder behöver vidtas kan en riksdagsbehandling ha stor betydelse. Erfarenheterna från Sverige och andra nordiska länder under covid-19-pandemin visar att parlamenten gjorde relativt stora förändringar i de förslag till krislagstiftning som regeringarna lade fram (se avsnitt 11.6.1).

I exceptionella fall kan nya föreskrifter behövas omedelbart

I allvarliga kriser kan det dock uppstå ett behov av föreskrifter som är så brådskande att det tar för lång tid att lagstifta på vanligt sätt.

Under covid-19-pandemin togs ny lagstiftning i flera fall fram genom utskottsinitiativ för att skynda på förfarandet maximalt. Det skedde då i regel på regeringens initiativ och i samverkan med Regeringskansliet. Ett exempel är ärendet om tillfällig stängning av skolverksamheter (bet. 2019/20:UbU25, rskr. 2019/20:189). I det fallet gick det tre dagar från utskottsinitiativet till dess att lagen trädde i kraft. Riksdagens behandling av utskottets förslag tog mindre än ett dygn. Initiativet hade dock föregåtts av arbete inom Regeringskansliet, vilket innebär att den sammanlagda tiden från det att behovet först uppmärksammades till dess att lagen trädde i kraft var längre. När utskottsinitiativ har använts i andra kriser har det i regel också tagit längre tid att lagstifta, från tre dagar och uppåt.²¹

Det har alltså förekommit att lagstiftning har ansetts vara så brådskande att den har tagits fram på mindre än en vecka. Det går dock att tänka sig fall där nya föreskrifter skulle behövas i princip omedelbart. Flera exempel har nämnts i avsnitt 11.4. Det skulle kunna handla om kärnkraftsolyckor, dammbrott, naturkatastrofer eller liknande kriser, där det visar sig att befintlig lagstiftning i vissa avseenden inte räcker till. Nya föreskrifter i lag skulle då i princip kunna behövas under dagen eller dagen därpå, för att undvika ödesdigra konsekvenser. Liknande situationer kan uppstå under en pandemi med ett hastigt spridningsförlopp och en hög dödlighet. Man kan också tänka sig it-störningar eller cyberangrepp som leder till att t.ex. betalningssystem eller eldistribution omedelbart och totalt bryter samman.

I detta sammanhang kan även mycket allvarliga terroristattentat som 11 september-attackerna i USA 2001 nämnas. Sådana händelser kan kräva akuta åtgärder i fråga om allt från evakuering till förbud mot trafik av olika slag. Om det visar sig att åtgärderna kräver stöd i lag behöver lagen sannolikt tas fram och träda i kraft omgående.

Ett annat fall där akuta normgivningsbehov skulle kunna uppstå är i samband med stora finanskriser. I en global ekonomi med snabba informationsvägar krävs det ofta omedelbara åtgärder för att hindra att problem sprider sig på den finansiella marknaden. Det kan då be-

²¹ Se Asmir Hajdarevic och Thomas Larue, Riksdagsutskottens initiativrätt – oppositionens nya hammare?, Statsvetenskaplig tidskrift, nr 2021/3, s. 471–510.

dömas vara nödvändigt att ha nya föreskrifter på plats innan de stora börserna öppnar morgonen därpå, för att reglerna ska ha effekt.

Regeringsformen saknar en ändamålsenlig lösning för dessa fall

I en fredstida kris kan föreskrifter i lag i exceptionella situationer alltså behövas meddelas genast eller inom någon enstaka dag. Frågan är vilka lösningar regeringsformen erbjuder för dessa situationer.

Det står inledningsvis klart att den vanliga lagstiftningsprocessen är för långsam i dessa fall. Oavsett hur mycket förfarandet skyndas på är det inte möjligt att ta fram nya föreskrifter i lag på kortare tid än någon knapp vecka. Att lagstifta på sedvanligt sätt genom att regeringen tar fram en proposition är således inte ett alternativ.

Den möjlighet som återstår är då lagstiftning som grundar sig på utskottsinitiativ inom riksdagen. När lagstiftning baseras på ett utskottsinitiativ är det enbart utskottets betänkande som behandlas i kammaren (se avsnitt 11.2). Någon rätt för riksdagsledamöterna att lämna följdmotioner finns inte. Utskottets betänkande ska anmälas i kammaren och bordläggas en gång innan ärendet avgörs. Det går att hålla flera kammarsammanträden på en dag och det är på så sätt möjligt att avgöra ärendet samma dag som utskottsinitiativet tas. Som framgått finns det exempel på ärenden som har tagit tre dagar räknat från utskottsinitiativet till lagens ikraftträdande, även om tiden för att ta fram själva lagförslaget då inte har räknats in.²²

Att lagstifta genom utskottsinitiativ är dock inte oproblematiskt utan väcker flera frågor av både principiell och praktisk natur.

Den grundläggande ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen innebär att regeringen styr riket och ska säkerställa att det vidtas effektiva åtgärder för att skydda befolkningen och riket i kriser. Riksdagen beslutar om bl.a. lagstiftning, till övervägande del på förslag från regeringen, och granskar regeringen. Regeringen agerar under parlamentariskt ansvar. Om riksdagen är missnöjd med regeringens agerande, eller brist på agerande, kan den ytterst avsätta regeringen. Denna fördelning av ansvar och uppgifter mellan de centrala statsmakterna är grunden i vårt parlamentariska system.

²² Handläggningen har i något fall varit ännu snabbare, t.ex. i ett ärende om svenskt deltagande i en evakueringsinsats i Sudan (bet. 2022/23:UU17, rskr. 2022/23:168). Det ärendet handlade dock inte om normgivning utan om ett medgivande enligt 15 kap. 16 § RF till att sända svenska väpnade styrkor till ett annat land.

Det är således regeringen som har det primära ansvaret för hanteringen av en kris. I detta ansvar ingår att vid behov ta initiativ till ny lagstiftning. Till sin hjälp har regeringen ett regeringskansli och ett stort antal statliga myndigheter med olika ansvarsområden. Det innebär att regeringen har bäst förutsättningar att bedöma vilka behov av nya regler som finns i en kris och bäst resurser att ta fram lagförslag. Om ny lagstiftning i en kris tas fram på grundval av ett utskottsinitiativ torde en stor del av underlaget för initiativet i praktiken behöva komma från Regeringskansliet. Riksdagen har inte en beredningsapparat för att ta fram lagstiftning av mer kvalificerad art (2012/13:URF3 s. 179). Riksdagen har inte heller direkt kontakt med de statliga förvaltningsmyndigheter som ofta har en avgörande roll i kriser och som behöver involveras när lagförslag tas fram.

Att hantera brådskande normgivningsbehov under en kris genom utskottsinitiativ gör att ansvaret för hanteringen av krisen i viss mån förskjuts från regeringen till riksdagen. Riksdagen tar initiativ till åtgärder och får en operativ roll, i stället för att pröva regeringens lagförslag och granska hur regeringen styr riket. Det blir svårare för riksdagen att utöva kontroll över och utkräva ansvar av regeringen om det är riksdagen själv som i viktiga delar har hanterat krisen.

För att hantera en långvarig och svår kris, där mer eller mindre akuta normgivningsbehov uppstår gång på gång, skulle det vidare kunna krävas ett mycket stort antal utskottsinitiativ på en lång rad områden, både för att ta fram nya föreskrifter i lag och för att sedan ändra föreskrifterna allt eftersom krisen fortskrider. Det skulle alltså kunna bli fråga om betydligt mer än något enstaka utskottsinitiativ. I ett scenario där krishanteringen blir beroende av i princip dagliga utskottsinitiativ från flera utskott ställs enorma krav på riksdagens ledamöter och kansliorganisation. Uppgiften att granska regeringen och utföra övriga uppgifter skulle sannolikt bli svår att fullgöra.

Kommittén kan mot denna bakgrund konstatera att lagstiftning initierad genom utskottsinitiativ visserligen kan vara ett effektivt sätt att skyndsamt ta fram ny lag i enstaka fall. Att förlita sig på utskottsinitiativ som någon sorts grundpelare i krishanteringen och generell lösning när nya föreskrifter behövs akut framstår dock som olämpligt av både principiella och praktiska skäl. Dessutom tar det även med utskottsinitiativ i vart fall några dagar innan en ny lag kan vara på plats. Detta kan vara för långsamt i de exceptionella fall som kommittén nu talar om, när föreskrifter behövs i princip omedelbart.

Några andra möjligheter att skyndsamt ta fram nya föreskrifter på lagområdet under en fredstida kris finns inte. Kommittén kan därför inte se annat än att regeringsformen saknar en ändamålsenlig lösning när nya regler i lag i exceptionella fall behövs omgående.

Situationen om riksdagen inte kan fullgöra sina uppgifter

En annan fråga som har betydelse i sammanhanget är vad som händer om riksdagen tillfälligt inte kan fullgöra sina uppgifter under en kris.

I krig kan regeringen ta över riksdagens uppgifter, om varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fullgöra dem (15 kap. 5 § RF). För andra svåra situationer saknas en motsvarande ordning. Om riksdagen av något skäl inte kan fullgöra sina uppgifter i fredstid blir följden alltså att det inte går att ta fram några andra föreskrifter än sådana som regeringen kan meddela genom förordning. I sådana fall kommer det att saknas en behörig normgivare på lagområdet.

Riksdagen kan på olika sätt anpassa sina arbetsformer för att upprätthålla sin verksamhet också i svåra situationer. Det kan dock enligt kommitténs mening inte uteslutas att det även under fredstida förhållanden skulle kunna uppstå allvarliga lägen där riksdagen i vart fall under en eller ett par dagar inte kan samlas och fatta beslut. Det skulle t.ex. kunna handla om ett terroristattentat eller liknande (jfr evakueringen av Kapitolium den 11 september 2001 [avsnitt 11.4.2] och stormningen av Kapitolium 2021). Det skulle också kunna handla om vissa skeden under en mycket svår epidemi eller pandemi.

Hur det vid tillämpningen av 15 kap. 5 § RF ska avgöras att varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter framgår inte av bestämmelsen och behandlas inte närmare i förarbetena. Det finns inte några generella bestämmelser om hur många ledamöter som måste vara samlade för att riksdagen ska vara behörig att fatta beslut. Riksdagen är därmed formellt beslutsför även om bara ett fåtal ledamöter deltar i beslutsfattandet. En annan sak är att besluten under sådana förhållanden knappast skulle uppfattas som legitima.

Oavsett hur man ska se på svårigheten att avgöra när riksdagen ”fungerar” eller ”inte fungerar” konstaterar kommittén att regeringsformen inte kan anses innehålla någon ändamålsenlig lösning om nya föreskrifter på lagområdet behövs omgående i en situation då riksdagen tillfälligt inte kan fullgöra sina uppgifter i fredstid.

Avsaknaden av en lösning kan göra riket svårt att styra i kriser

Sammantaget saknar regeringsformen en ändamålsenlig lösning för att hantera vissa akuta behov som kan uppstå under en fredstida kris. Som framgår av avsnitt 11.3.4 har frågan uppmärksammats tidigare.

Grundlagsutredningen konstaterade att det knappast är möjligt att förutse vilka kriser som kan uppkomma och vilka behov av föreskrifter som kan uppstå. Utredningen ifrågasatte därför om enbart en god författningsberedskap är tillräcklig för att tillgodose behovet av en effektiv normgivning i nödsituationer (SOU 2008:125 s. 525). Kommittén har i sin analys kommit till samma slutsats.

Avsaknaden av en lösning för exceptionella fall när föreskrifter behövs i princip omedelbart påverkar statsmakternas möjligheter att styra riket och därmed också förmågan att skydda befolkningen och riket i kriser. Motsvarande gäller om riksdagen i fredstid inte kan fullgöra sina uppgifter och nya regler på lagområdet av det skälet inte går att ta fram. Om akuta normgivningsbehov uppstår i en fredstida kris blir följden att två otillfredsställande alternativ aktualiseras.

Det första alternativet är att nödvändiga åtgärder helt enkelt får vänta till dess att riksdagen har kunnat behandla en proposition eller ett utskottsinitiativ. En sådan fördröjning kan tyckas liten men i mycket allvarliga lägen skulle den kunna leda till synnerligen svåra konsekvenser. Regeringen hindras i en sådan situation också från att ta sitt ansvar att styra Sverige och skydda befolkningen och riket.

Det andra alternativet är att regeringen tvingas agera utan stöd i regeringsformen och ge direktiv med hänvisning till konstitutionell nödrätt. Det ökar sannolikt risken för obefogade åtgärder och att grundläggande fri- och rättigheter kränks (jfr t.ex. NOU 2021: 6 s. 26). Det har också starkt ifrågasatts om det enbart med hänvisning till konstitutionell nödrätt är möjligt att frångå regeringsformens regler om normgivning. Om regeringen i en nödsituation skulle meddela föreskrifter som enligt grundlag ska meddelas av riksdagen genom lag är det mycket tveksamt om dessa i efterhand, vid politisk och rättslig prövning och kontroll, skulle kunna godkännas som tillkomna i laglig ordning (se SOU 2008:125 s. 525 och 526).

Inget av dessa alternativ är önskvärda och kommittén anser därför att en komplettering av regeringsformen behöver övervägas.

11.6.5 Det finns skäl att komplettera regeringsformen

Kommitténs bedömning: Dagens bestämmelser om regeringens normgivningskompetens bör justeras i två hänseenden. Dels bör riksdagen kunna bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter på det obligatoriska lagområdet i vissa fredstida kriser. Dels bör det finnas en lösning som gör det möjligt för regeringen att under riksdagens överinseende agera i sådana exceptionella situationer då föreskrifter på lagområdet behövs i princip omedelbart.

Regeringsformens vanliga normgivningsregler räcker långt

Grundlagsutredningen konstaterade att regeringsformens reglering av normgivningsmakten till stor del tillgodoser behovet av effektiv normgivning i nödsituationer. Kommittén håller med om detta.

Som har framgått möjliggör regeringsformen i stor utsträckning att ändamålsenlig lagstiftning för fredstida kriser beslutas i förväg. I lagstiftning av det slaget kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter dels på det fakultativa lagområdet, dels om när delar av lagstiftningen i fråga ska börja eller upphöra att tillämpas.

Även när det behövs nya föreskrifter under en pågående kris får regeringsformens vanliga normgivningsregler anses räcka långt. Det finns flera möjligheter att skynda på lagstiftningsprocessen så att en proposition kan lämnas av regeringen och behandlas av riksdagen mycket snabbt. I vissa fall kan utskottsinitiativ användas. Tiden från det att behovet uppmärksammas till dess att föreskrifterna har trätt i kraft skulle i exceptionella fall kunna pressas ner mot en vecka eller, om föreskrifterna är av enkel karaktär, något under en vecka.

I de flesta fall är regeringsformens vanliga normgivningsregler därmed tillräckliga för att föreskrifter ska kunna antas i förväg eller, om det inte har gjorts, beslutas tillräckligt fort under pågående kris.

Starka skäl talar för att vissa kompletteringar ändå behövs

En viktig utgångspunkt för kommittén är att Sverige ska kunna styras på ett effektivt och legitimt sätt även i svåra situationer. Planeringen för kriser bör inte bygga på konstitutionell nödrätt.

Även om regeringsformens vanliga normgivningsregler räcker långt kan det uppstå situationer där reglernas nuvarande utformning begränsar möjligheterna att hantera en kris på ett lämpligt sätt.

Det första problemet är att riksdagen inte under några omständigheter får ge regeringen bemyndiganden att meddela föreskrifter på det obligatoriska lagområdet i en fredstida kris. Detta begränsar möjligheten att bygga upp en god författningsberedskap för sådana kriser. Det kan också leda till svårigheter under en pågående kris.

Det andra problemet är att regeringsformen saknar en ändamålsenlig lösning för sådana närmast exceptionella fall då föreskrifter på det obligatoriska eller fakultativa lagområdet behövs omgående.

Regeringsformens fördelning av normgivningskompetens mellan riksdagen och regeringen, där vissa föreskrifter bara får meddelas av riksdagen, är välgrundad. Syftet är att de viktigaste politiska besluten ska fattas av riksdagen. Att undantagslöst upprätthålla den normala kompetensfördelningen kan dock få svåra konsekvenser i kriser.

Den mest uppenbara risken är att det inte i förväg går att ta fram de normgivningsbemyndiganden som skulle behövas och att det när en akut situation därefter uppstår inte är möjligt att ta fram vare sig bemyndiganden eller föreskrifter i sak tillräckligt snabbt. Frånvaron av regler kan då leda till att nödvändiga åtgärder inte vidtas och att krisen alltså inte hanteras på ett effektivt sätt. Alternativt finns det en fara för att myndigheter eller kommuner och regioner, om de inte förhåller sig passiva, vidtar åtgärder i en rättslig gråzon eller med oklart stöd, med de rättssäkerhetsrisker som detta medför.

En annan risk som har berörts gäller riksdagens och regeringens konstitutionella roller. Regeringen ska styra riket och ta initiativ till lagstiftning genom proposition. Riksdagen ska pröva regeringens lagförslag och kontrollera hur regeringen styr riket. Som reglerna om normgivning ser ut i dag riskerar denna funktionsfördelning att störas i allvarliga lägen, när den är som kanske viktigast. Om inga andra möjligheter står till buds kan riksdagen behöva ta initiativ till lagstiftning genom utskottsinitiativ. I en lång och svår kris skulle det som framgått kunna handla om ett stort antal initiativ på en lång rad områden. Riksdagen skulle även kunna behöva meddela mycket detaljerade föreskrifter på det obligatoriska lagområdet, i fråga om t.ex. civilrätt eller begränsningar av rörelsefriheten. Föreskrifterna skulle kunna behöva ändras från vecka till vecka eller från dag till dag. Riksdagen skulle således riskera att få en mycket operativ roll med

ett stort behov av kanslistöd. Kvaliteten i beslutsfattandet skulle riskera att bli bristfällig och uppgiften att granska regeringen skulle sannolikt komma i bakgrunden. Regeringen skulle å sin sida förväntas leda krishanteringen men i akuta situationer sakna laglig möjlighet att få till stånd nödvändiga åtgärder tillräckligt snabbt.

Riskerna ska naturligtvis inte överdrivas. Normgivningsreglerna fungerar till stor del även i kriser och många svåra situationer går på ett eller annat sätt att lösa inom ramen för gällande rätt. Starka skäl talar ändå för att regeringsformens normgivningsregler kan behöva kompletteras i de avseenden som har diskuterats, dvs. när det gäller möjligheten till delegation på det obligatoriska lagområdet och möjligheten att i exceptionella fall meddela föreskrifter omgående.

Det finns risker med att utöka regeringens normgivningsmakt

Att det finns ett behov av vissa kompletteringar innebär inte utan vidare att regeringsformen bör ändras. Det kan finnas motstående intressen som är så starka att nuvarande ordning inte bör ändras.

De ändringar som kommittén överväger är av två olika slag och för med sig olika risker. I det ena fallet handlar det om att riksdagen i vanlig lag ska kunna bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter på det obligatoriska lagområdet i vissa kriser. Det blir alltså fråga om att riksdagen får möjlighet att utöka regeringens normgivningsmakt på de områden och i de avseenden som riksdagen själv bestämmer. I det andra fallet handlar det om en möjlighet att i exceptionella lägen meddela föreskrifter omedelbart. Kommittén kan då inte se något annat rimligt alternativ än att regeringen under vissa närmare angivna förutsättningar ges möjlighet att meddela föreskrifterna med stöd av regeringsformen, utan föregående bemyndigande av riksdagen.

Kommittén vill här på nytt framhålla att det som övervägs inte är att ge regeringen en mer långtgående normgivningskompetens än vad riksdagen har. Det är alltså inte fråga om att regeringen ska kunna begränsa grundläggande fri- och rättigheter i större utsträckning eller på andra villkor än vad riksdagen kan. Det är inte heller fråga om att regeringen ska kunna stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen. Detta ska givetvis bara riksdagen kunna göra (jfr 15 kap. 6 § andra stycket RF).

Det har redan nämnts att ett syfte med regeringsformens regler om normgivning är att de viktigare politiska besluten ska fattas av riksdagen. En ordning som innebär att riksdagen i viss mån kan delegera sådant beslutsfattande till regeringen, eller att regeringen i exceptionella fall får fatta besluten utan bemyndigande, är ett avsteg från detta. Riksdagen kan komma att överraskas av de föreskrifter som regeringen beslutar, som kan vara långtgående. Om de aktuella föreskrifterna behöver meddelas omedelbart, för att befolkningen och riket ska kunna skyddas, är detta i och för sig ofrånkomligt. Det går vidare även i ett sådant fall att säkerställa riksdagens avgörande inflytande, låt vara i efterhand, genom krav på t.ex. underställning av reglerna. Faktum kvarstår dock att regeringen kommer att kunna fatta vissa beslut som normalt sett är förbehållna riksdagen.

En annan konsekvens om regeringen på det ena eller andra sättet får utökad normgivningsmakt är att lagstiftningsprocessen sätts ur spel i de situationer som regeringen omfattar. De föreskrifter som regeringen meddelar enligt bemyndigande i lag eller direkt med stöd av regeringsformen kommer inte att vara beredda på samma sätt som lagar. De kommer inte att ha granskats av Lagrådet och inte ha varit föremål för utskottsbehandling och offentlig debatt i kammaren. Detta ökar risken för att viktiga aspekter förbises, att reglerna blir svåra att tillämpa, att de inte är förankrade hos de myndigheter eller andra aktörer som de riktar sig till och att de rent allmänt håller lägre kvalitet. Möjligheterna till diskussion och eftertanke är begränsade.

Frånvaron av parlamentarisk behandling skulle kunna leda inte bara till föreskrifter av lägre kvalitet utan också till föreskrifter som är onödigt långtgående. Om regeringen i exceptionella situationer får meddela samma typer av föreskrifter som riksdagen, bortsett från bl.a. grundlagarna, omfattas ju även en möjlighet att på vissa villkor begränsa grundläggande fri- och rättigheter (2 kap. 20–25 §§ RF). Detta är i själva verket en del av syftet, eftersom sådana föreskrifter kan behövas för att skydda befolkningen och riket. Risken för alltför långtgående föreskrifter bör inte negligeras men beror delvis på hur en reglering utformas. Det bör också upprepas att en ändamålsenlig lösning för normgivning i de mest brådskande fallen, med tydliga gränser och en klart definierad roll för riksdagen, från rättighetsperspektiv kan vara att föredra framför en frånvaro av regler.²³

²³ Jfr Kungl Krigsvetenskapsakademien, När krisen kommer, 1994, s. 28 och 29. Jfr även det norska betänkandet När krisen inntreffer (NOU 2019: 13 s. 21 och 22).

En annan risk som behöver adresseras är att en reglering som ger regeringen möjlighet att i vissa fall meddela föreskrifter som annars ska meddelas genom lag kan komma att tillämpas för ofta, i fall som den inte är avsedd för. Det kan inte uteslutas att en regering skulle försöka använda en sådan möjlighet för att meddela föreskrifter som riksdagen av något skäl sannolikt inte skulle godkänna. Regleringens utformning har här stor betydelse. Det kan t.ex. krävas regler om att regeringens föreskrifter ska godkännas av en kvalificerad majoritet i riksdagen. Ett starkt skydd är annars inbyggt i det parlamentariska systemet som sådant. Om regeringen agerar så att den förlorar riksdagens förtroende kan riksdagen alltid avsätta regeringen.

Slutligen bör konsekvenserna för riksdagens och regeringens arbete med författningsberedskap nämnas. Om riksdagen ges möjlighet att utöka regeringens normgivningsmakt i fredstida kriser i förväg, genom bemyndiganden i vanliga lagar, kan arbetet med författningsberedskap stärkas. Då kan lämpliga bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet tas in i lagstiftning för fredstida kriser. Om regeringen får meddela föreskrifter direkt med stöd av regeringsformen, utan bemyndigande av riksdagen, skulle arbetet med författningsberedskap däremot kunna framstå som mindre angeläget. En sådan reglering skulle ju kunna ses som en ”ventil” att ta till om något har förbisetts i lagstiftningsarbetet. Ytterst skulle arbetet med författningsberedskap kunna framstå som onödigt. Även här blir utformningen av en reglering betydelsefull, bl.a. när det gäller hur höga krav som ställs upp för att den ska få användas. Arbetet med författningsberedskap måste givetvis prioriteras högt även om det införs en lösning för de allra mest kritiska fallen.

Sammanfattningsvis är riskerna med att utvidga regeringens normgivningsmakt i fredstida kriser till stor del beroende av hur en reglering utformas. Riskerna är generellt sett mindre med en ändring som gör att riksdagen i vanlig lag kan delegera normgivningsmakt till regeringen i samma utsträckning som under krigsförhållanden. Då avgör riksdagen i varje enskilt lagstiftningsärende om det är befogat med delegation på det obligatoriska lagområdet och i så fall i vilket avseende. Riksdagen kan även föreskriva att regeringens eventuella föreskrifter ska underställas riksdagen för prövning. Om regeringen i exceptionella fall ges en självständig rätt att meddela föreskrifter som normalt ska meddelas av riksdagen är riskerna något större. Som

har framgått finns det emellertid allvarliga risker också med att inte ha någon ändamålsenlig lösning för exceptionella situationer.

Det behövs regler som tar hänsyn till både behov och risker

Kommitténs analys visar att det finns ett behov av att komplettera regeringsformen med vissa bestämmelser som utvidgar regeringens normgivningskompetens i fredstida kriser av allvarlig karaktär.

Riskerna med att utvidga regeringens normgivningskompetens bör tas på allvar men inte leda till att man avstår från att säkerställa möjligheterna till effektiv normgivning i kritiska lägen. Att avstå från det är ju också förenat med betydande risker, inte bara från kris-hanteringsperspektiv utan även från konstitutionellt perspektiv och när det gäller skyddet för grundläggande fri- och rättigheter.

Kommittén bedömer mot denna bakgrund att regeringsformen bör kompletteras. Dels bör riksdagen kunna bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter på det obligatoriska lagområdet även i vissa fredstida kriser. Dels bör det finnas en lösning som gör det möjligt för regeringen att agera i exceptionella situationer då föreskrifter på lagområdet behövs omgående. På så sätt bedömer kommittén att möjligheterna till effektiv normgivning i kriser kan säkerställas.

Den nya regleringen bör utformas så att de risker som är förenade med att utvidga regeringens normgivningskompetens minimeras. Detta är lika viktigt som att säkerställa effektivitet. Det bör ställas höga krav för att regleringen ska kunna tillämpas, det bör finnas tydliga gränser för regeringens befogenheter och riksdagen bör alltså ha ett avgörande inflytande över normgivningen.

11.7 Kommitténs förslag till nya grundlagsregler

11.7.1 Särskilda regler om normgivning i krissituationer

Kommitténs förslag: Särskilda bestämmelser om normgivning i allvarliga fredstida krissituationer ska införas i regeringsformen.

De nya bestämmelserna ska utformas så att de kan tillämpas endast när det finns ett brett parlamentariskt stöd för detta.

Kommittén föreslår särskilda regler om normgivning

För att tillgodose de behov som har beskrivits i avsnitt 11.6 föreslår kommittén att särskilda bestämmelser om normgivning ska införas i regeringsformen. De ska avse allvarliga fredstida krissituationer.

Förslaget innebär i korthet att riksdagen i sådana situationer ska kunna utvidga regeringens normgivningsmakt genom ett särskilt beslut som fattas med kvalificerad majoritet. I undantagsfall ska regeringen få fatta beslutet själv, bl.a. om riksdagen till följd av krisen inte kan fullgöra sina uppgifter. Beslutet ska få två konsekvenser.

För det första ska riksdagen kunna delegera normgivningsmakt till regeringen i samma utsträckning som under krigsförhållanden. Riksdagen ska alltså kunna anta lagar med bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter om exempelvis köp, krediter, begränsningar av rörelsefriheten, utgivning och giltighet av sedlar och mynt och annat som hör till det obligatoriska lagområdet, där delegation annars är förbjuden. Lagar med sådana bemyndiganden ska inte bara kunna beslutas under en pågående allvarlig fredstida krissituation utan också i förväg. Bemyndigandena kan i sådana fall börja att användas av regeringen i och med riksdagens beslut.

För det andra ska regeringen i exceptionella situationer kunna meddela nödvändiga föreskrifter på lagområdet direkt med stöd av regeringsformen, utan något föregående bemyndigande i lag. Denna möjlighet är avsedd för de undantagsfall under en allvarlig fredstida krissituation då nya föreskrifter behövs i princip omedelbart och riksdagens beslut inte går att avvakta. Regeringens föreskrifter ska vara tidsbegränsade och så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna föreskrifterna ska det krävas kvalificerad majoritet, annars ska de upphöra att gälla.

Regeringen ska inte i något av fallen kunna stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen. Regeringens föreskrifter ska få begränsa fri- och rättigheter endast under de förutsättningar som gäller i allmänhet, enligt 2 kap. RF. Riksdagens normgivningsmakt ska vidare vara intakt, dvs. riksdagen ska alltid kunna ändra och upphäva regeringens föreskrifter genom lag. Riksdagens finans- och kontrollmakt ska också vara oförändrad.

Både riksdagen och regeringen ska när som helst kunna fatta beslut om återgång till normala förhållanden, dvs. att regeringen inte längre ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter. Ett sådant beslut ska vara obligatoriskt att fatta i vissa situationer.

Så ser kommitténs förslag ut översiktligt. Det presenteras i detalj i avsnitt 11.7.2–11.7.5. Var i regeringsformen de nya reglerna bör placeras diskuteras i avsnitt 11.7.6. I avsnitt 11.7.7 behandlas vissa följdfrågor om krigsförhållanden och i avsnitt 11.7.8 analyseras behovet av andra ändringar. Före denna genomgång ska dock reglernas föreslagna tillämpningsområde behandlas närmare, liksom vissa allmänna utgångspunkter för utformningen av reglerna.

Tillämpningsområdet är allvarliga fredstida krissituationer

Förslaget innebär att särskilda bestämmelser om normgivning ska kunna tillämpas i *allvarliga fredstida krissituationer*. När det gäller detta tillämpningsområde resonerar kommittén på följande sätt.

Kommitténs uppdrag avser allvarliga fredstida kriser i allmänhet. Det är inte inriktat på normgivning i enskilda typer av kriser, som naturkatastrofer, stora olyckor, svåra pandemier, terroristattentat, allvarliga avbrott i försörjningen av el eller livsmedel eller liknande. Kommittén kan inte heller se att en sådan särreglering för olika slags kriser skulle vara ändamålsenlig på grundlagsnivå. Det som behövs är en generell grundlagsreglering som täcker olika fredstida kriser.

Tillämpningsområdet behöver samtidigt avgränsas. De lösningar som diskuteras här är inte avsedda för att hantera generella och mer långvariga samhällsproblem. De är inte heller avsedda för olyckor eller störningar som visserligen är oväntade men vars konsekvenser för befolkningen och samhället i stort är begränsade. Särskilda regler om normgivning behövs först i kriser av mycket allvarlig karaktär, som ofta är sektorsövergripande och rör stora delar av samhället.

För att ringa in de situationer där särskilda normgivningsregler är motiverade behövs det således ett begrepp som är generellt och inte för detaljerat, samtidigt som det avser allvarliga händelser utanför det vanliga, som drabbar många människor eller stora delar av vårt samhälle, som kan få mycket långtgående konsekvenser och som är svåra eller omöjliga att hantera med vanliga normgivningsregler.

En genomgång av krisbegrepp finns i avsnitt 5.1. Som framgår där finns det många olika ord för kriser i svensk rätt och förvaltning. Några exempel är allvarliga händelser, extraordinära situationer, svåra påfrestningar på samhället och samhällsstörningar. För att ange när särskilda bestämmelser om normgivning bör kunna tillämpas har kommittén övervägt följande fyra begrepp särskilt noggrant:

- *Fredstida krissituationer.* Detta begrepp förekommer sedan den 1 januari 2023 i regeringsformen, närmare bestämt i 8 kap. 13 §. Där anges att riksdagen kan bemyndiga Riksbanken att meddela vissa föreskrifter i fråga om bl.a. framtida krissituationer. Det som avses är såvitt framgår mycket allvarliga kriser, inte olyckor och andra händelser av mer vardaglig karaktär. Fredstida krissituationer används som begrepp även i bl.a. offentlighets- och sekretesslagen, radio- och tv-lagen, lagen om resolution, lagen om Sveriges riksbank och förordningen om totalförsvar och höjd beredskap. Det förekommer även i förordningen om statliga myndigheters beredskap, där det finns en definition. Med framtida krissituationer avses i förordningen situationer som
 - avviker från det normala,
 - drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,
 - innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och
 - kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.
- *Extraordinära förhållanden.* Särskilda normgivningsregler gäller som framgått redan i nuläget om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i (15 kap. 6 § RF). Den ursprungliga avsikten var att bestämmelsen skulle avse extraordinära (då utomordentliga) förhållanden i allmänhet och inte bara sådana som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara (se avsnitt 11.3.1). Det har antagits att

detta skulle ha omfattat epidemier, naturkatastrofer, allmänna ekonomiska kriser, avbrott i väsentlig varutillförsel och andra kriser som är av stor omfattning eller kan medföra betydande ingrepp i samhället (SOU 1989:42 s. 46). Det skulle givetvis gå att återigen använda begreppet på detta mer vidsträckta sätt.

- *Allmänt nödläge som hotar nationens existens.* Enligt artikel 15 i Europakonventionen får en stat avvika från vissa bestämmelser i konventionen om det råder krig eller annat allmänt nödläge som hotar nationens existens. Vad som avses med begreppet framgår av praxis från Europadomstolen.²⁴ Denna praxis rör till stor del åtgärder mot terrorism och inre oroligheter men det framgår att begreppet i regel avser exceptionella kris- eller nödsituationer som påverkar hela befolkningen och utgör ett hot mot det organiserade livet i det samhälle som staten består av. Det står samtidigt klart att även en situation som bara berör en viss region eller del av ett land kan omfattas. Konventionsstaterna anses ha ett relativt stort men inte obegränsat utrymme att själva avgöra om den egna nationens existens hotas av ett allmänt nödläge.
- *Nödsituationer.* De särskilda bestämmelser om normgivning som Grundlagsutredningen föreslog 2008 skulle enligt förslaget vara tillämpliga i nödsituationer (se avsnitt 11.3.4). Begreppet skulle definieras i regeringsformen och avse situationer som innebär
 - omfattande skador eller en överhängande risk för omfattande skador på människor, egendom eller miljö, eller
 - en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i centrala samhällsfunktioner.

Av dessa begrepp är fredstida krissituationer det enda som i dag används i regeringsformen för att beteckna fredstida kriser. Begreppet används även i andra författningar och den definition som finns liknar Grundlagsutredningens definition av nödsituationer. Det får antas att det till stor del är samma situationer som avses.

Det får vidare antas att begreppet fredstida krissituationer har ungefär samma innebörd i alla författningar där det förekommer och att tolkningshjälp därför kan hämtas både från förarbetsuttalandena

²⁴ Se Europadomstolen, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency, 31 augusti 2022. Se även Hans Danelius m.fl. Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2023, 6:e uppl., s. 56–58.

om att det som avses är mycket allvarliga kriser (se prop. 2004/05:5 s. 266, prop. 2008/09:152 s. 45 och prop. 2021/22:41 s. 226) och från den nämnda definitionen i förordning, som alltså anger att det ska vara fråga om situationer som 1) avviker från det normala, 2) drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, 3) innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner och 4) kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer. Det som avses torde därmed ligga nära de situationer där regeringsformens vanliga regler om normgivning riskerar att inte fullt ut räcka till.

Kommittén bedömer att fredstida krissituationer mot denna bakgrund är det lämpligaste begreppet att utgå från när nya regler om normgivning i fredstida kriser föreslås. Det ger förutsättningar för en någorlunda systematisk och enhetlig begreppsanvändning.

Det står samtidigt klart att det förslag som kommittén lämnar medför avvikelser från den normala ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen när det gäller normgivning. Reglerna bör kunna tillämpas bara när det verkligen är motiverat. Detta talar för att begreppet fredstida krissituationer behöver skärpas ytterligare något, trots att det redan avser svårartade fall. För detta talar också att uttrycket för närvarande definieras i förordning. Ett begrepp som ska användas i regeringsformen, i regler som utökar regeringens normgivningsmakt i vissa fall, bör ha en självständig innebörd.

Kommittén anser mot denna bakgrund att de särskilda regler om normgivning som föreslås ska kunna tillämpas i allvarliga fredstida krissituationer. Begreppet bygger på fredstida krissituationer men är mer kvalificerat och förekommer inte i författning sedan tidigare.

Vad som avses med allvarliga fredstida krissituationer bör enligt kommitténs mening inte definieras i regeringsformen. En detaljerad definition riskerar att bli för snäv, så att reglerna i vissa fall inte kan tillämpas trots att det är motiverat. En sådan definition kan också bli otidsenlig. En allmänt hållen definition riskerar å andra sidan att ge begränsad ledning. Det kan noteras att begreppen krig och krigsfara inte definieras i regeringsformen, trots att krig och krigsfara kan leda till stora förändringar av de konstitutionella spelreglerna. Bättre än en definition är i detta fall en noggrann reglering av vem som avgör om det råder en allvarlig fredstida krissituation och om de särskilda normgivningsreglerna behöver tillämpas (se avsnitt 11.7.2).

Även om begreppet inte definieras är det självklart att det avser situationer av mycket svår karaktär. Vid bedömningen kan den definition av fredstida krissituationer som har nämnts vara till viss ledning. Det ska dock vara fråga om lägen av särskilt kritiskt slag. Grundlagsutredningens definition av nödsituationer kan beaktas i sammanhanget, liksom i viss mån Europadomstolens tolkning av vad som utgör ett allmänt nödläge som hotar nationens existens.

Att ge konkreta exempel är vanskligt men om händelser i paritet med t.ex. Tjernobylyolyckan 1986 eller orkanen Katrina 2005 hade inträffat i Sverige hade de enligt kommitténs uppfattning tveklöst varit att anse som allvarliga fredstida krissituationer. Samma sak gäller rimligtvis om 11 september-attackerna 2001 hade inträffat här och inte ansetts utgöra krig eller krigsfara.²⁵ Givetvis kan även händelser i utlandet ha sådana följder för Sverige att en allvarlig fredstida krissituation anses råda här. Kommittén bedömer vidare att covid-19-pandemin under åtminstone vissa skeden var sådan att den skulle ha kunnat betraktas som en allvarlig fredstida krissituation.

Bred parlamentarisk enighet ska krävas för tillämpningen

Vissa utgångspunkter för kommitténs förslag har berörts i avsnitt 11.6.5. De nya reglerna ska bygga på en avvägning och ta hänsyn till både behov och risker. Å ena sidan ska möjligheterna till effektiv normgivning i kritiska lägen säkerställas, så att nödvändiga åtgärder för att skydda befolkningen och riket kan vidtas med lagligt stöd. Å andra sidan ska riksdagens ställning som folkets främsta företrädare upprätthållas. Risker för omotiverad tillämpning eller i värsta fall missbruk av de nya bestämmelserna ska minimeras.

För att uppnå det senare anser kommittén att de nya reglerna bör utformas så att de i princip bara kan tillämpas när det finns en bred parlamentarisk enighet. Regeringen ska kunna få utökade befogenheter endast om det finns en stor uppslutning inom riksdagen för att detta behövs. Föreskrifter som regeringen meddelat direkt med stöd av de nya grundlagsreglerna ska vid riksdagens prövning falla om en minoritet motsätter sig dem. Det ska således krävas ett starkt stöd i riksdagen både för att regeringens normgivningskompetens över

²⁵ Som framgår av avsnitt 10.4 kan storskaliga terroristangrepp räknas som väpnade angrepp i folkrättslig mening. Efter 11 september-attackerna ansåg sig USA vara utsatt för ett väpnat angrepp och åberopade försvarsgarantierna enligt artikel 5 i nordatlantiska fördraget.

huvud taget ska utvidgas och för att de föreskrifter som regeringen sedan meddelar ska godkännas. Hur bestämmelserna bör utformas för att säkerställa detta återkommer kommittén till.

11.7.2 Ett aktiveringsbeslut utlöser särskilda befogenheter

Kommitténs förslag: Om det råder en allvarlig fredstida kris-situation och förhållandena kräver det ska riksdagen kunna besluta att regeringen ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter. Ett sådant beslut ska kräva att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om det.

Om det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas ska regeringen få fatta beslutet. Ett sådant beslut ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna beslutet ska det krävas att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om detta.

Regeringens befogenheter ska bygga på ett särskilt beslut

Det är som framgått svårt att ange exakt vad en allvarlig fredstida krissituation är och när regeringens normgivningskompetens kan behöva utvidgas. För att regleringen ska vara flexibel och hålla över tid är det inte heller önskvärt att försöka precisera detta i lagtext.

Kommittén föreslår i stället att regeringens befogenheter ska vara beroende av ett särskilt beslut; en sorts ”startknapp” som aktiverar befogenheterna. Utan ett sådant aktiveringsbeslut ska reglerna inte kunna tillämpas. Regeringen ska alltså inte per automatik kunna få särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i krissituationer.

För att aktiveringsbeslutet ska kunna fattas föreslår kommittén att två förutsättningar ska vara uppfyllda. För det första ska det råda en allvarlig fredstida krissituation. Vad som avses med detta har beskrivits i föregående avsnitt. Att det råder en allvarlig fredstida krissituation bör dock inte vara tillräckligt. Förhållandena bör också kräva att regeringen ges särskilda normgivningsbefogenheter. Även allvarliga kriser kan ofta hanteras i enlighet med de vanliga reglerna om riksdagens och regeringens normgivningskompetens och det är först när detta inte bedöms vara möjligt eller ändamålsenligt som

regeringen bör kunna ges särskilda befogenheter. Det skulle kunna handla exempelvis om situationer då bemyndiganden till regeringen inom det obligatoriska lagområdet bedöms vara nödvändiga eller då det kan förutses att nya föreskrifter inom det fakultativa eller det obligatoriska lagområdet kommer att behövas mycket snabbt.

Beslutet ska fattas av riksdagen med kvalificerad majoritet

Beslutet att regeringen ska ges särskilda normgivningsbefogenheter bör enligt kommitténs uppfattning fattas av riksdagen. Det bör alltså vara riksdagen som tar ställning till om det råder en allvarlig fredstida krissituation och om förhållandena fordrar särskilda befogenheter.

Hur brådskande aktiveringsbeslutet är kommer sannolikt att variera. Kommitténs förslag innebär inte att det måste föreligga ett konstaterat behov av vissa föreskrifter för att beslutet ska kunna fattas. Det räcker att det råder en allvarlig fredstida krissituation och att det kan antas att särskilda normgivningsbefogenheter för regeringen kommer att krävas. I vissa kriser kommer initiativet till aktiveringsbeslutet därför att kunna tas i ett förhållandevis tidigt skede av krissituationen, innan några konkreta normgivningsbehov uppstår. Riksdagens beslut kan då vara något mindre brådskande. I andra fall kan krisen och behovet av föreskrifter vara närmast akut.

Det normala bör vara att initiativet till riksdagens beslut kommer från regeringen. Det är ju regeringen som styr riket och ska säkerställa att det vidtas effektiva åtgärder för att skydda befolkningen och riket i kriser (se avsnitt 11.6.1). Det är också regeringen som ska använda de särskilda befogenheter som riksdagens beslut leder till.

Regeringen lämnar förslag till riksdagen genom propositioner (9 kap. 2 § RO). Om regeringen bedömer att det råder en allvarlig fredstida krissituation och att de särskilda befogenheterna krävs får regeringen genom proposition föreslå att riksdagen fattar beslut om en aktivering. I brådskande fall kan skälen naturligtvis behöva anges kortfattat. Att hämta in ett yttrande från Lagrådet behöver inte övervägas eftersom propositionen inte avser ett lagförslag.

Propositionen kommer i vanlig ordning att kräva beslut vid ett regeringssammanträde där minst fem statsråd deltar (7 kap. 3 och 4 §§ RF). Beredningskravet i regeringsärenden gäller men behöver

givetvis anpassas till situationen (7 kap. 2 § RF, se avsnitt 11.2). I dessa fall lär beredningen i regel behöva vara kraftigt förenklad.

När propositionen har getts in ska ärendet beredas och avgöras i riksdagen. Det finns som framgått bestämmelser som gör det möjligt att förkorta riksdagsbehandlingen väsentligt, exempelvis kan riksdagen på förslag av regeringen besluta om kortare motionstid om det finns synnerliga skäl (se avsnitt 11.2). Vilket utskott som bör bereda ärenden av detta slag behandlas i avsnitt 11.7.8 nedan.

Med detta förfarande bedömer kommittén att riksdagen ytterst skulle kunna fatta ett aktiveringsbeslut inom några dagar räknat från det att behovet uppstår, om alla handläggningstider förkortas så mycket som möjligt. Ännu något snabbare skulle det kunna gå om förslaget till riksdagsbeslut läggs fram genom ett utskottsinitiativ, vilket de bestämmelser som kommittén föreslår inte utesluter.

När riksdagen ska avgöra ärendet kommer, om undantagsregler inte införs, det vanliga kravet på enkel majoritet bland de röstande att gälla (4 kap. 7 § RF). Kommittén anser att detta inte är lämpligt. De grundlagsregler som kommittén föreslår medför avvikelser från den normala ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen när det gäller normgivning. Kommittén anser som redan framgått att regler av det slaget inte bör kunna tillämpas annat än om det finns en bred parlamentarisk enighet om att detta är nödvändigt.

Kommittén föreslår mot den bakgrunden att det ska införas ett krav på kvalificerad majoritet, dvs. att ett visst antal av de röstande i riksdagen ska vara eniga om beslutet. Här kan olika alternativ övervägas. Ett krav på två tredjedels majoritet skulle möjligen kunna betraktas som tillräckligt för att säkerställa ett brett parlamentariskt stöd (jfr SOU 2023:12 s. 189 och 190). Kommittén menar dock att samsynen bör vara ännu större och föreslår därför ett krav på tre fjärdedels majoritet bland de röstande. Utan en sådan majoritet ska regeringen inte kunna ges särskilda normgivningsbefogenheter.

Kommittén har övervägt om kravet på kvalificerad majoritet bör kombineras med ett krav på att ett visst antal ledamöter ska delta i omröstningen, dvs. en kvorumregel. Sådana regler finns på flera ställen i regeringsformen och kan ytterligare säkerställa att det finns en bred parlamentarisk enighet om ett beslut. För att skjuta upp ett riksdagsval under krigsfara krävs t.ex. att minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter röstar för det (15 kap. 11 § RF). Det innebär att minst 262 riksdagsledamöter behöver delta i omröstningen. 2020 års grund-

lagskommitté har föreslagit att kvorumregler ska gälla även vid riksdagsbeslut om ändring av grundlag (SOU 2023:12).

Kvorumregler har samtidigt ansetts kunna leda till tidsförluster och besvär i kammararbetet (se SOU 1972:15 s. 279). I en allvarlig fredstida krissituation skulle problemen kunna bli särskilt påtagliga. Krisen som sådan kan hindra ledamöter från att närvara när beslut ska fattas. En kvorumregel riskerar då att göra riksdagen ur stånd att fatta beslut. En annan faktor att beakta i sammanhanget är att partierna genom frivilliga överenskommelser kan lägga upp arbetet i riksdagen så att bara ett visst antal ledamöter deltar i omröstningar. Så skedde under covid-19-pandemin, när det överenskoms att endast 55 ledamöter skulle votera. Proportionaliteten mellan partierna säkerställdes då i särskild ordning. Konstitutionsutskottet har godtagit denna typ av icke formellt bindande överenskommelser under fredstida kriser (bet. 2021/22:KU23 s. 14). En kvorumregel skulle markant minska riksdagens flexibilitet och valmöjligheter.

Sammantaget bedömer kommittén att nackdelarna med att ha en kvorumregel överväger och att en sådan inte är lämplig i detta fall. För legitimitetens skull är det dock angeläget att beslutet vilar på en så bred bas som möjligt. Alla ledamöter bör därför överväga om de kan och bör delta i beslutet trots att ingen kvorumregel gäller.

I undantagsfall ska regeringen kunna fatta beslutet

Att riksdagen aktiverar regeringens särskilda befogenheter bör vara den tydliga huvudregeln. Även om alla ledtider förkortas maximalt kommer dock behandlingen av ärendet att ta viss tid. Det handlar sannolikt om en eller ett par dagar även när det går som snabbast.

Kommitténs uppfattning är att denna tidsåtgång i många kriser är både nödvändig och försvarlig. Som framgått finns det dock undantagsituationer när nya föreskrifter på lagområdet behöver meddelas i princip omedelbart, i extrema fall under dagen. Avsikten är att kommitténs förslag ska kunna tillgodose behovet av effektiv normgivning även i de fallen. Det förutsätter en särskild lösning, som inte bygger på att riksdagen på förhand beslutar att regeringen får särskilda normgivningsbefogenheter. En sådan lösning behövs också för det osannolika men tänkbara fallet att riksdagen i en allvarlig fredstida krissituation tillfälligtvis inte kan fullgöra sina uppgifter (se avsnitt 11.6.4).

Om regeringens särskilda befogenheter inte går att aktivera då riskerar Sverige att stå utan lagstiftare.

Den lösning som i internationella rekommendationer anges för fall av detta slag är att regeringen själv får aktivera sina befogenheter och att beslutet får granskas av parlamentet i efterhand. Kommittén har svårt att se någon lämpligare lösning än den. Regeringens möjlighet att fatta aktiveringsbeslutet och därigenom ge sig själv särskilda befogenheter bör dock kringgärdas av skyddsmekanismer.

Till att börja med anser kommittén att kravet för att regeringen själv ska få fatta aktiveringsbeslutet bör vara högt ställt. Det bör vara uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas. Så kan vara fallet exempelvis om det är tydligt att nya föreskrifter på lagområdet behöver meddelas under dagen. Det kan också handla om situationer då det står klart att nya föreskrifter på lagområdet behövs omgående i ett läge då riksdagen tillfälligtvis inte kan fullgöra sina uppgifter.

Kommittén anser vidare att regeringens beslut bör underställas riksdagen för prövning. Det innebär att regeringen ska lämna över sitt beslut till riksdagen genom en proposition. Om regeringen anser att beslutet bör fortsätta att gälla får regeringen i propositionen föreslå att riksdagen ska godkänna det. Eftersom en proposition ska tas fram kan det inte krävas att regeringens beslut ska underställas alldeles omedelbart. Beslutet bör dock underställas så snart som möjligt, vilket i regel torde vara inom någon eller några dagar. Kravet på underställning bör gälla även om riksdagen av någon anledning tillfälligtvis inte kan fullgöra sina uppgifter. Prövningen av regeringens beslut får då ske när riksdagen återigen är i funktion.

För att riksdagen ska godkänna regeringens beslut bör det krävas att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om detta, på samma sätt som när riksdagen fattar beslutet. Om en sådan majoritet inte uppnås faller regeringens beslut. De särskilda normgivningsreglerna får då inte tillämpas. Vad som händer med de föreskrifter som regeringen kan ha hunnit meddela behandlas i avsnitt 11.7.5.

Kommittén föreslår inte några exakta tidsgränser för regeringens underställning av det aktuella beslutet, som alltså ska ske så snart som möjligt, eller för riksdagens prövning av beslutet. Sådana frister gäller enligt förslaget i nästa steg, om regeringen använder sina befogenheter för att självständigt meddela föreskrifter som annars ska meddelas genom lag (se avsnitt 11.7.4). Detta bedöms vara tillräckligt,

särskilt eftersom det föreslås att riksdagen när som helst ska kunna frånta regeringen dess befogenheter (se avsnitt 11.7.5).

Med förslaget om att regeringen i undantagsfall ska kunna fatta aktiveringsbeslutet själv bedömer kommittén att möjligheterna till effektiv normgivning säkerställs även i exceptionella situationer, så länge fem statsråd kan samlas för att fatta regeringsbeslut. Om föreskrifter i ett extremt fall krävs omedelbart kan regeringen enligt förslaget själv fatta aktiveringsbeslutet och i direkt anslutning till det meddela en förordning med de föreskrifter som krävs (se avsnitt 11.7.4). Förordningen kan träda i kraft i princip genast. Beslutet och förordningen ska därefter underställas riksdagen för prövning.

Om riksdagen i en svår krissituation tillfälligt inte kan fullgöra sina uppgifter kan regeringen själv fatta beslutet om aktivering och därefter använda förberedda bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet (se avsnitt 11.7.3) samt i vissa situationer självständigt meddela förordningar på hela lagområdet (se avsnitt 11.7.4). Riksdagen får sedan pröva såväl regeringens aktiveringsbeslut som de förordningar som har meddelats när den åter är i verksamhet.

11.7.3 Riksdagen kan delegera föreskrifträtt på fler områden

Kommitténs förslag: Efter ett aktiveringsbeslut ska riksdagen kunna bemyndiga regeringen att genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag.

I en lag med ett sådant bemyndigande ska det noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Regeringen ska inte kunna bemyndigas att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

Det aktiveringsbeslut som har beskrivits i föregående avsnitt ska enligt kommitténs förslag få två konsekvenser. Den första, som ska behandlas här, är att riksdagen ska kunna bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet. Den andra, som behandlas i nästa avsnitt, är att regeringen i vissa fall ska kunna meddela föreskrifter inom hela lagområdet utan bemyndigande.

Bemyndiganden som annars är otillåtna ska vara tillåtna

Kommittén föreslår att riksdagen ska ges samma möjligheter att delegera normgivningsmakt till regeringen under allvarliga framtida krissituationer som under krigsförhållanden. Syftet är att lösa de problem och svårigheter som har beskrivits i avsnitt 11.6.3.

Efter ett aktiveringsbeslut ska riksdagen alltså kunna bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om exempelvis köp, krediter, begränsningar av rörelsefriheten, utgivning och giltighet av sedlar och mynt och annat som hör till det obligatoriska lagområdet. Vilka föreskrifter regeringen ska kunna meddela, och under vilka närmare förutsättningar, får riksdagen avgöra i varje enskilt bemyndigande. Bemyndigandena till regeringen ska i vanlig ordning ges i lag.

Den bestämmelse som krävs för att på detta sätt utöka riksdagens möjligheter till delegation bör utformas som en motsvarighet till 15 kap. 6 § RF om krigsförhållanden. Det bör med andra ord införas en bestämmelse om att regeringen efter ett aktiveringsbeslut, och med stöd av bemyndigande i lag, genom förordning kan meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. I en lag med ett sådant bemyndigande ska det noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Bemyndigandet ska inte kunna medföra rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

Den nya bestämmelsen skapar två möjligheter, som båda kan ha betydelse för hanteringen av en allvarlig framtida krissituation.

För det första blir det med den nya bestämmelsen möjligt att i förväg anta lagstiftning för allvarliga framtida krissituationer med lämpliga bemyndiganden inom det obligatoriska lagområdet. Sådan lagstiftning kan antas och träda i kraft under normala förhållanden men måste vara konstruerad så att bemyndigandena inte kan utnyttjas förrän det råder en allvarlig framtida krissituation och det har beslutats att regeringen ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter. Denna nya möjlighet till bemyndiganden kan, om den används, förbättra författningsberedskapen för kriser.

För det andra blir det möjligt att besluta bemyndiganden inom det obligatoriska lagområdet under en pågående kris. Detta kan vara värdefullt t.ex. om krisen kräver detaljerade föreskrifter eller täta ändringar av föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet. Det skulle kunna handla om föreskrifter som anger exakta tider, platser,

priser eller liknande. Med den nya bestämmelsen kan riksdagen då delegera föreskriftsrätt till regeringen, så att detaljer och ändringar kan hanteras i förordning i stället för i lag. Detta är i princip inte tillåtet i dag. Bestämmelsen gör det också möjligt för riksdagen att delegera normgivningsmakt utan att först behöva analysera om de tilltänkta föreskrifterna hör till det fakultativa eller obligatoriska lagområdet. Som framgått av avsnitt 11.6.3 kan den gränsdragningen vara svår, vilket i dag kan leda till att lagstiftningsåtgärder fördröjs.

Gemensamt för bemyndigandena, oavsett om de har tagits fram i förväg eller under en kris, är att de enligt förslaget likaväl som enligt 15 kap. 6 § RF ska avse föreskrifter i visst ämne. Det ska också noga anges under vilka förutsättningar de får utnyttjas. Om riksdagen vill delegera normgivningsmakt inom det obligatoriska lagområdet kommer det således att behöva preciseras vad det är för föreskrifter som regeringen ska få meddela och när. Förslaget ger lika lite som 15 kap. 6 § RF stöd för generalfullmakter för regeringen, dvs. lagar med bemyndiganden som för viss tid ger regeringen en allmän frihet att handla mot eller upphäva gällande lag (jfr prop. 1973:90 s. 455).

Om riksdagen anser att de föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av ett bemyndigande bör underställas riksdagens prövning kan detta föreskrivas i anslutning till bemyndigandet (8 kap. 6 § RF). Riksdagen kan då också ange att underställning ska ske inom viss tid, vad konsekvensen blir om föreskrifter inte underställs osv.

Närmare om det fortsatta arbetet med författningsberedskap

Kommitténs förslag innebär att regeringsformen kommer att ge samma förutsättningar för beredskapslagstiftning inför allvarliga fredstida krissituationer som inför krigsförhållanden. Det kommer i båda fallen vara möjligt att förbereda bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet.

Detta innebär inte att kommittén förespråkar att all befintlig beredskapslagstiftning för krigsförhållanden ska utvidgas till att avse även allvarliga fredstida krissituationer eller att det ska tas fram en lika omfattande separat beredskapslagstiftning för fredstida kriser. Detta skulle sannolikt varken vara möjligt eller önskvärt. Många bestämmelser i beredskapslagstiftningen för krigsförhållanden tar sikte specifikt på krig och krigsfara och passar inte i andra kriser.

Det kommittén föreslår är att den spärr som i nuläget finns mot likartad beredskapslagstiftning med bemyndiganden inom det obligatoriska lagområdet tas bort. Det gör det möjligt att vid behov låta delar av beredskapslagstiftningen för krigsförhållanden, t.ex. en enskilda lag, avse även allvarliga fredstida krissituationer, oavsett om den innehåller bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet eller inte. Det blir också möjligt att ta fram ny lagstiftning som är särskilt anpassad för fredstida kriser eller som redan från början tar sikte på både krigsförhållanden och allvarliga fredstida krissituationer.

Att analysera vilka lagstiftningsåtgärder som kan behövas eller hur det fortsatta arbetet med författningsberedskap bör bedrivas faller utanför kommitténs uppdrag. Det förslag som kommittén lämnar ger den övergripande konstitutionella ramen och förbättrar utrymmet och förutsättningarna för det fortsatta arbetet.

11.7.4 Regeringen får ett utrymme att agera omgående

Kommitténs förslag: Om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen ska regeringen efter ett aktiveringsbeslut även utan bemyndigande i lag kunna meddela föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag eller med stöd av bemyndigande i lag. Regeringen ska inte få stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

Föreskrifter som regeringen meddelar på detta sätt ska vara tidsbegränsade och gälla längst tre månader. De ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna föreskrifterna ska det krävas att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om detta. Föreskrifterna ska omedelbart upphöra att gälla 1) om de inte underställs riksdagen inom en vecka från den dag då de beslutades, 2) om de inte godkänns vid riksdagens prövning, eller 3) om riksdagen inte prövar föreskrifterna inom en månad från det att de underställdes.

I exceptionella fall ska regeringen kunna agera omgående

Kommittén föreslår att ett aktiveringsbeslut också ska leda till att regeringen i vissa exceptionella situationer kan meddela föreskrifter på lagområdet direkt, utan bemyndigande av riksdagen. Syftet är att tillhandahålla en lösning för de undantagsfall då nya föreskrifter under en kris behövs i princip omedelbart och det inte är möjligt att avvakta riksdagens behandling av ett lagförslag (se avsnitt 11.6.4).

En reglering av detta slag är långtgående och förändrar den normala kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen. Den bör därför kunna tillämpas endast när det verkligen behövs. Regeringen måste samtidigt ges ett brett mandat för att behovet av effektiv normgivning i kriser ska kunna tillgodoses. Den närmare regleringen bör utformas med beaktande av båda dessa intressen.

För att regeringen på detta sätt självständigt ska få meddela föreskrifter på lagområdet bör flera förutsättningar vara uppfyllda.

För det första ska det som redan har framgått råda en allvarlig fredstida krissituation och förhållandena ska kräva att regeringen ges särskilda normgivningsbefogenheter. Detta ska ha konstaterats i ett sådant aktiveringsbeslut som har beskrivits i avsnitt 11.7.2.

För det andra ska det vara fråga om ett akut skede av krisen, då behovet av nya föreskrifter är så brådskande att det skulle ta för lång tid att lagstifta på vanligt sätt. Regeringen bör enligt kommitténs mening följaktligen kunna agera på detta sätt bara om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen. Syftet är att regeringen ska kunna agera i akuta situationer då det föreligger hot mot eller fara för allmänna intressen som är viktiga att värna i kriser och där befolkningen har berättigade krav på att det allmänna ska vidta åtgärder. Det som avses är således fall då nya föreskrifter krävs i princip omedelbart och det kan få svåra följder om reglerna inte kommer på plats. Det skulle t.ex. kunna handla om en svår kärnkraftsolycka, naturkatastrof eller pandemi, där det visar sig att befintlig lagstiftning inte räcker till och att nya regler behövs samma dag eller inom några enstaka dagar för att undvika allvarliga skador på människor, egendom eller miljö. Liknande normgivningsbehov skulle kunna uppkomma exempelvis i samband med ett allvarligt terroristattentat, en större finanskris eller omfattande it-störningar eller cyberangrepp. Man kan också tänka sig andra svåra händelser eller

situationer i fredstid där det föreligger ett allvarligt hot mot vårt demokratiska statsskick eller samhällets centrala funktioner.

Det är regeringen som under konstitutionellt ansvar i varje enskilt fall måste avgöra om behovet av nya föreskrifter är så akut att ett lagförslag inte hinner lämnas till riksdagen i vanlig ordning.

Kommittén har övervägt vilka slags föreskrifter som regeringen bör kunna meddela i dessa undantagsfall. Det finns givetvis ett starkt intresse av att regeringen inte ges mer vidsträckta befogenheter än nödvändigt. Samtidigt måste de behov som har identifierats kunna tillgodoses. Kommittén kan här konstatera att de föreskrifter som kan behövas i en kris ofta avser skyldigheter för enskilda eller annan offentligrättslig lagstiftning som hör till det fakultativa lagområdet. Samtidigt är det inte ovanligt att det krävs lagstiftning också inom det obligatoriska lagområdet. I en allvarlig kris kan det t.ex. uppstå behov av att begränsa människors rörelsefrihet eller införa regler om köp, anställningar, aktiebolag eller annat som hör till civilrättens område. Behovet kan alltså avse i princip hela lagområdet.

Mot den bakgrunden anser kommittén att regeringen behöver ha ett brett mandat med möjlighet att meddela föreskrifter på både det obligatoriska och det fakultativa lagområdet. Regleringen riskerar annars att bli verkningslös och inte fylla sin funktion. Vissa lagar bör emellertid undantas. Regeringen bör aldrig kunna stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen. Utöver detta bör det inte införas några begränsningar i fråga om vilka föreskrifter som regeringen får meddela. Regeringens föreskrifter meddelas som alltid genom förordning (8 kap. 1 § RF).

Förslaget innebär således att regeringen får i princip samma rätt att meddela föreskrifter som riksdagen, givet att de villkor som har angetts är uppfyllda i varje enskilt fall. När särskilda förutsättningar eller begränsningar gäller för riksdagen som lagstiftare gäller dessa även för regeringen. Regeringens föreskrifter får alltså begränsa fri- och rättigheter endast i den utsträckning som medges i 2 kap. 20, 21 och 23–25 §§ RF. För föreskrifter som inskränker den kommunala självstyrelsen gäller 14 kap. 3 § RF. Detta följer av bestämmelsernas ordalydelse och behöver inte regleras särskilt. Bestämmelser som bara tar sikte på förfarandet i riksdagen blir däremot inte tillämpliga för regeringen. Om regeringen meddelar föreskrifter som begränsar fri- och rättigheter gäller t.ex. inte det kvalificerande lagstiftningsförfarande som regleras i 2 kap. 22 § RF (jfr SOU 2008:125 s. 527).

Det bör alltid framgå av regeringens förordning att alla eller vissa av föreskrifterna har meddelats med stöd av den särskilda befogenheten (jfr bet. 2012/13:KU10 s. 78 och Ds 2014:1 s. 88 och 89).

Riksdagen ska även i dessa fall ha ett avgörande inflytande

Att regeringen ges möjlighet att meddela föreskrifter på lagområdet utan bemyndigande av riksdagen är en långtgående lösning, trots att möjligheten bara ska kunna användas i exceptionella fall efter ett aktiveringsbeslut. Befogenheten bör förenas med mekanismer som motverkar och minimerar de risker som kan vara förenade med att utöka regeringens normgivningskompetens, t.ex. risken att en regering använder möjligheten när det inte är motiverat. Detta är lika viktigt som att tillgodose behovet av en effektiv normgivning.

Förslaget innebär att regeringen under vissa förutsättningar får meddela ingripande föreskrifter som normalt sett bara får meddelas av riksdagen. Behovet av dessa föreskrifter bör omprövas löpande. Om de ska vara i kraft under längre tid bör de i regel meddelas av riksdagen genom lag. De föreskrifter som regeringen i dessa speciella fall meddelar bör därför vara tidsbegränsade och inte gälla längre tid än vad som kan antas vara nödvändigt. Giltighetstiden bör samtidigt vara tillräckligt lång för att säkerställa en effektiv hantering av krisen under ett akut skede. Den bör också vara så lång att riksdagen och regeringen ges rimliga förutsättningar att lagstifta på vanligt sätt, genom proposition, om bestämmelserna bör fortsätta att gälla. Vid en helhetsbedömning anser kommittén att en lämplig längsta giltighetstid för regeringens föreskrifter är tre månader. Inom den ramen får regeringen i varje enskilt fall bedöma hur lång tid en viss förordning bör gälla. Om det bedöms vara möjligt och lämpligt bör regeringen besluta om en kortare giltighetstid än tre månader.

För att säkerställa riksdagens inflytande föreslår kommittén vidare att regeringens föreskrifter ska underställas riksdagen för prövning. På så sätt kan riksdagen granska hur regeringen använder sitt mandat och undanröja föreskrifter som riksdagen inte godtar. Underställning bör ske så snart som möjligt och föreskrifterna ska omedelbart upphöra att gälla om underställning inte sker inom viss tid. Gränsen bör enligt kommitténs mening sättas till en vecka från det att föreskrifterna i fråga beslutades. Det är fråga om en yttersta gräns och

avsikten är inte att regeringen ska vänta med att underställa föreskrifterna, om de kan lämnas över till riksdagen tidigare. Underställning ska alltid ske så snart som möjligt. Som framgått av avsnitt 11.7.2 sker underställning genom proposition.

Riksdagen ska efter underställning fatta beslut om föreskrifterna ska godkännas eller inte. Riksdagen ska med andra ord aktivt ta ställning till behovet av och innehållet i föreskrifterna. För att riksdagen ska godkänna dem bör det krävas att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om beslutet. Detta krav på kvalificerad majoritet motsvarar det som föreslås gälla när aktiveringsbeslutet fattas och innebär att en minoritet av riksdagens ledamöter kan förhindra att regeringens föreskrifter godkänns. Detta säkerställer att det finns en bred parlamentarisk samsyn inte bara om att krissituationen som sådan är tillräckligt allvarlig utan också om att de enskilda normgivningsåtgärder som regeringen vidtar är acceptabla. Om riksdagen vid sin prövning inte godkänner regeringens föreskrifter ska de omedelbart upphöra att gälla. Detta bör framgå av lagtexten.

Det är angeläget att riksdagen prövar regeringens föreskrifter skyndsamt efter det att de har underställts. Det är först när riksdagen tar ställning till föreskrifterna som eventuella obefogade åtgärder kan avstyras och det nämnda minoritetsskyddet kan göras gällande. I beredskapslagstiftning för krigsförhållanden är det vanligt att förordningar upphör att gälla om riksdagen inte godkänner dem inom två månader från det att de har underställts. Kommittén anser att en motsvarande yttersta tidsgräns för riksdagens prövning är lämplig också när regeringen självständigt meddelar föreskrifter på lagområdet. Dessa ärenden bör hanteras mer skyndsamt än vad som gäller vid underställning under krigsförhållanden. Samtidigt måste riksdagen ges rimliga förutsättningar att bedöma föreskrifterna. Det behöver också beaktas att det i vissa fall skulle kunna bli fråga om ett stort antal underställningar för riksdagen att hantera. Tidsfristen bör därför inte vara alltför kort. Vid en avvägning mellan de olika intressena anser kommittén att fristen bör bestämmas till en månad. Om riksdagen inte har prövat regeringens föreskrifter inom en månad bör föreskrifterna således omedelbart upphöra att gälla.

Regeringens föreskrifter kan alltså komma att upphöra att gälla i flera fall. När regeringen underställer föreskrifterna är det av stor vikt att eventuella problem som kan uppstå vid ett omedelbart upphörande anges i propositionen. Riksdagen kan då beakta detta. Om

riksdagen inte godkänner föreskrifterna kan riksdagen genom lag meddela de övergångsbestämmelser som kan behövas.

Det bör avslutningsvis påpekas att kommitténs förslag inte innebär att riksdagen förlorar någon del av sin normgivningsmakt. Riksdagen kan alltid lagstifta på vanligt sätt, även när regeringens särskilda befogenheter har aktiverats. Riksdagen kan därmed alltid meddela en lag som upphäver eller ersätter en förordning som regeringen har meddelat, oavsett om den har underställts eller inte.

11.7.5 Befogenheterna upphör genom ett nytt beslut

Kommitténs förslag: Riksdagen och regeringen ska var för sig kunna besluta att regeringen inte längre ska ha de särskilda befogenheterna att meddela föreskrifter. Ett sådant beslut ska fattas så snart det inte längre råder en allvarlig fredstida krissituation eller befogenheterna inte längre behövs.

Kommitténs förslag innebär att vanliga normgivningsregler delvis sätts åt sidan och att den normala kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen förändras. Det är angeläget att en återgång till normala förhållanden sker så snart som möjligt. Detta bör ske genom att det fattas ett nytt särskilt beslut; en sorts ”stoppknapp” som gör att de särskilda normgivningsbefogenheterna upphör.

Riksdagen bör när som helst kunna besluta att regeringen inte längre ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter. Ett sådant beslut bör fattas med enkel majoritet. Det är angeläget att en minoritet av riksdagens ledamöter alltid kan väcka frågan om ett sådant beslut och därmed få till stånd en prövning av om regeringens särskilda befogenheter att meddela föreskrifter ska upphöra. Frågan om en sådan initiativrätt behandlas närmare i avsnitt 11.7.8.

Även regeringen själv bör kunna besluta att befogenheterna ska upphöra. Regeringen ansvarar ju för krishanteringen och torde ha goda möjligheter att bedöma när befogenheterna inte längre behövs.

Både riksdagen och regeringen bör alltså var för sig vara behöriga att när som helst besluta att de särskilda befogenheterna att meddela föreskrifter ska upphöra. Det saknar i sammanhanget betydelse om det var riksdagen eller regeringen som fattade aktiveringsbeslutet.

Om det inte längre råder en allvarlig fredstida krissituation eller om regeringens befogenheter inte längre behövs bör ett beslut om återgång till det normala fattas så snart som möjligt. Detta bör anges i lagtexten. Förslaget innebär att ett beslut om att regeringens befogenheter ska upphöra *kan* fattas av riksdagen och regeringen när som helst, men *ska* fattas om den allvarliga fredstida krissituationen är över eller om den pågår men går att hantera på ett ändamålsenligt sätt med stöd av de allmänna normgivningsreglerna i 8 kap. RF.

Ett beslut om återgång till det normala bör inte medföra att de föreskrifter som regeringen kan ha meddelat med stöd av de särskilda befogenheterna med automatik upphör att gälla.

Föreskrifter på det obligatoriska lagområdet som regeringen kan ha meddelat med stöd av bemyndigande i lag (avsnitt 11.7.3) bör fortsätta att gälla om inte annat följer av riksdagens bemyndigande eller av själva föreskrifterna. Föreskrifter som regeringen kan ha meddelat direkt med stöd av regeringsformen (avsnitt 11.7.4) bör också fortsätta att gälla i enlighet med vad som anges i föreskrifterna, som längst dock tre månader. I båda fallen gäller att riksdagen givetvis kan välja att upphäva regeringens föreskrifter genom lag.

Det som nu har sagts bör gälla också om en återgång till det normala beror på att riksdagen vid sin prövning inte godkänner ett aktiveringsbeslut som regeringen själv har fattat (avsnitt 11.7.2).

11.7.6 Reglerna införs i ett nytt kapitel i regeringsformen

Kommitténs förslag: Ett nytt kapitel om allvarliga fredstida krissituationer ska införas i regeringsformen. De föreslagna bestämmelserna om normgivning ska föras in i detta kapitel.

Kommittén föreslår att det införs särskilda bestämmelser om normgivning i allvarliga fredstida krissituationer. Det rör sig om fem paragrafer. Frågan är var i regeringsformen dessa bör placeras.

Regeringsformen innehåller i nuläget enbart ett fåtal regler som tar sikte på fredstida kriser (se avsnitt 5.2). Reglerna är utspridda i olika kapitel baserat på vad de handlar om. Möjligheten att göra undantag från förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning vid svår ekonomisk kris framgår exempelvis av 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter (10 §) medan reglerna om att riksmötet kan hållas

utanför Stockholm av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet finns i 4 kap. om riksdagsarbetet (1 §). Riksbankens föreskriftsrätt vid fredstida krissituationer regleras i 8 kap. om lagar och andra föreskrifter (13 §). Det finns mot denna bakgrund inte något alldeles givet ställe i regeringsformen för de bestämmelser som nu föreslås.

Den föreslagna regleringen avser normgivning. Det ingår inte i kommitténs uppdrag att överväga om det finns behov av andra regler på grundlagsnivå för allvarliga fredstida krissituationer. Det går dock inte att bortse från att sådana regler på sikt skulle kunna behövas, exempelvis i fråga om riksdagsval (jfr SOU 2021:96 s. 275–282).

Kommittén har mot denna bakgrund övervägt olika alternativ.

Ett alternativ är att föra in den nya regleringen i 8 kap. om lagar och andra föreskrifter, där de allmänna normgivningsreglerna finns. Det kan i och för sig vara en logisk placering. Samtidigt är det svårt att hitta en lämplig plats i kapitlet, som inte leder till ett stort behov av följdändringar. Om det på sikt behövs ytterligare grundlagsregler om fredstida kriser lär 8 kap. inte heller vara rätt plats för dessa.

Ett annat alternativ är att placera de nya reglerna i 15 kap. om krig och krigsfara och låta det kapitlet även avse allvarliga fredstida krissituationer. En sådan lösning föreslogs av Grundlagsutredningen 2008. En placering i 15 kap. är logisk på så sätt att även de nu aktuella bestämmelserna avser svåra situationer och innebär avsteg från vad som gäller normalt. Även om reglerna på det sättet har samband är det dock en stor sak att ändra tillämpningsområdet för kapitlet om krig och krigsfara. Det kan finnas anledning att hålla isär de nya normgivningsreglerna för allvarliga fredstida krissituationer från de mer omfattande grundlagsregler som finns för krigsförhållanden.

Ett tredje alternativ som kommittén har övervägt är ett helt nytt kapitel i regeringsformen om allvarliga fredstida krissituationer. Bestämmelserna om krigsförhållanden och fredstida kriser kan då hållas isär, samtidigt som det finns en naturlig plats för ytterligare bestämmelser om fredstida kriser, om sådana skulle bli aktuella. Ett nytt kapitel om allvarliga fredstida krissituationer borde logiskt sett kanske placeras före 15 kap., om krig betraktas som den allvarligaste formen av kris. För att inte rubba den befintliga kapitelindelningen framstår dock en placering direkt efter 15 kap. som lämpligare.

Sammantaget är det enligt kommitténs mening mest lämpligt att de nya bestämmelserna om normgivning i allvarliga fredstida krissituationer införs i ett nytt kapitel i regeringsformen, 16 kap.

11.7.7 Vissa följdändringar i fråga om krigsförhållanden

Kommitténs förslag: En bestämmelse som ger regeringen rätt att meddela föreskrifter på lagområdet om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen ska införas också för situationer då riket är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i.

Eftersom riksdagen numera alltid kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om när delar av en lag ska börja eller upphöra att tillämpas, ska en obehövlig särreglering av detta i regeringsformens kapitel om krig och krigsfara upphävas.

En lösning för exceptionella fall även under krigsförhållanden

De nya normgivningsregler som föreslås avser allvarliga fredstida krissituationer. Frågan är om det kan behövas några följdändringar när det gäller normgivning under krigsförhållanden, med vilket här avses krig, krigsfara och sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i.

Det första av kommitténs förslag är att riksdagen i allvarliga fredstida krissituationer ska kunna delegera normgivningsmakt till regeringen på det obligatoriska lagområdet. En sådan möjlighet finns som framgått redan för krigsförhållanden (15 kap. 6 § RF).

Det andra av kommitténs förslag är att regeringen – om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen – ska kunna meddela föreskrifter på hela lagområdet även utan bemyndigande av riksdagen. Syftet är att tillhandahålla en reglerad ordning för det fall att nya föreskrifter behöver meddelas i princip omedelbart under en allvarlig fredstida krissituation. Någon motsvarande lösning finns för närvarande inte för krigsförhållanden, så länge riksdagen eller krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter.

För krigsförhållanden finns det som framgått en omfattande beredskapslagstiftning med regler på många områden. På samma sätt som under en fredstida kris bör naturligtvis denna lagstiftning så långt som möjligt användas för att vidta nödvändiga åtgärder under krigsförhållanden. Det framstår dock som uppenbart att det även när det gäller krigsförhållanden är mycket svårt att förutse exakt vilka

behov av nya eller ändrade föreskrifter som kan uppstå. Brådskande behov av nya bestämmelser kan utan tvivel uppstå även då. Samma slutsats drogs av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 s. 527).

Det är en självklarhet för kommittén att statsmakterna inte i onödan ska begränsas i sina möjligheter att styra riket på ett effektivt och legitimt sätt under krigsförhållanden. Mot den bakgrunden bör möjligheten för regeringen att i exceptionella situationer självständigt meddela föreskrifter på lagområdet införas också för krig, krigsfara och anslutande extraordinära förhållanden. Regeringen bör motsvara den för allvariga fredstida krissituationer och innefatta samma begränsningar och skyddsmekanismer. Eftersom regleringen avser normgivning bör den lämpligen föras in i 15 kap. 6 § RF.

En obehövlig regel i kapitlet om krig och krigsfara bör upphävas

De bestämmelser om normgivning under krigsförhållanden som i dag finns i 15 kap. 6 § RF har redan beskrivits. Om riket är i krig eller krigsfara, eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av 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. Detta framgår av första meningen i första stycket av paragrafen. Det är denna mening som ger riksdagen stöd för att under krigsförhållanden bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter på det obligatoriska lagområdet (se avsnitt 11.6.3).

Av andra meningen i första stycket framgår att riksdagen, om det behövs med hänsyn till försvarsberedskapen, även i annat fall än under krigsförhållanden kan överlåta till regeringen att bestämma när en i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande ska börja eller upphöra att tillämpas. Syftet med denna bestämmelse var enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 456 och 457) att ge stöd för utformningen av den dåvarande rekvisitionslagen (1942:583) och dåvarande beredskapsförfogandelagen (1942:584).

Bestämmelser om förfogande finns numera i förfogandelagen. Den trädde i kraft den 1 juli 1978 och ersatte då de nämnda lagarna. I förfogandelagen anges att regeringen får föreskriva att vissa bestämmelser i lagen helt eller delvis ska tillämpas från tidpunkt som regeringen bestämmer bl.a. om det är nödvändigt att med hänsyn till försvars-

beredskapen inkalla totalförsvarspliktiga till tjänstgöring med stöd av vissa angivna bestämmelser (2 § första stycket 3).

Sedan 2011 finns det en generell bestämmelse i regeringsformen om att riksdagen i en lag kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om bl.a. när lagen ska träda i kraft eller när delar av lagen ska börja eller upphöra att tillämpas (8 kap. 5 § 2 RF). Denna bestämmelse gäller alla lagar, även sådana som innehåller föreskrifter på det obligatoriska lagområdet (se prop. 2009/10:80 s. 225). Riksdagen kan alltså numera med stöd i regeringsformens vanliga normgivningsregler ge regeringen rätt att bestämma när föreskrifter ska börja eller upphöra att tillämpas. Detta gäller oavsett vad föreskrifterna avser eller av vilka skäl de behöver börja att tillämpas.

Kommittén kan inte dra någon annan slutsats än att det som framgår av 15 kap. 6 § första stycket andra meningen RF numera har täckning i 8 kap. 5 § 2 RF och att bestämmelsen därför inte längre behövs. Den bör upphöra att gälla. Kommittén kan inte se att det behövs någon övergångsbestämmelse (se kapitel 12).

11.7.8 Andra ändringar till följd av kommitténs förslag

Kommitténs förslag: I riksdagen ska ärenden om regeringens särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i en allvarlig framtida krissituation beredas av konstitutionsutskottet.

Om regeringen genom en proposition underställer riksdagen en förordning eller ett beslut för prövning ska riksdagen få besluta om förkortad motionstid på förslag av talmannen. Talmannen ska samråda med gruppledarna inför ett sådant förslag.

En motion om att regeringen inte längre ska ha särskilda befogenheter i en allvarlig framtida krissituation ska alltid få väckas gemensamt av minst tio riksdagsledamöter.

Kommitténs bedömning: Några andra författningsändringar krävs inte till följd av kommitténs förslag.

För att de nya normgivningsregler som kommittén föreslår ska fungera väl i den praktiska tillämpningen behöver vissa frågor om riksdagens handläggning uppmärksammas. Det behöver också diskuteras om det finns behov av följdändringar i andra avseenden.

Konstitutionsutskottet ska bereda ärenden inför beslut

Ett ärende som har väckts av regeringen eller en riksdagsledamot ska beredas av ett utskott innan det avgörs (4 kap. 5 § RF och 10 kap. 2 § RO, se avsnitt 3.2). Det innebär att propositioner och motioner som avser att regeringen ska ha eller inte längre ska ha särskilda normgivningsbefogenheter i en allvarlig fredstida krissituation ska hänvisas av kammaren till ett utskott för beredning. Frågan är till vilket. Konstitutionsutskottet, finansutskottet och skatteutskottet har särskilda uppgifter enligt 7 kap. 8–10 §§ RO. I övrigt anges varje utskotts ämnesområde i en bilaga till riksdagsordningen.

Kommittén konstaterar att ärenden om regeringens särskilda befogenheter i en allvarlig fredstida krissituation kommer att avse en direkt tillämpning av bestämmelser i regeringsformen och röra den generella kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen när det gäller normgivning. Kommittén bedömer att ärendena bör beredas av konstitutionsutskottet och att detta bör framgå av ett tillägg i 7 kap. 8 § RO. Om ett annat utskotts beredningsområde berörs, exempelvis för att krisen i fråga rör ett visst samhällsområde, kan detta utskott ges tillfälle att yttra sig (10 kap. 7 § RO).

Att ärendena förs till konstitutionsutskottets beredningsområde innebär inte bara att utskottet ska bereda de aktuella ärendena utan också att utskottet självständigt kommer att kunna föreslå för riksdagen att regeringen ska ha eller inte längre ska ha de särskilda befogenheterna (se 9 kap. 16 § RO om utskottsinitiativ).

De föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av de särskilda befogenheterna ska i många fall underställas riksdagen för prövning (se avsnitt 11.7.3 och 11.7.4). När sådana ärenden om godkännande av regeringens föreskrifter bereds bör riksdagsordningens allmänna bestämmelser om fördelningen av ärenden mellan utskott tillämpas.

Vid underställning ska motionstiden alltid kunna förkortas

Av 4 kap. 4 § RF framgår att varje riksdagsledamot i enlighet med bestämmelser i riksdagsordningen får väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning, om inte annat anges i regeringsformen. Ledamöter lämnar förslag till riksdagen genom motioner (9 kap. 10 § RO). En motion med anledning av en proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse (följdmotion) får väckas inom ramen

för ärendet senast den femtonde dagen efter den dag då ärendet anmäldes i kammaren (9 kap. 12 § RO).

Om en proposition eller en framställning måste behandlas skyndsamt får riksdagen, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen, besluta om kortare motionstid om det finns synnerliga skäl (9 kap. 13 § RO). Följdmotionsrätten får aldrig sättas ur spel helt och en dags motionstid anses vara ett minimum (se avsnitt 11.2). På förslag av talmannen får riksdagen omvänt besluta att förlänga motionstiden, om det finns särskilda skäl.

När regeringen genom proposition föreslår att riksdagen ska fatta ett aktiveringsbeslut (avsnitt 11.7.2) eller ett beslut om att de särskilda normgivningsbefogenheterna ska upphöra (avsnitt 11.7.5) kan regeringen vid behov föreslå att följdmotionstiden förkortas.

Regeringen kan föreslå att följdmotionstiden förkortas även när regeringen underställer riksdagen ett sådant aktiveringsbeslut som regeringen själv har fattat (avsnitt 11.7.2) eller sådana förordningar som har meddelats med stöd av de särskilda befogenheterna (avsnitt 11.7.3 och 11.7.4). I dessa fall är det emellertid kanske inte lika naturligt för regeringen att föreslå detta, eftersom det beslut eller de förordningar som har meddelats redan gäller. Om regeringen inte föreslår förkortad följdmotionstid blir följderna att riksdagen inte kan avgöra det aktuella ärendet förrän tidigast efter femton dagar, när följdmotionstiden har löpt ut. Detta framstår inte som rimligt.

För att lösa problemet och ge riksdagen möjlighet att kunna pröva underställda beslut och förordningar snabbare har kommittén övervägt flera alternativ. Ett skulle vara att inte tillåta följdmotioner i dessa fall. Det skulle dock vara ett stort ingrepp i ledamöternas rättigheter och kräva grundlagsändring (jfr 4 kap. 4 § RF). Ett annat alternativ skulle vara att förlita sig på att regeringen alltid föreslår förkortad motionstid när detta kan vara befogat, även i samband med underställning (jfr prop. 2020/21:79 s. 58, 61 och 106). Detta framstår dock som en mycket tveksam lösning, inte minst eftersom regeringen i dessa fall kan ha svårt att veta om riksdagen vill ha förkortad motionstid. Ytterligare ett alternativ skulle vara att i riksdagsordningen ange bestämda men förkortade motionstider för dessa situationer, t.ex. en dag för underställda aktiveringsbeslut och sju dagar för underställda förordningar. Detta skulle dock begränsa riksdagens möjligheter att åstadkomma en rimlig flexibilitet och möjlighet att anpassa tiden utifrån ärendets karaktär och brådska.

I stället för något av dessa alternativ föreslår kommittén att det införs en möjlighet för riksdagen att på förslag av talmannen besluta om förkortad följdmotionstid när regeringen genom proposition underställer riksdagen en förordning eller ett beslut för prövning. På så sätt kan tiden alltid förkortas av riksdagen själv, utan att det krävs ett förslag av regeringen. Det blir också möjligt att anpassa tiden utifrån förhållandena i det enskilda fallet. En reglering av detta slag ger talmannen stort inflytande – även om det alltid är riksdagen som fattar beslutet – och det bör därför krävas att talmannen samråder med gruppledarna innan förkortad motionstid föreslås. Sådana krav på samråd finns redan på flera håll i riksdagsordningen (se t.ex. 6 kap. 20 och 23 §§ samt tilläggsbestämmelserna 3.8.1 och 6.2.1). Vad som avses med gruppledare framgår av 1 kap. 3 § RO. Naturligtvis får följdmotionsrätten aldrig sättas ur spel helt (prop. 1973:90 s. 541).

Problematiken med att det bara är regeringen som får föreslå förkortad motionstid är rimligen densamma vid all underställning, dvs. även när regeringen underställer riksdagen föreskrifter enligt t.ex. 9 kap. 2 § smittskyddslagen eller beredskapslagstiftningen för krig och krigsfara (se avsnitt 4.4). Den bestämmelse som kommittén föreslår – ett tillägg i 9 kap. 13 § RO – bör därför gälla generellt vid underställning och inte bara i fråga om underställning enligt de nya bestämmelserna för allvarliga fredstida krissituationer.

En riksdagsminoritet ska alltid kunna föreslå ett stoppbeslut

Som framgår av föregående avsnitt kan varje riksdagsledamot genom motion väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning (4 kap. 4 § RF och 9 kap. 10 § RO). Motioner utan anknytning till ett visst ärende får normalt bara lämnas under den allmänna motionstiden (9 kap. 11 § RO). Motioner med anledning av en händelse av större vikt får dock väckas gemensamt av minst tio ledamöter, om händelsen inte kunde förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden eller någon annan motionstid (9 kap. 15 § RO). Det understryks i förarbetena att bestämmelsen är ett undantag och att kravet på att händelser av större vikt ska ha inträffat inte får sättas alltför lågt (prop. 1973:90 s. 479). Det är främst talmannens uppgift att bedöma om motioner som väcks har stöd i paragrafen. Om talmannen finner att så inte är fallet kan talmannen besluta att inte före-

slå att motionen ska hänvisas till ett utskott. Om kammaren ändå begär detta ska saken hänvisas till konstitutionsutskottet för avgörande (11 kap. 7 § RO).

Kommittén har i avsnitt 11.7.5 konstaterat att det är angeläget att en minoritet av riksdagens ledamöter alltid har möjlighet att väcka frågan om en återgång till normala förhållanden, dvs. att regeringen inte längre ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter.

För att säkerställa att en mindre grupp av riksdagsledamöter i alla lägen kan väcka denna fråga, oavsett om det har inträffat en händelse av större vikt eller inte, behöver det införas en särskild bestämmelse i riksdagsordningen. Bestämmelsen bör utformas i linje med vad som gäller beträffande motioner med anledning av en händelse av större vikt. Kommittén föreslår således en bestämmelse som anger att en motion om att regeringen inte längre ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i en allvarlig framtida krisituation alltid får väckas gemensamt av minst tio ledamöter. Bestämmelsen bör föras in som ett nytt andra stycke i 9 kap. 15 § RO.

Kommitténs förslag bedöms inte kräva andra följdändringar

En särskild fråga som kan ställas är om de beslut och föreskrifter som kan meddelas enligt kommitténs förslag i detta kapitel bör kungöras eller annars tillkännages på något särskilt sätt. Det gäller dels beslut om att regeringen ska ha eller inte längre ska ha särskilda befogenheter, dels de förordningar som regeringen kan meddela.

Kommittén konstaterar på denna punkt att sedvanliga regler om protokoll, riksdagsskrivelser samt utfärdande och kungörande av föreskrifter naturligtvis kommer att gälla. Det kan också antas att regeringen och dess myndigheter i många fall kommer att ge olika beslut och föreskrifter så stor publicitet som möjligt, som ett led i krishanteringen. Kommittén ser mot den bakgrunden inte skäl att ställa upp några författningskrav på att beslut eller förordningar ska kungöras eller tillkännages på något annat sätt än vad som redan gäller. Skulle det på sikt byggas upp en beredskapslagstiftning som görs beroende av att aktiveringsbeslut enligt kommitténs förslag har fattats kan förnyade överväganden dock krävas (jfr bestämmelserna i 9 och 10 §§ förordningen om totalförsvar och höjd beredskap, som anger hur beslut om höjd beredskap ska tillkännages).

Kommittén kan inte heller i övrigt se att förslagen i detta kapitel kräver följdändringar, bortsett från vad som redan har behandlats.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Kommitténs förslag: De lagändringar som kommittén föreslår ska träda i kraft den 1 januari 2027.

De nya reglerna om krigsdelegationens sammansättning ska tillämpas första gången när riksdagen väljer krigsdelegation valperioden efter den valperiod som pågår vid ikraftträdandet.

Kommitténs bedömning: Några andra ikraftträdande- eller övergångsbestämmelser är inte nödvändiga.

Kommitténs förslag avser regeringsformen och riksdagsordningen.

De föreslagna ändringarna i regeringsformen bör träda i kraft vid årsskiftet efter utgången av det år då förslaget tidigast kan bli slutligt antaget av riksdagen. Det innebär att ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2027. De föreslagna ändringarna i riksdagsordningen bör enligt kommitténs mening träda i kraft vid samma tidpunkt.

När det gäller ändringarna i regeringsformen kan kommittén inte se att det behövs några andra ikraftträdandebestämmelser eller några övergångsbestämmelser. De nya regler som föreslås i fråga om riksmötet, krigsdelegationen och allvarliga fredstida krissituationer bedöms kunna träda i kraft och börja att tillämpas utan vidare den 1 januari 2027. Detsamma gäller de ändringar som föreslås rörande normgivning under krigsförhållanden. Bemyndiganden som grundar sig på den bestämmelse som enligt förslaget ska utgå, 15 kap. 6 § första stycket andra meningen RF, hade stöd när de tillkom och har numera stöd i 8 kap. 5 § 2 RF. Kommittén bedömer att det inte behövs någon övergångsbestämmelse för att de ska fortsätta att gälla (jfr annars punkt 5 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen [2010:1408] om ändring i regeringsformen).

Vissa av de ändringar som föreslås i riksdagsordningen avser krigsdelegationen. När de nya reglerna träder i kraft kommer en krigsdelegation redan att ha valts för den valperiod som då pågår, med tillämpning av nu gällande bestämmelser. Den delegationen kommer att bestå av talmannen som ordförande och av 50 andra ledamöter och det kommer inte att finnas något hinder mot att riksdagsledamöter som tillhör regeringen ingår i delegationen. För att åstadkomma en smidig övergång bör de nya bestämmelserna om delegationens sammansättning (se avsnitt 9.4.3) tillämpas första gången när riksdagen väljer krigsdelegation valperioden efter den valperiod som pågår vid ikraftträdandet. Detta bör framgå av en ikraftträdandebestämmelse. Ändringarna i riksdagsordningen kräver i övrigt inga särskilda ikraftträdande- eller övergångsbestämmelser.

13 Konsekvenser av förslagen

Förslagen i detta betänkande handlar om riksdagens sammanträden (kapitel 8), riksdagens krigsdelegation (kapitel 9) och normgivning i allvarliga krissituationer (kapitel 11). Kommittén har även sett över tillämpningsområdet för regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara, dock utan att föreslå några förändringar (kapitel 10).

De förslag som kommittén lämnar är i huvudsak av övergripande karaktär. De innebär i flera fall att regeringsformen ändras på ett sätt som öppnar upp för föreskrifter på lägre nivå. Förslagen ger t.ex. riksdagen möjlighet att införa vissa bestämmelser om helt digitala sammanträden i riksdagsordningen. Regeringen ges möjlighet att i vissa kriser och på vissa villkor besluta förordningar om sådant som annars ska regleras genom lag. Vilka konsekvenser riksdagens och regeringens efterföljande föreskrifter kan få måste bedömas i varje enskilt fall, om och när föreskrifterna faktiskt tas fram. Det som ska beskrivas här är effekterna av kommitténs förslag som sådana.

13.1 Konsekvenser för den svenska beredskapen

Kommitténs bedömning: Förslagen stärker Sveriges beredskap för krig och andra kriser. De bidrar till att Sverige kan styras på ett effektivt och legitimt sätt även i sådana situationer.

Avsikten är att kommitténs förslag ska bidra till att riket kan styras på ett effektivt och legitimt sätt i krig och andra kriser. De föreslagna förändringarna handlar i grunden om att stärka förutsättningarna för riksdagen och regeringen att kunna fullgöra sina uppgifter och fatta nödvändiga beslut på legal grund även i sådana situationer.

Kommittén föreslår till att börja med vissa ändringar av reglerna om var och hur riksdagen får sammanträda. Förslagen i den delen bedöms

förbättra riksdagens möjligheter att hålla sammanträden och därmed upprätthålla verksamheten också i mycket svåra lägen.

Vidare föreslår kommittén att krigsdelegationen behålls och att reglerna om delegationen anpassas och justeras i vissa avseenden. Förslagen bedöms stärka riksdagens beredskap och bidra till att dess arbete i krig och krigsfara kan organiseras på ett ändamålsenligt sätt.

När det gäller tillämpningsområdet för regeringsformens regler om krig och krigsfara anser kommittén att dagens bestämmelser redan tillgodoser de behov av både flexibilitet och restriktivitet som krävs i allvarliga lägen. Några förändringar föreslås därför inte.

Slutligen föreslår kommittén en konstitutionellt reglerad ordning för hur akuta lagstiftningsbehov ska kunna tas om hand i allvarliga krissituationer. Förslagen bedöms stärka möjligheterna att få fram nödvändiga regler i krig och andra kriser och samtidigt bidra till en ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan riksdagen och regeringen. Därutöver kan beredskapen för allvarliga fredstida krissituationer förbättras genom den föreslagna möjligheten till bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet även för sådana situationer.

Sammantaget bedömer kommittén således att förslagen stärker den konstitutionella beredskapen för krig och andra kriser och bidrar till att Sverige kan styras på ett effektivt och legitimt sätt även i sådana situationer. Detta bidrar i sin tur till att samhällets förmåga att hantera allvarliga krissituationer förbättras.

13.2 Konsekvenser för riksdagen och dess myndigheter

Kommitténs bedömning: Förslagen stärker möjligheterna för riksdagen att upprätthålla sin verksamhet i krig och andra kriser. I ett inledande skede kan förslagen leda till att riksdagen och Riksdagsförvaltningen behöver se över och anpassa vissa rutiner.

Kommitténs förslag rör i hög grad riksdagen och dess verksamhet. Av kommittédirektiven framgår att kommittén särskilt ska redogöra för konsekvenserna för riksdagen och dess myndigheter.

De förslag som kommittén lämnar syftar som framgått bl.a. till att stärka riksdagens möjligheter att upprätthålla sin verksamhet i krig och andra kriser. Det är också den förväntade konsekvensen av

förslagen på övergripande nivå. Vid sidan av detta har förslagen vissa andra konsekvenser för riksdagen och Riksdagsförvaltningen.

När det gäller reglerna om riksmötet klargörs genom förslaget att riksdagens sammanträdesort – Stockholm – är ett snävare område än Stockholms län. Det innebär att riksdagen framöver kommer att kunna sammanträda inom ett något mindre område än vad som är fallet i dag. Förslaget kan möjligen ha en viss påverkan för de utskott som tidigare har förlagt enstaka sammanträden utanför Stockholm. Det bedöms däremot inte ha några konsekvenser för kammaren, som normalt inte sammanträder utanför riksdagshuset. Vidare föreslår kommittén en något bredare undantagsregel om när hela riksdagen kan flytta till en annan ort. Syftet med detta är att riksdagen ska kunna flytta sin verksamhet vid alla typer av tvingande skäl som gör att riksdagen inte kan samlas i Stockholm. Det är dock inte särskilt troligt att fler sammanträden i praktiken kommer att hållas utanför Stockholm. Slutligen föreslår kommittén i denna del att regeringsformen i fortsättningen ska ge ett visst utrymme för helt digitala riksdagssammanträden i allvarliga lägen. För att sådana sammanträden ska kunna hållas ska det dock krävas uttryckligt stöd i riksdagsordningen. Vilka konsekvenser helt digitala sammanträden skulle medföra för riksdagen och dess myndigheter får bedömas om och när bestämmelser i riksdagsordningen om detta faktiskt tas fram. Det skulle dock exempelvis kunna handla om ökade kostnader för ny teknisk utrustning och arbete med informationssäkerhet.

Till följd av de ändringar av reglerna om krigsdelegationen som kommittén föreslår kommer riksdagen och Riksdagsförvaltningen att behöva anpassa sin verksamhet i vissa avseenden. Det gäller bl.a. rutiner kring inval i delegationen och talmannens roll. Förslagen bedöms dock inte medföra några mer påtagliga konsekvenser för riksdagens, krigsdelegationens eller Riksdagsförvaltningens arbete.

Kommitténs förslag om nya normgivningsregler i allvarliga kris-situationer innebär att riksdagen kan få nya typer av ärenden att handlägga. Det gäller bl.a. ärenden om att aktivera regeringens särskilda befogenheter och att pröva underställningar av nya sorters beslut och förordningar. Det kan finnas behov av att se över hur handläggningen av dessa ärenden ska gå till och vid behov ta fram nya verksamhetsrutiner. En annan konsekvens av förslagen i denna del kan vara att behovet av utskottsinitiativ minskar i allvarliga kris-situationer. Riksdagen kommer dock att ha en mycket aktiv roll även

om de nya reglerna införs. Arbetsbördan för ledamöter och tjänstemän kommer sannolikt inte att påverkas nämnvärt. Därutöver kan det noteras att den nya möjlighet till beredskapslagstiftning för allvarliga fredstida krissituationer som föreslås kan komma att ta lagstiftningsresurser i anspråk om den används. Detta är dock inte en direkt följd av kommitténs förslag och utvecklas därför inte här.

De eventuella kostnader förslagen kan medföra för riksdagen och Riksdagsförvaltningen behandlas i avsnitt 13.4. Förslagen kan inte anses ha några konsekvenser för riksdagens övriga myndigheter.

13.3 Konsekvenser för fri- och rättighetskyddet

Kommitténs bedömning: Förslagen medför inte några utökade möjligheter att begränsa grundläggande fri- och rättigheter.

Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter har beskrivits i avsnitt 3.4. Vissa fri- och rättigheter är absoluta och får inte begränsas. Det gäller bl.a. religionsfriheten och förbuden mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr. Andra fri- och rättigheter, exempelvis rörelsefriheten, är relativa och kan under vissa förutsättningar begränsas genom lag.

För att relativa fri- och rättigheter ska få begränsas gäller flera villkor. En begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF). För vissa fri- och rättigheter uppställs dessutom ytterligare krav som förutsättning för begränsningar (2 kap. 23 och 24 §§ RF). Lag eller annan föreskrift får slutligen inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § RF).

Kommitténs förslag innebär att regeringen i vissa kriser ska ha möjlighet att meddela föreskrifter som annars bara får meddelas av riksdagen genom lag. Det innebär att regeringen, när de särskilda normgivningsreglerna tillämpas, får samma utrymme att begränsa fri- och rättigheter som riksdagen. Utrymmet som sådant ökar inte. Absoluta fri- och rättigheter får alltså fortfarande inte begränsas alls

och regeringens föreskrifter får begränsa relativa fri- och rättigheter endast under de förutsättningar som framgår av regeringsformen och som normalt sett gäller för riksdagen som lagstiftare. Ramarna för vilka begränsningar som får införas är således oförändrade. Det som förändras är vem som får fatta beslut om att införa reglerna.

Skälen för att på detta sätt förändra den principiellt sett viktiga kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen behandlas ingående i avsnitt 11.6. Ytterst handlar det om att Sverige ska kunna styras på ett effektivt och legitimt sätt även i allvarliga kriser.

När regeringen meddelar föreskrifter som begränsar fri- och rättigheter tillämpas inte det kvalificerade lagstiftningsförfarande som regleras i 2 kap. 22 § RF och innebär att förslag på yrkande av lägst tio riksdagsledamöter i regel ska vila i minst tolv månader (se avsnitt 11.7.4). Om riksdagen bedömer att regeringens föreskrifter är för långtgående får riksdagen i stället underkänna föreskrifterna när de underställs riksdagen för prövning (se avsnitt 11.7.3 och 11.7.4 om underställning). Riksdagen har också möjlighet att när som helst stifta en lag som ändrar eller upphäver regeringens föreskrifter.

Sammantaget medför förslagen inte några utökade möjligheter att begränsa fri- och rättigheter. Förslagen kan däremot, genom att tillhandahålla en lösning när föreskrifter behövs mycket snabbt, bidra till att det allmänna får bättre möjligheter att skydda rätten till liv enligt bl.a. artikel 2 i Europakonventionen (jfr avsnitt 7.1).

13.4 Ekonomiska och övriga konsekvenser

Kommitténs bedömning: Förslagen har inte några omedelbara ekonomiska konsekvenser vare sig för staten, kommuner eller regioner eller för företag eller andra enskilda.

Förslagen medför inte heller några utökade möjligheter att inskränka den kommunala självstyrelsen eller några andra sådana konsekvenser som bör redovisas särskilt.

De ekonomiska konsekvenserna av förslagen

Kommitténs förslag är i huvudsak av övergripande karaktär och innebär ändringar i regeringsformen. I vissa fall öppnas det upp för föreskrifter på lägre nivå. Eventuella ekonomiska konsekvenser bedöms i första hand uppstå i samband med att sådana efterföljande lagstiftningsåtgärder vidtas, exempelvis om det införs en möjlighet att hålla helt digitala riksdagssammanträden eller om regeringen i en allvarlig kris meddelar föreskrifter som annars ska meddelas genom lag. De ekonomiska effekterna av sådana föreskrifter kan inte beskrivas här utan måste bedömas om och när föreskrifterna faktiskt tas fram.

Det kan dock inte uteslutas att kommitténs förslag i sig innebär att det krävs anpassningar av exempelvis rutiner och arbetsprocesser, i första hand hos riksdagen, Riksdagsförvaltningen, regeringen och Regeringskansliet (jfr avsnitt 13.2). Sådana åtgärder bedöms dock inte leda till mer än marginella kostnadsökningar, som ryms inom befintliga anslag. Att ytterligare en riksdagsledamot ska ingå i krigsdelegationen bedöms inte medföra några ökade kostnader.

Kommitténs förslag om normgivning innebär bl.a. förbättrade möjligheter att ta fram beredskapslagstiftning för allvarliga fredstida krissituationer. Sådant lagstiftningsarbete kan vara resurskrävande såväl för riksdagen som för regeringen och utredningsväsendet. Även myndigheter kan beröras. Förslaget innefattar dock inte något krav på att beredskapslagstiftning av det nya slaget ska tas fram. Det bedöms därför inte uppstå några ekonomiska konsekvenser av förslaget som sådant. Kommitténs uppfattning är vidare att den nya möjligheten till beredskapslagstiftning i första hand bör användas inom ramen för det löpande arbetet med författningsberedskap.

Förslagen i betänkandet bedöms inte heller i övrigt ha några omedelbara ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner eller regioner eller för företag eller andra enskilda.

Konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen

Kommitténs förslag om normgivning kan väcka vissa frågor om konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen. Som har angetts i avsnitt 3.1 avses med kommuner i regeringsformen även regioner.

Föreskrifter som avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt

kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden ska enligt regeringsformen meddelas genom lag (8 kap. 2 § första stycket 3 RF). Föreskrifterna hör dock till det fakultativa lagområdet, vilket innebär att riksdagen kan överlåta föreskrifträtt på detta område till regeringen (8 kap. 3 § RF). Oavsett vem som meddelar föreskrifter som rör exempelvis kommunernas åligganden bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § RF).

Kommitténs förslag innebär som framgått att regeringen i vissa kriser ska kunna meddela föreskrifter som annars bara får meddelas genom lag eller med stöd av bemyndigande i lag. Detta medför att regeringen i exceptionella fall kommer att kunna meddela sådana föreskrifter om kommuner som nu avses, även utan bemyndigande av riksdagen i lag (se avsnitt 11.7.4). Om regeringen meddelar sådana föreskrifter ska den kommunala självstyrelsen beaktas enligt 14 kap. 3 § RF och föreskrifterna ska enligt kommitténs förslag underställas riksdagen för prövning så snart som möjligt. Om riksdagen bedömer att de är för långtgående kan riksdagen underkänna dem eller ändra dem genom att stifta en lag. Förslaget påverkar således kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen men ökar inte utrymmet som sådant för inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

Övriga konsekvenser av kommitténs förslag

En kommitté ska särskilt beskriva vilka konsekvenser dess förslag kan ha för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (se 15 § kommittéförordningen [1998:1474]).

Kommittén bedömer att de förslag som lämnas inte har några omedelbara konsekvenser i dessa avseenden. Eventuella effekter av sådana föreskrifter som riksdagen eller regeringen kan komma att överväga längre fram, till följd av de ändringar som kommittén föreslår, får bedömas om och när föreskrifterna blir aktuella.

Förslagets förhållande till EU-rätten

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska det göras en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU (se 15 a § kommittéförordningen och 6 § 6 förordningen [2007:1244] om konsekvensutredning vid regelgivning).

De frågor som kommittén har utrett och lämnat förslag om är nationella och konstitutionella. De omfattas inte av någon reglering på EU-nivå. När det gäller normgivning bör det ändå påpekas att EU-lagstiftning kan påverka behovet av och utrymmet för nationella föreskrifter under en allvarlig krissituation. En EU-förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Ett EU-direktiv är också bindande men ger medlemsstaterna möjlighet att själva bestämma hur det ska genomföras i nationell rätt. I den mån EU lagstiftar om åtgärder under en kris kan det påverka vilka nationella föreskrifter som behövs och är möjliga att anta.

13.5 Vissa iakttagelser inför framtiden

Kommittén vill avslutningsvis nämna några iakttagelser som inte direkt avser förslagets konsekvenser men som har gjorts under arbetets gång och som kan ha ett visst värde inför framtiden.

Inledningsvis kan det understrykas att kommitténs arbete med fredstida kriser endast har avsett normgivning, dvs. möjligheten att besluta om lagar och andra föreskrifter. Kommittén har inte haft i uppdrag att utreda frågor om finansmakten och förslagen påverkar inte det grundläggande förhållandet att riksdagen beslutar om statens budget. Uppdraget har inte heller avsett formerna för regeringsbeslut i nödsituationer (jfr SOU 2008:125 s. 521–524) eller ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen när det gäller t.ex. beslut att sända svenska väpnade styrkor till andra länder.

Det går samtidigt inte att bortse från att det på sikt skulle kunna behövas ytterligare grundlagsregler om fredstida kriser, vid sidan av de normgivningsbestämmelser som kommittén föreslår. En aspekt som 2020 års valutredning pekar på är att fredstida nödsituationer eller kriser kan påverka möjligheten att hålla allmänna val som planerat (SOU 2021:96 s. 275–282). Utredningen föreslår att det tillsätts en särskild utredning om detta, bl.a. om det bör vara möjligt att liksom

vid krigsfara skjuta upp val, och kommittén kan dela uppfattningen att en utredning av dessa frågor skulle vara lämplig.

När det gäller regeringsformens regler om krig och krigsfara har kommitténs uppdrag bortsett från krigsdelegationen i princip varit begränsat till att se över reglernas tillämpningsområde (se kapitel 10). Vid denna översyn har kommittén kunnat konstatera att delar av regleringen inte tycks ha anpassats när regeringsformen har ändrats i övrigt. Ett exempel är den numera obehövliga särregleringen i 15 kap. 6 § första stycket andra meningen RF, som enligt kommitténs förslag ska utgå (se avsnitt 11.7.7). När det därtill kan konstateras att bestämmelsernas struktur och systematik inte har setts över på länge, att det säkerhetspolitiska läget har försämrats och att Sverige är på väg att bli medlem i Nato är kommitténs intryck att det på sikt möjligen kan finnas skäl för en mer generell översyn av reglerna.

Avslutningsvis kan det konstateras att kommitténs förslag, om det genomförs, innebär att det införs ett kapitel i regeringsformen om allvarliga fredstida krissituationer. Tillsammans med kapitlet om krig och krigsfara kommer det att bilda en viktig, avslutande del av regeringsformen. Det kan samtidigt noteras att 1 kap. RF, som avser statsskickets grunder, inte innehåller någon särskild bestämmelse om krig och andra kriser och det allmännas ansvar att i sådana lägen skydda befolkningen och riket. Det kan diskuteras om en sådan bestämmelse borde införas, eftersom kapitlet i övrigt innehåller en sorts hänvisningar till de andra, efterföljande kapitlen och har som syfte att ge en bild i stort av de grundstenar på vilka den svenska författningen vilar (prop. 1973:90 s. 227). Kommittén har dock inte sett som sin uppgift att lämna något förslag i detta avseende.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

4 kap.

1 §

Riksdagen sammanträder till riksmöte varje år. Riksmötet hålls i Stockholm, om inte riksdagen eller talmannen bestämmer *annan ort* av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet *eller andra tvingande skäl*. Riksdagen kan i riksdagsordningen föreskriva att sammanträden av sådana hänsyn eller skäl också får hållas utan att äga rum på en viss ort.

I paragrafen finns bestämmelser om det årliga riksmötet och om riksdagens sammanträdesort. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

I *andra meningen* ersätts ”annat” med ”annan ort”. Detta klargör att det som åsyftas i undantagsregeln är en annan fysisk plats än Stockholm (jfr prop. 1973:90 s. 257). Ändringen tydliggör vidare att det som avses med Stockholm i paragrafen är det område som, utan att knytas till Stockholms kommun eller något annat rättsligt eller administrativt bestämt område, i normalt språkbruk motsvarar Stockholm som stad eller ort. Att avgöra vilket område som utgör Stockholm i paragrafens mening och var riksdagen därmed får sammanträda ankommer vid varje tidpunkt på riksdagen.

Vidare införs i *andra meningen* ett tillägg om att riksmötet kan hållas på annan ort än Stockholm även av andra tvingande skäl än hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. Uttrycket *andra tvingande skäl* tar sikte främst på fall när det är omöjligt eller mycket svårt för riksdagen att sammanträda i Stockholm men det inte föreligger hot mot eller fara för riksdagen eller riksdagsledamöterna där. Ett exempel skulle kunna vara om det föreligger ofrånkomliga praktiska hinder som gör det omöjligt att sammanträda i Stockholm.

Tredje meningen är ny. Av den framgår att riksdagen i riksdagsordningen kan föreskriva att sammanträden i vissa fall får hållas utan att äga rum på en viss ort. Vad som avses är i första hand sammanträden som hålls helt digitalt, dvs. utan att det finns en fysisk plats som sammanträdet leds från och där ledamöter kan inställa sig.

Den nya regleringen gör det möjligt för riksdagen att i riksdagsordningen införa bestämmelser om att helt digitala sammanträden får hållas när det krävs av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet eller andra tvingande skäl. Regleringen medger bestämmelser både om att alla sammanträden inom ramen för riksmötet i sådana fall får hållas digitalt och att det t.ex. ska ske en prövning i varje enskilt fall.

15 kap.

2 §

Om riket är i krig eller krigsfara och förhållandena kräver det ska en inom riksdagen *vald* krigsdelegation träda i riksdagens ställe.

Beslutet att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe *fattas* av Utrikesnämndens ledamöter, *om riket är i krig*. Innan *beslutet fattas* ska samråd med statsministern *ske*, om det är möjligt. *Om krigsförhållandena hindrar* nämndens ledamöter *från* att sammanträda *fattas* beslutet av regeringen. Om riket är i krigsfara *fattas* beslutet av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För ett sådant beslut krävs att statsministern och sex av nämndens ledamöter röstar för det.

Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen ska återta sina befogenheter. Beslutet ska *fattas* så snart förhållandena medger det.

Bestämmelser om krigsdelegationens sammansättning meddelas i riksdagsordningen. *Där meddelas också ytterligare bestämmelser om förfarandet vid beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe.*

I paragrafen finns bestämmelser om krigsdelegationen och när den ska träda i riksdagens ställe. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.5.

Paragrafen ändras genom att den hänvisning till riksdagsordningen som hittills har funnits i *andra stycket* och avsett beslutsförfarandet i krig utgår och att en ny hänvisning införs i *fjärde stycket*. Enligt den meddelas ytterligare bestämmelser om beslutsförfarandet under såväl krig som krigsfara i riksdagsordningen.

Övriga ändringar är endast språkliga och redaktionella.

3 §

Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den riksdagens befogenheter. Den får dock inte

1. fatta *sådana* beslut om *val till riksdagen* som avses i 11 § första stycket första meningen eller andra eller fjärde stycket, *eller*

2. *ändra eller upphäva bestämmelser i riksdagsordningen om antalet ledamöter i delegationen.*

Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet.

I paragrafen regleras krigsdelegationens befogenheter och formerna för delegationens verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.4.

I *första stycket* införs en bestämmelse om att krigsdelegationen inte får ändra eller upphäva bestämmelser i riksdagsordningen om antalet ledamöter i delegationen.

Att bestämmelser om delegationens sammansättning meddelas i riksdagsordningen framgår av 2 §. I den mån bestämmelserna avser antalet ledamöter i delegationen får de enligt förevarande paragraf inte ändras eller upphävas av delegationen själv.

Övriga ändringar är endast språkliga och redaktionella.

6 §

Om riket är i krig eller krigsfara, eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av 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. I en lag med ett sådant bemyndigande ska det noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas.

Om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen kan regeringen även utan bemyndigande i lag meddela föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag eller med stöd av bemyndigande i lag.

Föreskrifter som avses i andra stycket ska gälla för viss tid, längst tre månader. Föreskrifterna ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna föreskrifterna krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om beslutet. Föreskrifterna upphör omedelbart att gälla

1. *om de inte underställs riksdagen inom en vecka från den dag då de beslutades,*

2. *om de inte godkänns vid riksdagens prövning, eller*

3. om riksdagen inte prövar föreskrifterna inom en månad från det att de underställdes.

Regeringen får inte med stöd av denna paragraf stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens befogenheter att meddela föreskrifter under krigsförhållanden. Övervägandena finns i avsnitt 11.7.7.

I *första stycket* utgår den hittillsvarande bestämmelsen om att riksdagen, om det behövs med hänsyn till försvarsberedskapen, kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om när delar av vissa lagar ska börja eller upphöra att tillämpas. Stöd för den typen av bemyndiganden finns numera i 8 kap. 5 § 2 (jfr prop. 2009/10:80 s. 225).

Genom *andra och tredje styckena* införs en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter på lagområdet utan bemyndigande i lag, om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Bestämmelserna motsvarar i allt väsentligt de som införs för allvarliga fredstida krissituationer i 16 kap. 3 och 4 §§. Vad regleringen innebär och hur den ska tillämpas kommenteras i anslutning till de paragraferna.

Enligt *fjärde stycket* får regeringen inte med stöd av paragrafen stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen. Detta motsvarar vad som hittills har gällt beträffande föreskrifter enligt första stycket.

Övriga ändringar är endast språkliga och redaktionella.

16 kap. Allvarliga fredstida krissituationer

Kapitlet, som är nytt, handlar om allvarliga fredstida krissituationer. Allmänna överväganden om kapitlet och dess tillämpningsområde samt placering i regeringsformen finns i avsnitt 11.7.1 och 11.7.6.

Bestämmelserna i kapitlet gör det möjligt för riksdagen att ge regeringen särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i allvarliga fredstida krissituationer. Motsvarande befogenheter att meddela föreskrifter under krigsförhållanden regleras i 15 kap. 6 §.

Det nya kapitlet är indelat i fem paragrafer. I 1 § regleras det beslut som kan fattas om att regeringen ska ha särskilda befogenheter att

meddela föreskrifter. Vad befogenheterna innebär regleras i 2–4 §§. I 5 § anges när och hur befogenheterna upphör.

Vad som utgör en allvarlig fredstida krissituation definieras inte i lagtexten. Det som avses är dock situationer som är av mycket svår karaktär och avviker från det normala. Det kan vara fråga om t.ex. svåra naturkatastrofer, ovanligt stora och svårartade olyckor, storskaliga terroristattentat, allvarliga epidemier eller omfattande störningar av kritisk infrastruktur eller försörjningssystem. Av bestämmelserna i kapitlet följer att det är riksdagen som avgör om det råder en allvarlig fredstida krissituation i grundlagens mening.

Begreppet allvarlig fredstida krissituation anknyter till uttrycket fredstida krissituation, som förekommer i 8 kap. 13 § och i annan lagstiftning. Det har dock en självständig innebörd. Hur fredstida krissituationer definieras i annan lagstiftning är således inte styrande för tolkningen av det mer kvalificerade begreppet allvarlig fredstida krissituation, även om det kan ge viss ledning materiellt sett.

Beslut om befogenheter

1 §

Om det råder en allvarlig fredstida krissituation och förhållandena kräver det kan riksdagen besluta att regeringen ska ha de särskilda befogenheter att meddela föreskrifter som anges i 2 och 3 §§. Ett sådant beslut kräver att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om det.

Om det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas får regeringen fatta beslutet. Ett sådant beslut ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna beslutet krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om detta.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när och hur regeringen kan ges särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i en allvarlig fredstida krissituation. Övervägandena finns i avsnitt 11.7.2.

Enligt *första stycket* kan riksdagen, om det råder en allvarlig fredstida krissituation och förhållandena kräver det, besluta att regeringen ska ha de särskilda befogenheter att meddela föreskrifter som anges i 2 och 3 §§.

Vad som avses med en allvarlig fredstida krissituation behandlas i anslutning till kapitelrubriken. Förutom att det råder en sådan situation ska förhållandena kräva att regeringen ges de särskilda befogen-

heterna. Det ska alltså kunna antas att situationen inte går eller kommer gå att hantera på ett ändamålsenligt sätt med de allmänna bestämmelser om riksdagens och regeringens normgivningskompetens som finns i 8 kap. För att riksdagen ska kunna ge regeringen de särskilda befogenheterna krävs slutligen kvalificerad majoritet. Tre fjärdedelar av de röstande ska enas om beslutet.

Riksdagens beslut avser inte föreskrifter och är alltså inte ett s.k. normbeslut. När beslutet har fattats gäller det omedelbart.

Av *andra stycket* framgår att regeringen får fatta det aktuella beslutet om det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas. Det ska alltså vara fråga om situationer som är så brådskande att riksdagens prövning enligt första stycket inte kan inväntas. Även ett beslut som har fattats av regeringen gäller omedelbart men beslutet ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. Någon tidsfrist anges inte men underställningen bör ske inom någon eller några dagar. För att riksdagen ska godkänna regeringens beslut krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om detta.

Om riksdagen godkänner regeringens beslut behåller regeringen de befogenheter som anges i 2 och 3 §§. Om beslutet vid prövningen inte godkänns upphör befogenheterna att gälla. Föreskrifter som regeringen kan ha hunnit meddela med stöd av 2 och 3 §§ kan upphävas av riksdagen genom lag. Annars fortsätter de att gälla, om inte annat följer av riksdagens bemyndigande (när det gäller föreskrifter enligt 2 §) eller av själva föreskrifterna. Föreskrifter enligt 3 § gäller enligt 4 § som längst tre månader.

Regeringens befogenheter

2 §

Efter ett beslut enligt 1 § kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag.

I en lag med ett sådant bemyndigande ska det 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.

I paragrafen regleras delegation av normgivningsmakt till regeringen i allvarliga fredstida krissituationer. Övervägandena finns i avsnitt 11.7.3.

Enligt *första stycket* kan regeringen, efter ett beslut enligt 1 § och med stöd av bemyndigande i lag, genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag.

Regleringen motsvarar vad som gäller beträffande delegation av normgivningsmakt inför och under krigsförhållanden (se 15 kap. 6 § första stycket). Bestämmelsen ger riksdagen möjlighet att även i fråga om allvarliga fredstida krissituationer bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet. På motsvarande sätt som gäller beträffande krigsförhållanden kan en lag med ett sådant bemyndigande beslutas dels i förväg, under normala förhållanden, dels under en allvarlig fredstida krissituation (jfr prop. 1973:90 s. 457). Riksdagens bemyndigande kan dock användas av regeringen först efter det att ett beslut enligt 1 § har fattats.

I en lag med ett sådant bemyndigande som avses i paragrafen ska det enligt *andra stycket* noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Regleringen ger inte stöd för s.k. generalfullmakter (prop. 1973:90 s. 455). Av andra stycket framgår vidare att bemyndigandet inte medför rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

Om riksdagen anser att regeringens föreskrifter med stöd av ett bemyndigande bör vara tidsbegränsade eller bör underställas riksdagen för prövning, eller att andra särskilda villkor bör gälla, kan riksdagen föreskriva detta i anslutning till bemyndigandet.

3 §

Om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen kan regeringen efter ett beslut enligt 1 § även utan bemyndigande i lag meddela föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag eller med stöd av bemyndigande i lag. Regeringen får dock inte stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

I paragrafen regleras regeringens befogenhet att utan bemyndigande av riksdagen meddela föreskrifter på lagområdet i allvariga fredstida krissituationer. Övervägandena finns i avsnitt 11.7.4.

Av *första meningen* framgår att om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen kan regeringen efter ett beslut enligt 1 § även utan bemyndigande i lag meddela föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag eller med stöd av bemyndigande i lag.

Regleringen är avsedd för närmast akuta skeden av en allvarig fredstida krissituation då det finns ett brådskande behov av nya föreskrifter på lagområdet och det skulle få svåra konsekvenser att avvakta riksdagens behandling av ett lagförslag. En motsvarande reglering för krigsförhållanden införs i 15 kap. 6 §.

För att regeringen ska få meddela föreskrifter på detta sätt krävs alltså mer än ett beslut enligt 1 § om att regeringen ska ha särskilda befogenheter under en krissituation. Det krävs också att ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen.

Vad som avses med angelägna allmänna intressen anges inte närmare. Bedömningen måste göras från fall till fall. Att ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen innebär att det skulle leda till allvariga negativa konsekvenser om en viss reglering inte kom till stånd i tid. Det skulle t.ex. kunna handla om att människor, egendom eller miljö allvarligt skadas om inte nya föreskrifter beslutas samma dag eller inom några enstaka dagar. Det kan också tänkas att det inom samma tid krävs föreskrifter för att avvärja ett allvarligt och akut hot mot centrala samhällsfunktioner.

Av *andra meningen* framgår att regeringen inte får stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen. Bortsett från detta kan regeringen meddela samma slags föreskrifter som riksdagen. Regeringen kan meddela föreskrifter på både det obligatoriska och det fakultativa lagområdet. Sådana föreskrifter kan vid behov t.ex. avvika från eller komplettera gällande bestämmelser i lag. Om riksdagens möjligheter att meddela föreskrifter är underkastade vissa villkor gäller de villkoren även för regeringen. Som exempel kan nämnas de förutsättningar för begränsningar av fri- och rättigheter som anges i 2 kap. 20, 21 och 23–25 §§ och den proportionalitetsprövning som enligt 14 kap. 3 § ska göras vid inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

4 §

Föreskrifter som avses i 3 § ska gälla för viss tid, längst tre månader.

Föreskrifterna ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna föreskrifterna krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om beslutet.

Föreskrifterna upphör omedelbart att gälla

1. om de inte underställs riksdagen inom en vecka från den dag då de beslutades,
2. om de inte godkänns vid riksdagens prövning, eller
3. om riksdagen inte prövar föreskrifterna inom en månad från det att de underställdes.

I paragrafen regleras vad som gäller beträffande föreskrifter som meddelas med stöd av 3 §. Övervägandena finns i avsnitt 11.7.4.

Av *första stycket* följer att föreskrifter enligt 3 § ska vara tidsbegränsade och gälla som längst tre månader. En förordning som innehåller sådana föreskrifter som regeringen bara får meddela med stöd av 3 § måste alltså alltid ha en begränsad giltighetstid.

I *andra stycket* anges att föreskrifterna så snart som möjligt ska underställas riksdagen för prövning. Regeringen ska överlämna föreskrifterna till riksdagen för godkännande genom proposition.

Någon bestämd tidsfrist för regeringens underställning anges inte. Av tredje stycket följer dock att föreskrifterna upphör att gälla om de inte underställs riksdagens prövning inom en vecka.

Av andra stycket framgår vidare att en särskild beslutsregel gäller vid riksdagens prövning av föreskrifterna. För att riksdagen ska godkänna dem krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om beslutet. Godkänns föreskrifterna fortsätter de att gälla under den tid som har angetts i förordningen, som längst tre månader.

I *tredje stycket* anges under vilka förutsättningar föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av 3 § omedelbart upphör att gälla. Det gäller dels om föreskrifterna inte underställs inom en vecka från det att de beslutades, dels om föreskrifterna inte godkänns vid riksdagens prövning, dels om riksdagen inte prövar föreskrifterna inom en månad från det att de underställdes.

Upphörande av befogenheter

5 §

Riksdagen och regeringen kan var för sig besluta att regeringen inte längre ska ha de särskilda befogenheter att meddela föreskrifter som anges i 2 och 3 §§. Ett sådant beslut ska fattas så snart det inte längre råder en allvarlig fredstida krissituation eller befogenheterna inte längre behövs.

I paragrafen regleras när och hur regeringens särskilda befogenheter enligt 2 och 3 §§ upphör. Övervägandena finns i avsnitt 11.7.5.

Av *första meningen* framgår att endera riksdagen eller regeringen kan besluta att regeringen inte längre ska ha de särskilda befogenheter att meddela föreskrifter som anges i 2 och 3 §§. Ett sådant beslut kan fattas när som helst, dvs. även när det fortfarande råder en allvarlig fredstida krissituation. Givetvis finns det ingenting som hindrar att samråd mellan riksdagen och regeringen sker, om det är möjligt och lämpligt. Riksdagens beslut enligt paragrafen fattas med enkel majoritet och gäller omedelbart. Om regeringen fattar beslutet finns det i denna situation inte något krav på underställning.

Ett beslut om att regeringen inte längre ska ha de särskilda befogenheterna innebär att regeringen inte kan meddela nya föreskrifter med stöd av 2 och 3 §§. Föreskrifter som regeringen dessförinnan kan ha meddelat med stöd av 2 § fortsätter att gälla om inte annat följer av riksdagens bemyndigande eller av föreskrifterna som sådana. Föreskrifter som regeringen kan ha meddelat med stöd av 3 § fortsätter också att gälla om annat inte anges, dock längst tre månader (se 4 §). Riksdagen kan givetvis välja att när som helst upphäva regeringens föreskrifter enligt 2 och 3 §§ genom lag.

I *andra meningen* anges att ett beslut om att regeringen inte längre ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter ska fattas så snart det inte längre råder en allvarlig fredstida krissituation eller befogenheterna inte längre behövs. Det innebär att det är obligatoriskt för endera riksdagen eller regeringen att fatta ett sådant beslut om den allvarliga fredstida krissituationen är över, eller om den fortfarande pågår men går att hantera på ett ändamålsenligt sätt med tillämpning av de allmänna normgivningsreglerna i 8 kap.

14.2 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

7 kap.

8 §

Konstitutionsutskottet ska bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen.

Utskottet ska också bereda ärenden enligt 16 kap. 1 och 5 §§ regeringsformen om att regeringen ska ha eller inte längre ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i en allvarlig fredstida krissituation.

Utskottet ska följa tillämpningen i riksdagen av subsidiaritetsprincipen enligt 9 kap. 20 § andra stycket och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser.

Ytterligare bestämmelser om utskottets uppgifter finns i regeringsformen och denna lag.

I paragrafen regleras konstitutionsutskottets uppgifter och ämnesområden. Övervägandena finns i avsnitt 11.7.8.

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny och innebär att det förs till konstitutionsutskottets uppgifter att bereda ärenden enligt 16 kap. 1 och 5 §§ regeringsformen om att regeringen ska ha eller inte längre ska ha särskilda befogenheter i en allvarlig fredstida krissituation.

Regleringen innebär att propositioner och motioner som avser att regeringen ska ha eller inte längre ska ha de särskilda befogenheter som avses ska hänvisas av kammaren till konstitutionsutskottet för beredning. Konstitutionsutskottet kan med stöd av 9 kap. 16 § även väcka förslag hos riksdagen i ämnet.

9 kap.

13 §

Om en proposition eller en framställning måste behandlas skyndsamt får riksdagen, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen, besluta om kortare motionstid om det finns synnerliga skäl. *Om regeringen genom en proposition underställer riksdagen en förordning eller ett beslut för prövning får riksdagen besluta om förkortad motionstid på förslag av talmannen. Talmannen ska samråda med gruppledarna inför ett sådant förslag.*

Riksdagen får på förslag av talmannen besluta att förlänga motionstiden om det finns särskilda skäl.

Paragrafen handlar om ändrad motionstid. Övervägandena finns i avsnitt 11.7.8.

I *första stycket* införs en ny bestämmelse som innebär att riksdagen får besluta om förkortad motionstid på förslag av talmannen om regeringen genom en proposition underställer riksdagen en förordning eller ett beslut för prövning. Talmannen ska samråda med gruppledarna inför ett sådant förslag om förkortad motionstid.

Bestämmelsen gör det möjligt för riksdagen att fatta beslut om förkortad följdmotionstid vid underställning även om regeringen inte skulle ha föreslagit det. Krav på underställning av förordningar finns i 15 kap. 6 § och 16 kap. 4 § regeringsformen och i flera vanliga lagar. Krav på underställning av beslut finns i 16 kap. 1 § regeringsformen.

15 §

Motioner med anledning av en händelse av större vikt får väckas gemensamt av minst tio ledamöter, om händelsen inte kunde förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden eller någon annan motionstid som anges i detta kapitel.

En motion om att regeringen inte längre ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i en allvarlig fredstida krissituation får alltid väckas gemensamt av minst tio ledamöter.

I paragrafen regleras motioner med anledning av en händelse av större vikt. Övervägandena finns i avsnitt 11.7.8.

Andra stycket är nytt. Där anges att en motion om att regeringen inte längre ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i en allvarlig fredstida krissituation alltid får väckas gemensamt av minst tio ledamöter.

Bestämmelsen innebär ett undantag från riksdagsordningens allmänna regler om när motioner får väckas. Den säkerställer att en minoritet av riksdagens ledamöter alltid kan lägga fram ett förslag enligt 16 kap. 5 § regeringsformen om att de särskilda normgivningsbefogenheter som regeringen kan ha fått i en allvarlig fredstida krissituation ska upphöra. Motioner av detta slag bereds av konstitutionsutskottet enligt 7 kap. 8 §.

12 kap.

8 §

Ett val ska ske med slutna sedlar, om inte annat följer av 6 eller 7 § eller av annan huvudbestämmelse i denna lag.

Om två eller flera personer ska väljas genom val med slutna sedlar, fördelas platserna proportionellt mellan varje gruppering av riksdagsledamöter som uppträder under gemensam beteckning vid valet (proportionellt val).

Platserna fördelas mellan grupperingar genom att en plats i taget tilldelas den gruppering som för varje gång får det högsta jämförelsetalet. Jämförelsetalet är lika med grupperingens röstetal, så länge grupperingen inte har tilldelats någon plats. Därefter beräknas jämförelsetalet genom att grupperingens röstetal delas med det antal platser som grupperingen har tilldelats, ökat med 1. Vid lika jämförelsetal ska avgörandet ske genom lottning.

Vid val av ledamöter i krigsdelegationen ska det som sägs om grupperingar i andra och tredje styckena i stället gälla partigrupper.

I paragrafen finns bestämmelser om val med slutna sedlar. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.3.

Av *fjärde stycket*, som är nytt, framgår att det som i andra och tredje styckena sägs om grupperingar i stället ska gälla partigrupper, vid val av ledamöter i krigsdelegationen.

Att riksdagen ska välja en krigsdelegation inom sig framgår av 13 kap. 11 §. Den nya bestämmelsen innebär att två eller flera riksdagspartier (partigrupper) inte kan gå samman under gemensam beteckning vid detta val. De kan alltså inte bilda s.k. kartell. Platserna i krigsdelegationen ska i stället fördelas proportionellt mellan varje partigrupp, genom att en plats i taget tilldelas den partigrupp som för varje gång får det högsta jämförelsetalet.

13 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- riksdagens ombudsmän (2–4 §§),
- Riksdagsrevisionen (5–8 §§),
- Utrikesnämnden och krigsdelegationen (9–12 a §§),
- nämnder (13–17 §§),
- delegationer till mellanfolkliga organisationer (18 §),

- andra uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen (20–23 §§), och
- åtal (24 §).

I paragrafen anges vad kapitlet innehåller.

Paragrafen ändras endast genom att en hänvisning till den nya 12 a § läggs till i tredje strecksatsen.

11 §

Riksdagen ska enligt 15 kap. 2 § regeringsformen välja en krigsdelegation inom sig.

Krigsdelegationen består av talmannen som ordförande och av 51 ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod. Delegationen väljer vice ordförande *inom sig* enligt 12 kap. 16 §.

Suppleanter ska inte utses till krigsdelegationen. Om en ledamot får varaktigt förhinder när delegationen har trätt i riksdagens ställe utses en annan riksdagsledamot till ersättare på det sätt som anges i 12 kap. 14 §.

I paragrafen finns bestämmelser om krigsdelegationens sammansättning. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.3.

Andra stycket ändras så att talmannen är ordförande i men inte ledamot av krigsdelegationen. Det innebär att talmannen i praktiken får samma ställning i krigsdelegationen som i riksdagen (jfr 4 kap. 13 § regeringsformen). Talmannen leder delegationens arbete och sammanträden men utövar inte någon rösträtt. Till följd av denna ändring utökas antalet valda ledamöter i delegationen från 50 till 51.

I samma stycke utgår den hittillsvarande bestämmelsen om att en riksdagsledamot är behörig att vara ledamot i krigsdelegationen även om han eller hon tillhör regeringen. Uppdraget i delegationen kommer därmed att upphöra om en ledamot utses till statsråd (se 12 kap. 13 §). Den partigrupp som ledamoten var vald för ska anmäla en efterträdare till talmannen (se 12 kap. 14 §). Detta gäller oavsett om krigsdelegationen har trätt i riksdagens ställe eller inte.

De nya bestämmelserna om krigsdelegationens sammansättning tillämpas första gången när riksdagen väljer krigsdelegation valperioden efter den valperiod som pågår vid ikraftträdandet, se vidare kommentaren till ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

Övriga ändringar är endast språkliga och redaktionella.

Beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe

12 §

För beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe enligt 15 kap. 2 § regeringsformen sammanträder Utrikesnämndens ledamöter på kallelse av talmannen, *två av nämndens övriga ledamöter eller statsministern. Vid förhinder för talmannen får en vice talman utfärda kallelsen. Till sammanträdet ska även statsministern kallas.*

Ordförande vid sammanträdet är talmannen, en vice talman eller, om ingen av dem är närvarande, ålderspresidenten.

Om riket är i krig och det vid omröstning till beslut blir lika röstetal gäller ordförandens mening.

I paragrafen regleras förfarandet vid beslut om att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.5.

De grundläggande bestämmelserna om beslutsförfarandet finns i 15 kap. 2 § regeringsformen. Där framgår att beslutet under krig fattas av Utrikesnämndens ledamöter, om möjligt efter samråd med statsministern. Vid krigsfara fattas beslutet av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. Det krävs då att statsministern och sex av nämndens ledamöter röstar för beslutet.

Förevarande paragraf ändras så att de närmare bestämmelserna om förfarandet inte endast avser situationen att riket är i krig när prövningen sker utan också situationen att riket är i krigsfara (jfr kommentaren till 15 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen).

Första stycket ändras så att även statsministern kan sammankalla Utrikesnämndens ledamöter för prövning av om krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe. Det anges också att statsministern ska kallas till sammanträdet, vilket naturligtvis har betydelse enbart när kallelsen utfärdas av någon annan, exempelvis av talmannen.

Tredje stycket ändras så att det framgår att omröstningsregeln där gäller endast om riket är i krig. Detta är en följd av att paragrafen i övrigt anpassas så att den avser både krig och krigsfara. Om riket är i krigsfara kräver regeringsformen som framgått att statsministern och sex av Utrikesnämndens ledamöter röstar för beslutet.

Övriga ändringar är endast språkliga och redaktionella.

Förberedelse av krigsdelegationens arbete

12 a §

Krigsdelegationens ordförande och vice ordförande ska förbereda delegationens verksamhet för den händelse att delegationen träder i riksdagens ställe.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om förberedelse av krigsdelegationens arbete. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.7.

Paragrafen motsvarar hittillsvarande tilläggsbestämmelse 13.11.1 men införs nu som en huvudbestämmelse. I sak är bestämmelsen oförändrad och innebär att krigsdelegationens ordförande och vice ordförande ska förbereda delegationens verksamhet för den händelse att delegationen träder i riksdagens ställe.

Tilläggsbestämmelse 13.12 a.1

Följande bestämmelser ska tillämpas på krigsdelegationen när den inte är i riksdagens ställe:

- 7 kap. 16 § om sammanträden inom stängda dörrar
- 7 kap. 20 § om tystnadsplik
- tilläggsbestämmelse 7.15.1 andra stycket om kallelse
- tilläggsbestämmelse 7.15.3 om sammanträden samtidigt som kammar-sammanträden
- tilläggsbestämmelse 7.15.4 om protokoll.

I tilläggsbestämmelsen, som hittills har betecknats 13.11.2, anges vilka bestämmelser som ska tillämpas på krigsdelegationen när den inte är i riksdagens ställe.

Ändringarna är endast språkliga och redaktionella.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Bestämmelserna i 13 kap. 11 § i den nya lydelsen tillämpas första gången när riksdagen väljer krigsdelegation valperioden efter den valperiod som pågår vid ikraftträdandet.

Bestämmelserna behandlas i kapitel 12.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2027.

Enligt *punkt 2* tillämpas bestämmelserna i 13 kap. 11 § i den nya lydelsen första gången när riksdagen väljer krigsdelegation valperio-

den efter den valperiod som pågår vid ikraftträdandet. Det innebär att den krigsdelegation som är vald när lagen träder i kraft fortsatt ska bestå av talmannen som ordförande och av 50 andra ledamöter och att en riksdagsledamot fortsatt kan vara ledamot i delegationen även om han eller hon tillhör regeringen. Det är först när riksdagen väljer krigsdelegationen valperioden efter den valperiod som pågår vid ikraftträdandet som de nya bestämmelserna börjar att tillämpas.

Reservation

Av ledamoten Annika Hirvonen (MP)

Vi lever i en tid med demokratisk tillbakagång

Antalet demokratier i världen minskar och styrkan i demokratierna försvagas. På global nivå är de senaste 32 årens demokratiska framsteg uttraderade, enligt det svenska institutet V-Dems forskning, en bild som bekräftas av flera andra institutioner som genomför globala demokratimätningar.¹ I mer än 15 år i rad har utvecklingen för mänskliga rättigheter gått bakåt i fler länder än den gått framåt.²

Av en rapport om rättsstatens principer och mänskliga rättigheter, som tagits fram av 45 europeiska organisationer som arbetar för stärkta fri- och rättigheter i EU, framgår att demokratin fortsatte att försvagas runt om i Europa under 2022. Även i Sverige har vi på senare tid sett en oroväckande utveckling. Rapportförfattarna pekar till exempel på en hård retorik från vissa regeringspartier och Sverigedemokraterna mot civilsamhällesorganisationer och public service-medier. De pekar också särskilt på repressiva åtgärder som presenteras i Tidöavtalet, exempelvis inom kriminalpolitiken och migrationspolitiken, som de menar underminerar rättsstaten och mänskliga rättigheter.³

En utmaning som har identifierats på europeisk nivå är att pågående kriser begränsar de mänskliga rättigheterna och att det finns stater som använder kriserna som en ursäkt för att begränsa männi-

¹ Svenska FN-förbundet, 6 december 2022: <https://fn.se/aktuellt/varldshorisont/demokratin-pa-tillbakagang-i-varlden/>.

² Sida, 28 april 2023: <https://www.sida.se/sida-i-varlden/teman/demokrati-manskliga-rattigheter-och-ytttrandefrihet>.

³ Civil Liberties Union, Rule of Law Report 2023: https://dq4n3btxmr8c9.cloudfront.net/files/-3lkvi/Liberties_Rule_of_Law_Report_2023_EU.pdf.

skors rättigheter på olika sätt.⁴ Av flera närtida exempel på fredstida kriser är covid-19-pandemin det kanske tydligaste. Pandemin tvingade oss att ta ställning till när, hur, var och hur länge begränsningar i människors rättigheter är berättigade för att bekämpa krisen. Även frågan om vilka befogenheter en riksdag eller regering har – och bör ha – att begränsa exempelvis rörelsefriheten och demonstrationsfriheten blev smärtsamt aktuell.

Även den rådande situationen med grov organiserad brottslighet används som bevekelsegrund för att införa omfattande begränsningar av mänskliga fri- och rättigheter. Förslag som i modern tid aldrig tidigare varit aktuella i Sverige har nu lagts på bordet av regeringen och Sverigedemokraterna för att bekämpa våldet. Undantagstillstånd, utgångsförbud, visitationszoner, att sätta in militären på svenska gator och frihetsberövande utan konkret brottsmisstanke är bara några exempel. Förslagen markerar ett paradigmskifte där rätts-säkerhet och mänskliga rättigheter får ge vika för att befolkningen ska skyddas mot våld.

Det är särskilt i tider av kris som en demokratis styrka sätts på prov. Sverige kan behöva införa tillfälliga begränsningar av fri- och rättigheter för att bekämpa en allvarlig fredstida kris, om detta är vi överens. Men det är av yttersta vikt att begränsningarna är effektiva, proportionerliga och aldrig går utöver vad som är motiverat.

Lika viktigt är det att besluten fattas i demokratisk ordning och grundas på välinformerade ställningstaganden från det svenska folket. Därför är utgångspunkten att det är riksdagen som ska fatta den här typen av viktiga beslut. Det är i denna kontext som lagförslaget presenteras. Det är oerhört viktigt att iaktta försiktighet när vi nu överväger förslag som flyttar över makt från riksdagen till regeringen; makt som kan användas för att införa begränsningar i människors fri- och rättigheter.

⁴ Svenska Ordförandeskapets konferens om mänskliga rättigheter i tider av kris, april 2023, <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/sv/nyheter/strukturer-foer-att-skydda-maenskliga-raettigheter-i-tider-av-kris/>.

Det behövs bättre lagstiftningsberedskap för kriser

Det är viktigt att det finns goda förutsättningar för att fatta beslut i demokratisk ordning även i allvarliga krissituationer.

Det råder ingen tvekan om att den konstitutionella beredskapen i Sverige för allvarliga fredstida kriser kan stärkas. Det bör också göras. Därför stöder jag kommitténs förslag om att i grundlagen skapa en möjlighet för riksdagen att genom en sorts krisförklaring – ett aktiveringsbeslut – möjliggöra för regeringen att bruka på förhand förberedd beredskapslagstiftning på fler områden.

Jag är även i övrigt enig med kommittén vad gäller nya bestämmelser om krigsdelegationen, riksdagens sammanträdesort och att det i grundlagen inte bör finnas hinder för riksdagen att hålla helt digitala möten när detta behövs.

Fokus framåt måste vara en utvecklad beredskapslagstiftning

Kommittén föreslår att det i första hand ska vara på förhand förberedda befogenheter som aktiveras av riksdagen genom ett aktiveringsbeslut (avsnitt 11.7.2 och 11.7.3). Den ordningen är jag enig om vore bra.

Kommittén vill dock också ge regeringen samma möjlighet som riksdagen att införa regler om begränsningar av fri- och rättigheter eller på civilrättens område utan att varken aktiveringsbeslutet fattas av riksdagen eller att reglerna godkänns av riksdagen på förhand. Detta ska regeringen enligt förslaget få göra om det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas (avsnitt 11.7.2 och 11.7.4). Jag reserverar mig mot den delen av förslaget.

Beredskapslagstiftning finns idag för scenarierna att Sverige befinner sig i krig och krigsfara men behöver utvecklas för allvarliga fredstida kriser. Genom att samtidigt nu öppna upp för att regeringen ska kunna agera utan föregående bemyndigande och riksdagsbeslut minskar incitamenten för den sittande regeringen att prioritera arbetet med beredskapslagstiftning för fredstida kriser. Det minskar också incitamenten för den vid var tid sittande regeringen att hålla sådan lagstiftning uppdaterad utifrån risker som kan förutses.

Jag anser att fokus framåt måste vara på att utveckla så god beredskapslagstiftning som möjligt. För de undantagsfall som inte har

kunnat förutses och som är mycket brådskande finns idag möjlighet att agera genom riksdagen med mycket kort varsel.

Utskottsinitiativ kan användas för att agera mycket fort

Även om mycket kraft bör läggas på att förbereda för allt vi kan föreställa oss, kommer det även i framtiden att finnas kriser som akut kräver åtgärder som inte kunnat förutses. Den ordning med utskottsinitiativ som används idag för att hantera de mest akuta behoven av lagstiftning kommer att kunna användas för dessa fall även framöver.

Vi har under de senaste åren visat att det är möjligt att fatta beslut även med några dagars varsel i riksdagen genom utskottsinitiativ. Det har dels gjorts ett stort antal gånger vad gäller ändringar i budgeten, inte minst under pandemin, men även i andra akuta situationer. Riksdagen förmådde att samla sig och på under två dagar fatta beslut om att skicka svensk trupp till Sudan för att evakuera svenskar därifrån tidigare under 2023. Det har också gjorts för att ändra lagstiftning. Det gjordes under coronapandemin för att ändra lagstiftningen för att möjliggöra nedstängning av skolor om det skulle bli nödvändigt.

Jag har själv följt dessa processer både som ledamot i utbildningsutskottet och i min roll som gruppleadare för Miljöpartiets parti-grupp. Betänkandet beskriver inte i detalj hur dessa förlopp gått till, utan avfärdar förfarandet ganska kortfattat dels utifrån att det tar längre tid att lagstifta genom lag i riksdagen än genom förordning av regeringen, dels på principiella grunder som handlar om ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen.

Även om initiativen formellt sett är tagna av ett utskott i riksdagen har dessa de facto föregåtts av att regeringen tagit kontakt med riksdagen med önskemål om att så ska ske. Det är också Regeringskansliet som har försett riksdagen med underlag för sådana beslut. Tack vare kontakter med partiernas företrädare i utskotten, utskottens presidier, talmannen och gruppleadarna har det säkerställts att det i akuta situationer har kunnat fattas beslut fort.

Tidsvinsten av kommitténs förslag är mycket liten

Kommittén räknar med att regeringen kan lagstifta genom förordning på en dag. Beslut via riksdagen när tidsplanen kortats maximalt har som minst tagit två dagar (beslutet att sända trupp för evakuering av svenskar från Sudan). Min bedömning är att motsvarande tidsplan skulle gå att använda för lagstiftning i ett lika akut läge, även om det hittills gjorts på som minst tre dagar. Oavsett vilken modell som väljs kommer ny lagstiftning i båda fallen att behöva föregås av tid för att formulera den lösning som behövs i den oförutsedda krisen. Dessutom tillkommer tid för praktiska åtgärder som krävs för verkställande av krisåtgärder. Förberedelse för sådana praktiska åtgärder kommer troligtvis vara möjliga att påbörja innan det formella beslutet är på plats, medan verkställandet behöver avvakta formella beslut. Den faktiska skillnaden i tid mellan modellerna skulle därför i många fall bara vara någon dag. Min uppfattning är att skillnaden är så liten att tidsaspekten inte kan motivera de långtgående ändringar som kommittén föreslår.

Ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen

Det bärande argumentet för att avfärda användandet av utskottsinitiativ för att få på plats krislagstiftning snabbt är alltså inte tidsaspekten. Det bärande argumentet är istället att den modellen förskjuter ansvaret för krisåtgärderna från regeringen till riksdagen.

Om det i formell bemärkelse är riksdagen som har tagit initiativet till lagändring kan riksdagen inte formellt sett avkräva regeringen ansvar för det beslutet. Det finns också en rädsla för att riksdagen i dessa akuta skeden blir "gisslan" och inte kan säga nej till regeringens önskemål om att riksdagen ska agera på grund av en stark ovilja att riskera allvarliga följder i samhället. Båda dessa argument är relevanta och har tyngd. De måste dock diskuteras utförligare och vägas mot riskerna i den alternativa modell som kommittén presenterar, som istället åsidosätter principen om att det enbart är riksdagen som kan lagstifta på civilrättens område och vad gäller reglering som begränsar mänskliga fri- och rättigheter.

Riskerna för missbruk och oönskade konsekvenser av dagens ordning måste vägas mot riskerna för missbruk och oönskade conse-

kvenser av den föreslagna ordningen. Det har inte gjorts i tillräcklig utsträckning.

Legitimiteten i krishanteringen stärks av brett stöd

Oavsett på vilket sätt som ny lagstiftning i ett akut skede av en kris kommer att arbetas fram kommer de normala, gedigna beredningsprocesserna med noggranna överväganden av kvalificerade personer i utredningar, den öppna remisshanteringen och tid för att ta hänsyn till viktiga synpunkter att åsidosättas. En hantering via riksdagen kan inte kompensera för dessa brister i beredningen. Däremot kan förfaranden via riksdagen förbättra förutsättningarna för att fler perspektiv har beaktats och för att fler kritiska frågor har ställts och besvarats.

Min erfarenhet från pandemin är att den då nödvändiga dialogen med oppositionen förbättrade förslagets kvalitet i viss mån. Framförallt borgade behovet av bredare samsyn för en enad syn på krishanteringen, vilket man kan anta hade stor betydelse för befolkningens förtroende för krishanteringen och följsamheten i befolkningen till de åtgärder som efterfrågades från människor.

Eftersom regeringens åtgärder enligt kommitténs förslag skulle upphöra att gälla efter viss tid om regeringen inte får stöd i riksdagen för dem är det möjligt att samma kontakter skulle tas i lika god tid även om regeringen fick befogenhet att lagstifta på eget initiativ. Man kan också tänka sig att sådana kontakter inte skulle prioriteras förrän i ett senare skede. Man kan dock lika gärna tänka sig mer öppna politiska konflikter om åtgärderna eller att en regering nöjer sig med att tidsbegränsade åtgärder kan gälla i en eller flera omgångar.

En månad är en lång tid

Regeringen kommer med kommitténs förslag i vissa fall både att kunna fatta det aktiveringsbeslut som öppnar för beredskapslagstiftning och besluta ny lagstiftning som inte sedan tidigare förberetts. Detta ska sedan godkännas i efterhand av riksdagen. Även om själva underställandet av nya regler måste gå från regeringen till riksdagen inom en vecka kommer en riksdagsminoritet att kunna förlänga beredningen. Ytterst kan regeringens nya bestämmelser därför komma att

vara i kraft en hel månad, för det fall att det inte dessförinnan kan läggas fram ett utskottsinitiativ om en lag som upphäver bestämmelserna.

Det finns heller ingen särskild spärr mot att åtgärder upprepas identiskt eller i liknande form även om de skulle underkännas av riksdagen. Under en månad kan mycket allvarliga konsekvenser för enskilda individer och företag hinna uppstå. Inte ens om riksdagen omedelbart skulle avsätta regeringen skulle åtgärderna automatiskt upphöra att vara i kraft.

Det saknas möjligheter för riksdagen att stoppa en regering utan att avsätta den

Kommitténs förslag innebär visserligen att riksdagen kan upphäva varje enskilt beslut från regeringen och fatta ett beslut om att det inte råder en allvarlig fredstida kris. Det finns dock inget hinder mot att en regering aktiverar sina befogenheter på nytt. Eftersom regeringens befogenheter anges i grundlag kommer det vara svårt och ta lång tid att förändra reglerna om det skulle vara så att riksdagen mer permanent vill förhindra att en regering tar över befogenheter att lagstifta på civilrättens område eller begränsa fri- och rättigheter. Detta kan först göras efter ett ytterligare riksdagsval. Även om riksdagen ytterst alltid kan avsätta en regering som tappat dess förtroende är min erfarenhet av riksdagsarbete under ett antal kriser och i svåra parlamentariska lägen, att det särskilt under sådana omständigheter kan vara både svårt och mycket olyckligt att vidta denna yttersta åtgärd, speciellt när det råder en allvarlig fredstida kris. Man kan också tänka sig att riksdagen i ett givet krisläge skulle vilja att regeringen fortsatt skulle ha befogenheter att använda förberedda bemyndiganden men inte att den ska ha möjlighet att agera därutöver. Det saknas möjligheter för en riksdagsmajoritet att åstadkomma ett sådant läge med kommitténs förslag.

Regeringen kan själv påverka när den får ta över makt från riksdagen

Ett särskilt problem med kommitténs förslag är att rekvisitet för när regeringen ska få initiera ett övertagande av normgivningskompetens är sådant att regeringen själv kan påverka det. Kriteriet ”uppenbart att

riksdagens beslut inte kan avvaktas” kan påverkas av regeringen genom att helt enkelt föreslå åtgärder med kortare framförhållning.

Avslutande ord

Förslagen som jag härmed reserverar mig emot har inte diskuterats tillräckligt noggrant inom ramen för kommitténs arbete. Dessa förslag var de allra sista att skrivas fram av kommittén och förutsättningarna att utveckla diskussionerna om risker för missbruk och hur dessa kan stävjas har inte funnits, särskilt gällande förslagen om hur riksdagens hantering föreslås bli. Jag ser fram emot en livaktig diskussion och ett värdefullt remissförfarande.

Även om det finns bärande argument för kommitténs förslag manar jag till eftertanke när det kommer till att i grundlagen slå fast mycket långtgående lagliga möjligheter för regeringen att införa olika undantagsregler. Även om riksdagen ytterst alltid kan avsätta en regering som tappat dess förtroende är min erfarenhet som framgått att det kan vara både svårt och mycket olyckligt att vidta denna yttersta åtgärd när det råder en allvarlig fredstida kris. Det har också varit en av kommitténs allra största utmaningar att definiera vad denna kris innebär. I tider av växande populism är det inte lätt att förutse hur begreppen i framtiden kommer att tolkas och tillämpas.

Slutsats/sammanfattning

Sammantaget landar jag därför i slutsatsen att vi bör förändra grundlagen i de avseenden som rör krigsdelegationen, normgivning i krig och krigsfara, riksdagens sammanträdesort och huvudsakligen i de delar som rör bättre beredskap för normgivning i fredstida kriser. Vi bör dock inte ge regeringen möjlighet att själv trigga befogenheter för sig själv att ta över normgivningskompetens vad gäller civilrätt och begränsning av mänskliga rättigheter. Denna befogenhet ska ligga kvar hos riksdagen.

Särskilda yttranden

Av ledamöterna Ida Karkiainen (S), Fredrik Lundh Sammeli (S) och Jennie Nilsson (S)

Vilka civila kriser framtiden bär med sig vet vi inte. Vi vet dock att kriser kommer att inträffa och att det vid sådana tillfällen behövs en ändamålsenlig lagstiftning. Mot bakgrund av coronapandemin aktualiserades frågan om det finns skäl att utvidga regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser, varpå regeringen tillsatte denna utredning 2021.

Vi instämmer i kommitténs bedömning att dagens lucka i lagstiftningen inte är tillfredsställande och att nya regler behöver utformas så att kriser kan hanteras på ett effektivt och legalt sätt. En god författningsberedskap är grunden till ett rättssäkert och demokratiskt beslutfattande även i kristider. Författningsberedskapen kommer dock alltid att ha luckor.

Vi instämmer i kommitténs förslag och anser att det är ett väl avvägt regelverk som presenteras. I sammanhanget vill vi dock uttrycka en farhåga vad gäller regeringens möjligheter att agera självständigt enligt vad som beskrivs i avsnitt 11.7.4.

Regering och riksdag har visat att de tillsammans kan agera snabbt vid behov, inte minst under coronapandemin, vilket talar för att det är i ytterst få situationer som regeringen inte kan invänta en riksdagsbehandling. Samtidigt får det inte uppstå en praxis som innebär att en regering använder riksdagen som snabbspår för att undvika en sedvanlig och gedigen beredning i Regeringskansliet, t.ex. genom att uppmana till utskottsinitiativ. Regeringen kan på det viset undgå ansvar eller så sker i vart fall en ansvarsförskjutning som påverkar maktförhållandet som regering och riksdag har. Det talar för att riksdagen bör ge regeringen ett mandat som gör att regeringen kan agera självständigt i exceptionella fall.

Det är dock en långtgående reglering som förändrar riksdagens och regeringens normala kompetensfördelning. Även om förslaget innehåller mekanismer som minimerar riskerna att regeringen missbrukar och överutnyttjar sitt mandat, finns anledning att vara ytterst aktsam och göra noggranna överväganden innan en sådan reglering införs. Trots att vi instämmer i förslaget vill vi därför invänta remissinstansernas samlade bedömning innan vi tar slutlig ställning i denna fråga.

Av ledamoten Kerstin Lundgren (C)

Jag står bakom kommitténs betänkande som helhet men jag vill understryka det uppenbara att den kommande remissbehandlingen noga kommer att studeras gällande reglerna om regeringens normgivningskompetens och då särskilt regeringens möjligheter att agera självständigt så som det beskrivs i avsnitt 11.7.4.

Behovet av god författningsberedskap är centralt för att kunna hantera framtida kriser effektivt och på ett legalt sätt. Riksdagens handlingsberedskap och förmåga att snabbt fatta beslut har tydligt visat sig över tid. Frågan är således för regeringar att säkerställa god författningsberedskap för att så långt möjligt möta framtida kriser. En möjlighet att agera självständigt får inte leda till att detta arbete får lägre prioritet eller att möjligheten brukas utan att exceptionella förhållanden råder.

Oaktat detta kan det inte uteslutas att i en framtida kris, även med god författningsberedskap, regeringen i väldigt exceptionella fall kan behöva agera självständigt. Det kräver dock klara kontrollmekanismer från riksdagen. Dessa bör noga övervägas under den fortsatta processen fram till beslut.

Ett visst utrymme för helt digitala sammanträden

Jag delar kommitténs syn i avsnitt 8.4.4 att regeringsformen inte bör hindra att riksdagen i riksdagsordningen föreskriver att sammanträden får hållas helt digitalt. Även om fysisk närvaro är huvudregeln vid riksdagens sammanträden i utskotten ser jag värdet av inte bara hybridmöten och andra digitala möten utan även av att sammanträden kan hållas digitalt med alla ledamöter deltagande på distans.

Kommittén har svårt att se egentliga behov av detta i nuläget, men för min del ser jag att särskilt för utskottens sammanträden kan ledamöternas syn på behovet vara mer positiv än kommitténs. Synen på vad som är undantagsfall och skälen för dessa kan komma att förändras också med teknisk utveckling och säkerhet. Då kommittén inte anser att undantagsfallen ska regleras närmare i regeringsformen, utan i riksdagsordningen, skapas dock utrymme för denna utveckling. Jag ser att vad som är ”tvingande skäl” därmed kan utvecklas över tid. Det ger handlingsutrymme för att anpassa riksdagens verksamhet till en ny tid. Grundlagen bör således ge utrymme för flexibilitet och av

den anledningen väljer jag att se det tolkningsutrymme som förslaget ger som en möjlighet och inte ett hinder.

Kommittédirektiv 2021:80

En översyn av regleringen om krigsdelegationen, var riksmötet hålls och regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser

Beslut vid regeringssammanträde den 30 september 2021

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté får i uppdrag att göra en översyn av regleringen om krigsdelegationen, var riksmötet hålls och regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser. Syftet med utredningen är att säkerställa att regleringen av hur riksdagens arbete organiseras vid krig eller krigsfara är ändamålsenlig, att överväga om bestämmelserna om var riksmötet hålls bör ändras och att överväga om regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser bör utvidgas.

Kommittén ska bl.a.

- analysera om ordningen med en krigsdelegation alltjämt är ett ändamålsenligt sätt att organisera riksdagens arbete i krig och krigsfara,
- analysera krigsdelegationens sammansättning, funktion och befogenheter,
- belysa och överväga om det finns skäl till ändringar av bestämmelserna om krigsdelegationen,
- överväga om tillämpningsområdet för bestämmelserna i 15 kap. regeringsformen är ändamålsenligt utformat,

- analysera om det bör göras möjligt att skilja på kammare och utskott som två olika delar av riksmötet, eller om det på annat sätt bör göras möjligt att ha olika regler om var och hur utskotten och kammaren sammanträder,
- överväga om det bör vara möjligt att bestämma att sammanträden ska kunna hållas digitalt utan att en sammanträdesort sätts ut,
- bedöma om den sammanträdesort som anges för riksmötet i regeringsformen bör specificeras på annat sätt än i dag, och
- bedöma om det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser.

Kommittén ska lämna de förslag till grundlagsändringar och andra författningsändringar som kommittén bedömer vara motiverade.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2023. Om kommittén bedömer att det är lämpligt, får den lämna ett eller flera delbetänkanden.

Uppdraget att göra en översyn av regleringen om krigsdelegationen

Särskilda problem är förenade med demokratins villkor i situationer när ett land är i krig eller krigsfara. Det kan då uppstå förhållanden som gör det omöjligt för statsorganen att arbeta enligt normala föreskrifter.

I 15 kap. regeringsformen finns bestämmelser som är tänkta att så långt det är möjligt skapa en grund för legalt handlande även i krigstid. Det är erfarenheterna från Norge under andra världskriget som utgör bakgrunden till regleringen. Krigsförhållandena medförde då att de norska statsmakternas och myndigheternas beslut inte kunde fattas enligt den i grundlagen angivna normala proceduren (se SOU 1972:18).

Syftet med bestämmelserna i 15 kap. regeringsformen är dels att minska riskerna för tvister om huruvida statsmakterna har handlat rättsenligt, dels att försvåra för oansvariga grupper att ta makten i kritiska lägen (jfr prop. 1973:90 s. 444–445). Enligt detta synsätt bör man inte förlita sig på den s.k. konstitutionella nödrätten, dvs. grundsatsen att statsmakterna, när samhällets bestånd hotas, kan åsidosätta grundlag och ändå göra anspråk på att handla rättsenligt. Det har inte heller

bedömts som aktuellt att införa en möjlighet att i kriser ändra grundlag genom en särskilt snabb procedur (jfr SOU 1972:15 s. 214–215).

Bestämmelserna i 15 kap. regeringsformen om krig och krigsfara är långtgående. De innebär bl.a. att en inom riksdagen utsedd krigsdelegation ska träda i riksdagens ställe vid krig eller krigsfara, om förhållandena kräver det. Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen ska återta sina befogenheter. Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den, med vissa undantag, riksdagens befogenheter.

Krigsdelegationens sammansättning regleras i 13 kap. 11 § riksdagsordningen. Den består av talmannen som ordförande och av 50 andra ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod.

Med bestämmelserna om krigsdelegationen ökar möjligheten att det i varje läge finns ett proportionellt sammansatt organ som är tillräckligt stort för att vara någorlunda representativt. Den begränsade storleken ger vidare ökade möjligheter att fungera även under speciella förhållanden med avseende på vistelseort och lokaliteter (jfr prop. 1964 nr 140 s. 70).

De ursprungliga bestämmelserna om krigsdelegationen tillkom vid 1964/65 års partiella författningsreform av 1809 års regeringsform. Efter att den nuvarande regeringsformens bestämmelser om krigsdelegationen trädde i kraft 1975 har de inte varit föremål för någon övergripande översyn – endast mindre justeringar har gjorts. Det kan i det här sammanhanget noteras att Grundlagsutredningen förvisso föreslog en avgränsning av tillämpningsområdet för vissa bestämmelser i nuvarande 15 kap. regeringsformen, bl.a. avseende krigsdelegationen, som inte ledde till lagstiftning (se SOU 2008:125 s. 516–518, prop. 2009/10:80 s. 202–204, bet. 2009/10:KU19, bet. 2010/11:KU4 och rskr. 2010/11:21). Dock gjorde inte Grundlagsutredningen – som tillsatte en expertgrupp som granskade regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara (se SOU 2008:61) – en bredare analys av bestämmelserna om krigsdelegationen med avseende på frågor som t.ex. delegationens sammansättning, funktion och befogenheter.

Våren 2017 genomförde krigsdelegationen för första gången på 30 år en övning. Vid övningen medverkade förutom krigsdelegationens ledamöter också tjänstemän från Riksdagsförvaltningen med uppgift att stötta krigsdelegationens ledamöter i deras arbete. Övningen genomfördes i samverkan med Försvarsmakten.

Sverige har hittills inte varit i ett sådant läge att krigsdelegationen behövt träda i riksdagens ställe. Regleringen i grundlag om krigsdelegationen utformades för lång tid sedan med utgångspunkt i historiska förhållanden. Det är viktigt att säkerställa att regleringen av hur riksdagens arbete organiseras vid krig eller krigsfara är ändamålsenligt utformad och anpassad till dagens förhållanden. Mot denna bakgrund finns det skäl att göra en övergripande översyn av bestämmelserna om krigsdelegationen. Översynen omfattar inte relationen mellan regeringen och riksdagen inom utrikes- och säkerhetspolitikens område, inklusive regeringsformens och riksdagsordningens regler om Utrikesnämnden.

Grundlagsutredningen bedömde att det finns en risk för att reglerna i 15 kap. regeringsformen kan bli tillämpliga trots att det inte är motiverat. Utredningen föreslog mot den bakgrunden att ett antal av reglerna ska vara tillämpliga endast vid sådant krig eller sådan krigsfara som innebär att rikets territorium eller bestånd är hotat (se SOU 2008:125 s. 516–518). Försvarsmakten avstyrkte förslaget och ansåg att det innebar alltför långtgående begränsningar av handlingsutrymmet i situationer som innebär krig och krigsfara. Regeringen, som underströk att grundlagsregleringen måste vara utformad så att det står klart att den tillåter de offentliga organen att agera på det sätt som krävs i händelse av krig eller krigsfara, ansåg att förslaget inte borde genomföras utan ytterligare utredning (se prop. 2009/10:80 s. 203–204).

Som regeringen konstaterade i det ovan nämnda lagstiftningsärendet kan det uppstå situationer där en tillämpning av bestämmelserna i 15 kap. regeringsformen skulle kunna aktualiseras trots att det kan framstå som tveksamt om det är motiverat. Det finns skäl att på nytt utreda om bestämmelsernas tillämpningsområde är ändamålsenligt utformat.

Kommittén ska därför

- analysera om ordningen med en krigsdelegation alltjämt är ett ändamålsenligt sätt att organisera riksdagens arbete i krig och krigsfara och, oavsett slutsats i denna del,
- analysera krigsdelegationens sammansättning, funktion och befogenheter,

- belysa och – i ljuset av erfarenheterna från den övning som krigsdelegationen genomförde våren 2017 – överväga om det finns skäl till ändringar av bestämmelserna om krigsdelegationen, och
- överväga om tillämpningsområdet för bestämmelserna i 15 kap. regeringsformen är ändamålsenligt utformat.

I uppdraget ingår inte att göra någon översyn eller förändring av begreppen krig och krigsfara.

Under våren 2019 beslutade riksdagen att tillkännage för regeringen att den bör tillsätta en utredning med uppdrag att se över regleringen om krigsdelegationen (bet. 2018/19:KU30 punkt 34, rskr. 2018/19:216).

Uppdraget att göra en översyn av bestämmelserna om var riksmötet hålls

Covid-19-pandemin har påverkat riksdagens arbetsformer och aktualiserat frågor om hur kammaren och utskotten kan sammanträda. Ett exempel på detta är en överenskommelse mellan samtliga riksdagspartier som innebär att endast 55 ledamöter deltar i beslut i riksdagens kammare. Ett annat exempel är att riksdagen i juni 2020, efter ett utskottsinitiativ, beslutade om införande av en ny tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen. Enligt bestämmelsen får riksdagen eller talmannen om det finns synnerliga skäl besluta att deltagande på distans vid utskottssammanträden får medges (bet. 2019/20:KU16, rskr. 2019/20:315).

I 4 kap. 1 § regeringsformen anges att riksdagen sammanträder till riksmöte varje år. Vidare anges att riksmötet hålls i Stockholm, om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. Utskotten anses omfattas av bestämmelsen att riksmötet hålls i Stockholm (jfr bet. 1993/94:KU18 s. 50). Vid tillämpningen av bestämmelsen har Stockholm tolkats som Stockholms län (se bet. 2019/20:KU16 s. 6), trots att utmönstringen av ordet huvudstaden – som förekom i motsvarande paragraf i 1809 års regeringsform – inte var avsedd att innebära någon förändring (jfr prop. 1973:90 s. 257).

Bestämmelserna i 4 kap. 1 § regeringsformen har sedan de trädde i kraft 1975 inte varit föremål för annat än språkliga justeringar. De

tillkom i en tid då de tekniska förutsättningarna för sammanträden med deltagare närvarande på distans såg helt annorlunda ut jämfört med i dag. Mot bakgrund av erfarenheterna under den pågående pandemin finns det skäl att göra en översyn av dessa bestämmelser.

Kommittén ska därför

- analysera om det bör göras möjligt att skilja på kammare och utskott som två olika delar av riksmötet, eller om det på annat sätt bör göras möjligt att ha olika regler om var och hur utskotten och kammaren sammanträder,
- överväga om det bör vara möjligt att bestämma att sammanträden ska kunna hållas digitalt utan att en sammanträdesort sätts ut,
- bedöma om den sammanträdesort som anges för riksmötet i regeringsformen bör specificeras på annat sätt än i dag, och
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer vara motiverade.

Uppdraget att göra en översyn av regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser

Regeringsformen innehåller inte några särskilda regler om allvarliga fredstida kriser av det slag som finns i 15 kap. regeringsformen när det gäller krig och krigsfara. Sådana situationer får hanteras inom ramen för de allmänna reglerna i regeringsformen.

Grundlagsutredningen konstaterade att regeringsformens reglering av normgivningsmakten till stor del fyller behovet av effektiv normgivning i nödsituationer, men utredningen fann det tveksamt om regeringsformens delegationsregler alltid är tillräckliga för att hantera behovet av snabb normgivning i sådana situationer. Utredningen bedömde att det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i nödsituationer och föreslog en särskild reglering om att regeringen under vissa förutsättningar ska få meddela föreskrifter som enligt grundlag meddelas av riksdagen (se SOU 2008:125 s. 524–527). Mot bakgrund av den kritik som riktades mot förslaget ansåg regeringen att utredningens förslag inte borde genomföras utan ytterligare utredning (se prop. 2009/10:80 s. 207).

Pandemin har synliggjort att det är svårt att på förhand avgöra vilka lagstiftningsåtgärder som kan behöva vidtas vid allvarliga freds-

tida kriser och att det i sådana situationer kan uppstå behov av att ny lagstiftning tas fram med väldigt kort varsel. Erfarenheterna av pandemin visar att det finns ett behov av att på nytt utreda om det finns skäl att utvidga regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser.

Kommittén ska därför

- bedöma om det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser, och
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer vara motiverade.

Konsekvensbeskrivningar, kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska vara sammansatt med ledamöter som företräder de olika partier som har representation i riksdagen.

I Sverige har det sedan länge eftersträvat bred politisk enighet inför ändringar av konstitutionella regler och andra bestämmelser av central betydelse för demokratins och parlamentarismens funktionsätt. Kommittén ska därför sträva efter att finna samlade lösningar på de frågor som omfattas av dess uppdrag.

Kommittén ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska kommittén inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning kommittén finner lämpligt.

Kommittén ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och särskilt redogöra för konsekvenserna för riksdagen och dess myndigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2023. Om kommittén bedömer att det är lämpligt, får den lämna ett eller flera delbetänkanden.

(Justitiedepartementet)

GRUNDLAGAR I OROSTIDER: BEREDSKAPSREGLERING I ETT EUROPEISKT
PERSPEKTIV

Prof. Anna Khakee

15 februari 2023

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning	3
1) Kortfattad litteraturoversikt	5
2) Den konstitutionella regleringen av nödlägen i Europa	10
2.1 Inledning	10
2.2 Översikt	12
2.3 Olika grader/typer av nödtillstånd	15
2.4 Beslut om instiftande av nödtillstånd	19
2.5 Tidsbegränsning, förlängning och upphävande av nödtillstånd	25
2.6 Maktfördelning och normgivning vid nödtillstånd	28
2.7 Motsvarigheter till den svenska krigsdelegationen	35
2.8 Parlamentets sammanträdesort vid nödtillstånd	39
2.9 Domstolarnas roll vid nödtillstånd	41
2.10 Militär- och polismakt	44
2.11 Skydd för demokratins fortbestånd	47
2.12 Fri- och rättigheter vid nödtillstånd	52
2.13 Övriga, landspecifika aspekter	59
3) Länderstudier	62
3.1 Inledning	62
3.2 Danmark	62
3.3 Finland	66
3.4 Frankrike	71
3.5 Italien	74
3.6 Norge	77
3.7 Schweiz	80
3.8 Spanien	83
3.9 Storbritannien	87
3.10 Tyskland	90
Slutsatser	94

INLEDNING

Under de senaste femton åren har världen genomlevt allvarliga ekonomiska kriser såsom finanskrisen 2008–2009 och den nuvarande omfattande globala ekonomiska oron. Terrorattacker har fortsatt varit ett säkerhetsproblem, också i Sverige som utsatts för två terrordåd (åren 2010 och 2017). Det senare krävde ett flertal dödsoffer. Vi har de senaste åren varit tvungna att hantera en global pandemi, en pågående och alltmer akut klimatkris samt ett nytt storkrig i Europa. Det är sålunda knappast förvånande att konstitutionella frågor på krisberedskapsområdet fått stor uppmärksamhet, både i Sverige och på andra håll i Europa och den övriga världen.

Denna rapport, som utförts på uppdrag av Kommittén om beredskap enligt regeringsformen (Ju 2021:13), följer upp och kompletterar en tidigare kartläggning i ämnet från 2008, "Från Sovjetockupation till Al Qaida och global uppvärmning: Den konstitutionella regleringen av statsmaktens krishantering i ett europeiskt perspektiv".¹ Liksom sin föregångare syftar föreliggande rapport till att, med hjälp av en kort litteraturöversikt, en bred europeisk jämförelse och ett antal valda fallstudier, belysa den svenska grundlagsregleringen av krig och krigsfara i regeringsformens femtonde kapitel.

Övergripande slutsatser är svåra att dra från studien: Den enda generella slutsats som kan nås är att ländernas konstitutionella regleringar av nödtillstånd är mycket olikartade, både i omfattning och innehållsmässigt. Det finns inte någon aspekt av grundlagsregleringen av nödtillstånd som är gemensam för de europeiska konstitutioner som behandlas här. Vissa mönster kan dock skönjas, som till exempel att nordiska länders grundlagar tenderar att ge förhållandevis litet utrymme åt nödförordningar, att ett flertal central- och östeuropeiska länder har tre typer av grundlagsreglerade nödtillstånd och att det finns en rad likheter när det gäller fri- och rättigheter som får och inte får inskränkas (i de fall detta regleras i grundlagen), förmodligen som en konsekvens av att internationella människorättskonventioner har tydliga stadgar i detta hänseende. Dock är det mest intressanta kanske inte generella slutsatser såsom dessa, utan den rikedom av olika, ofta unika, utvägar som de europeiska ländernas grundlagsstiftare funnit för att lösa ett gemensamt problem: hur bevara individens demokratiska fri- och rättigheter, balansen mellan de olika statsorganen och, i slutändan, själva demokratins kärna under ett nödtillstånd?

Rapporten är uppdelad i tre delar, varav del ett utgör en kort forskningsöversikt vad avser konstitutionella frågor på krisberedskapsområdet med betoning på Europarådets arbete i frågan. Del två kartlägger i vilken mån tjugonio länder i Europa (EU:s medlemsländer förutom Sverige, samt Island, Norge och Schweiz)² reglerar nödlägen på grundlagsnivå och hur dessa regler är utformade. 2008 års kartläggning har breddats så att den föreliggande studien (a) redovisar huruvida det i europeiska länders grundlag finns någon motsvarighet till den svenska krigsdelegationen eller andra regler om

¹ Khakee, Anna (2008). "Från Sovjetunionen till Al Qaida och global uppvärmning: Den konstitutionella regleringen av statsmaktens krishantering i ett europeiskt perspektiv". Bilaga till Grundlagsutredningens rapport XIII *Krisberedskapen i grundlagen. Översyn och internationell utblick* (SOU 2008:61).

² Förutom länderna i den tidigare kartläggningen omfattar denna redovisning sålunda även Island och Kroatien.

parlamentets sammansättning eller funktionssätt i krig eller krigsfara, samt (b) om de omfattar regler vad gäller sammanträdesort för parlamentet i ett normaltillstånd respektive i krig, krigsfara och fredstida kriser. Dessutom har extra betoning lagts på (c) effekterna av nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament: Innebär nödtillståndet att regeringens eller statschefens normgivningsmakt utökas? Föreligger en skyldighet att underställa parlamentet sådana föreskrifter? Redovisningen i denna del av kartläggningen görs huvudsakligen i tabellform, med korta sammanfattande inledningar. En förändring gentemot 2008 års studie är att tabellerna har ett tematiskt upplägg (den tidigare kartläggningen redovisade stadgarna land för land), detta för att förhoppningsvis förenkla jämförelser mellan länder när det gäller olika aspekter av nödtillståndsregleringarna.

Del tre av kartläggningen beskriver närmare systemet för krishantering på högsta ledningsnivå i nio korta länderstudier. Dessa omfattar Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Norge, Storbritannien, Schweiz, Spanien och Tyskland. De nio länderstudierna uppdaterar 2008 års studie angående såväl lagstiftning som de högsta statsorganens beslutsfattande i nödlägen, samt valda exempel på när och hur sådan lagstiftning använts i praktiken. Fastän mycket av det som skrivits i frågan under de senaste åren behandlar coronaepidemin har här gjorts ett försök att bredda redogörelsen – som nämndes inledningsvis har beredskapslagstiftning kommit i fråga vid en rad olika kriser under det senaste årtiondet.

Under arbetets gång har olika typer av källor använts. Den breda kartläggningen av nödförordningar på grundlagsnivå runt om i Europa baseras främst på ländernas konstitutioner vilka i första hand hämtats från Comparative Constitutions Projects databas *Constitute*.³ Länderstudierna bygger, förutom grundlagarna, på ett bredare urval av källor såsom övrig lagstiftning, akademisk litteratur samt offentliga rapporter och redovisningar.

³ Elkins, Zachary; Ginsburg, Tom och Melton, James. *Constitute: The World's Constitutions to Read, Search, and Compare*. Online: constituteproject.org.

Dock har Constitute Project i ett antal fall angivit att deras engelska översättningarna täcker grundlagsändringar fram till ett visst datum, men att senare modifieringar ej är inbegripna. I dessa fall har engelska översättningar eller franska originaltexter sökts på officiella webbplatser, såsom presidentens, parlamentets eller författningsdomstolens webbplats. I två fall (Grekland och Cypern) har det dock varit nödvändigt att använda icke fullt uppdaterade engelska översättningar tillgängliga genom Constitute Project, eftersom det visat sig svårt att hitta en officiell, fullt uppdaterad översättning.

1) KORTFATTAD LITTERATURÖVERSIKT

Sedan den förra rapporten skrevs år 2008 har mycket hänt litteraturmässigt sett, både i den akademiska forskningen och vad gäller rapporter och rekommendationer av mellanstatliga institutioner. Det är inte möjligt att inom ramen för denna kartläggning göra utvecklingen – speciellt vad gäller den akademiska forskningen – rättvisa. Betoningen här ligger därför på Europarådets normer, men också på ett urval relevanta EU-dokument.

En sökning på termen "state of emergency" på Europarådets webbplats ger mer än 27 000 träffar. Även om många av dem behandlar nödtillstånd i specifika länder, såsom Turkiet och Rumänien, pekar detta på att frågan får stor uppmärksamhet. Coronakrisen ledde också till att Europarådet skapade ett Emergency Powers Observatory.⁴ Det är sålunda svårt, inte bara att göra utvecklingen av litteraturen i sin helhet rättvisa, utan också att här ge en uttömmande bild av Europarådets arbete i frågan.

Dock publicerade Europarådets Venedigkommission år 2020 *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency*, en sammanställning ämnad att presentera allmänna riktlinjer i ämnet för kommissionens medlemsländer. Dessa riktlinjer har utarbetats i den uttryckliga avsikten att fungera som en utgångspunkt bl.a. för författande och ändring av grundlag.⁵ *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency* är tänkt att utgöra ett regelbundet uppdaterat dokument.⁶ Följande punkter betonas vid ett flertal tillfällen i sammanställningen:⁷

- Det är av stor vikt att nödtillstånd strikt begränsas vad gäller giltighetstid, omfattning och rådande omständigheter. Parlamentarisk kontroll och rättslig prövning av utfärdande, omfattning och giltighetstid är därför nödvändiga för att förhindra missbruk. Under inga förhållanden kan ett nödtillstånd leda till att rättsstatligheten och rättsväsendets oberoende hotas.⁸
- Den parlamentariska verksamheten ("parliamentary life") ska fortsätta under hela nödtillståndet, och parlamentet bör inte upplösas.⁹

⁴ https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_EmergencyPowersObservatory. Se också Europarådets "Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis: A toolkit for member states SG/Inf(2020)11 7 April 2020.

⁵ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency Strasbourg*, 16 April 2020 CDL-P(2020)003, s. 3. Föreliggande rapport frångår rekommendationen att citera de ursprungliga dokumenten istället för Venedigkommissionens sammanställning: i det följande hänvisas alltså till *Compilation of Venice Commission Opinions*.

⁶ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 3.

⁷ Vissa av dem återfinns också i Venedigkommissionens *Rule of Law Checklist* (European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) *Rule of Law Checklist* Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016) Strasbourg, 18 March 2016 CDL-AD(2016)007) samt i dess *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections* (Strasbourg, 26 May 2020 CDL-P(2020)005rev).

⁸ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 4, 7, 12, 13, 14–15, 19, 20, 21, 23, *Rule of Law Checklist*, s. 13, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, s. 4–5, 9, 18.

⁹ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 16, 6, 32, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, s. 15.

- Oppositionens deltagande kan säkerställas genom att en kvalificerad majoritet krävs för förlängning av ett nödtillstånd. Det kan också vara av värde att begränsa den verkställande maktens rätt att lagstifta till vissa specifika områden. Därmed kan inte oppositionens rättigheter frångås genom nöddekret.¹⁰
- Beslut om avslutande av nödtillstånd kan inte överlåtas till den verkställande makten, utan måste förbli parlamentets kompetens. Detta innebär "en kontinuitet i den parlamentariska verksamheten under nödtillståndet".¹¹
- Parlamentets efterhandsgranskning och ansvarsutkrävande vad gäller verkställandet av nödtillstånd och därtill hörande dekret är betydelsefullt för utvärderingen av regeringens arbete.¹²
- Avvikelser från den normala maktfördelningen mellan de olika statsorganen bör vara begränsade i tid, omfattning och rådande omständigheter.¹³
- Situationer som kan leda till utlysande av nödtillstånd och speciellt till begränsningar i de mänskliga fri- och rättigheterna ska tydligt specificeras och avgränsas i grundlagen. Här hänvisas till principen om "exceptionellt hot" som återfinns i de tre viktigaste människorättskonventionerna (EKMR, ICCPR, ACHR¹⁴) och som definieras i termer av krig eller allmän nödsituation som hotar nationens fortbestånd.¹⁵ Det hänvisas också till en fara som är befintlig eller överhängande och vars effekter är kännbara i hela landet. Den samhälleliga ordningen måste vara hotad.¹⁶
- *De facto*-nödtillstånd bör undvikas; nödtillstånd bör officiellt utlysas. Återigen dras en parallell till människorättskonventionerna och dessas krav på att varje konventionsstat formellt underrättar om tillfälliga undantag och avvikelser i tillämpningen av konventionerna.¹⁷
- I konstitutionen bör det fastställas att varje utlysande av nödtillstånd måste innefatta en uppräknning av de rättigheter som inskränks eller tillfälligt upphävs.¹⁸
- Grundlagen ska klart ange vilka rättigheter som får respektive inte får inskränkas eller tillfälligt upphävas vid nödtillstånd. Varje sådan avvikelse ska stå i proportion till faran.¹⁹ Venedigkommissionen konstaterar att de tre människorättskonventionerna innefattar fyra oinskränkbara rättigheter:
1) rätten till liv;

¹⁰ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 24.

¹¹ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 15.

¹² *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 15–16, 18, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, s. 18.

¹³ *Rule of Law Checklist*, s. 13.

¹⁴ D.v.s. den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, den Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och den Amerikanska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

¹⁵ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 4, *Rule of Law Checklist*, s. 13.

¹⁶ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 6, 7.

¹⁷ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 5, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, s. 6.

¹⁸ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 8.

¹⁹ *Rule of Law Checklist*, s. 13, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, s. 7.

- 2) rätten att inte utsättas för tortyr och annan inhuman eller förnedrande behandling eller bestraffning;
- 3) förbudet mot slaveri;
- 4) förbudet mot retroaktiv strafflagstillämpning.

Dessa bör vara "explicitly phrased and sanctioned in the constitution".

- Dessutom är följande rättigheter viktiga att inbegripa bland de oinskränkbara rättigheterna:
 - 1) minimigarantier mot godtyckliga frihetsberövanden;
 - 2) andra garantier för rätten till en rättvis rättegång;
 - 3) rätten att vända sig till domstol för prövning av lagar och åtgärder tagna i enlighet med nödlagstiftning.

Dessa rättigheter ska gälla samtliga invånare utan diskriminering.²⁰ Ytterligare rättigheter som bör göras oinskränkbara är individens rättskapacitet samt tanke-, samvets- och religionsfrihet.²¹

- Även vid ett nödtillstånd ska rättstatlighetsprincipen stå fast: ingen ska åtalas i annan domstol än vad som tidigare faststälts i lag.²²
- Under ett nödtillstånd bör regeringen försöka att så långt det är möjligt fatta provisoriska, individuella åtgärder vilka senare kan dras tillbaka eller ändras.²³
- Nödåtgärder kan inte fortgå längre än själva nödsituationen och begränsningarna ska gälla enbart i de drabbade geografiska områdena.²⁴
- Rättsverkan av nöddekret med laga kraft bör upphöra samtidigt med nödtillståndet. Permanenta lagändringar bör ej göras genom lagdekret.²⁵
- Regeringen bör inte tillåtas utesluta rättslig prövning av dess handlande eller vidta förändringar som skulle göra en sådan prövning ineffektiv. Regeringen bör inte heller ges möjlighet att ändra reglerna så att andra oberoende statsorgans ställning försvagas.²⁶
- En differentiering av nödtillstånd är en positiv konstitutionell lösning eftersom olika typer av nödsituationer kräver olika åtgärder.²⁷ Det är att önskvärt att särskilja krigstillstånd och undantagstillstånd vad gäller frångående av grundläggande rättigheter.²⁸

²⁰ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 5, 11–12, 19, 20, 23 *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, s. 10.

²¹ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 7.

²² *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 5.

²³ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 24.

²⁴ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 5, 21–22, *passim*, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, s. 5, 7.

²⁵ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 22, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, s. 5, 14.

²⁶ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 22, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, s. 19.

²⁷ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 8.

²⁸ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 9, 12.

- Grundlagsändringar bör inte göras i nödlägen.²⁹ På samma sätt bör försiktighet iaktas när det gäller andra speciellt viktiga lagar såsom t.ex. vallagar.³⁰
- Försiktighet bör iaktas vad gäller val och folkomröstningar under undantagstillstånd eftersom det finns en tydlig risk för att den demokratiska processen hämmas av restriktionerna. Oppositionen bör konsulteras vad gäller beslut om uppskjutande av val.³¹

Sverige nämns uttryckligen vid ett tillfälle i sammandraget:

Many constitutions contain provisions specifically relating to states of emergency, while others do not. This is the case notably in Austria, Belgium, Italy, Denmark, Luxembourg, Norway, Sweden and Switzerland. Certain legal regimes possess a tradition of non-written constitutional emergency law. The Venice Commission, however, given that constitutions normally contain provisions to safeguard fundamental rights and freedoms, has already expressed the view that provision for situations of emergency rule should be made in the form of express constitutional rules.³²

EU har sedan år 2020 publicerat årliga *Rule of Law Reports*. 2021 års rapport fokuserade på coronapandemins effekter på rättsstatligheten i Europa. Rapporten betonar vikten av tidsbegränsningar, nödvändighet och proportionalitet, parlamentens och domstolarnas kontrollmakt, samt nödåtgärdernas lagenlighet. På samma sätt understryks demokratisk maktfördelning ("checks and balances"), inklusive översyn utövad av parlament, konstitutionsdomstolar, andra domstolar, ombudsmän och nationella människorättsinstanser. Mediernas och civilsamhällets tillsynsroll betonas också. Dessutom noteras att förenklade förfaranden vid offentlig upphandling kan leda till korruption om spärrar inte införlivats i nödlagstiftningen.³³ Ett flertal av dessa rekommendationer nämns också i 2020 års rapport, vilken dessutom behandlar hur nödåtgärder nedtrappas eller avvecklas.³⁴

EU:s institutioner har dock inte i samma utsträckning som Europarådet behandlat frågan om nödtillstånd. Ofta hänvisas till grundläggande, generella EU-normer såsom rättsstatlighet, demokrati och frihet såsom de stadfästs i fördragen³⁵ men även till

²⁹ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 16, 25.

³⁰ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 31.

³¹ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 28, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, s. 20–24.

³² *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 12–13.

³³ Europeiska kommissionen 2021 *2021 Rule of Law Report* Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Brussels, 20.7.2021 COM(2021) 700 final.

³⁴ Europeiska kommissionen 2020 *2020 Rule of Law Report* Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions The rule of law situation in the European Union Bryssel, 30.9.2020 COM(2020) 580 final, s. 6 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580&from=EN>.

³⁵ Sälunda poängterade EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen i ett uttalande i början av corona-krisen följande:

It is of utmost importance that emergency measures are not at the expense of our fundamental principles and values as set out in the Treaties. Democracy cannot work without free and independent media. Respect for freedom of expression and legal certainty are essential in these uncertain times. Now, it is more important than ever that journalists are able to do their job freely and precisely, so as to counter disinformation and to ensure that our citizens have access to crucial information.

Europarådets och Venedigkommissionens mer specifika normer och rekommendationer.³⁶ Europaparlamentet bad sålunda Venedigkommissionen år 2020 om ett utlåtande angående Corona-relaterade åtgärder i medlemsländerna och dessas inverkan på demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter.³⁷ Europaparlamentets resolution om covid-19-åtgärdernas inverkan på demokratin, rättsstaten och de grundläggande rättigheterna hänvisar på samma sätt upprepade gånger till Venedigkommissionens utlåtanden och rapporter.³⁸

Any emergency measures must be limited to what is necessary and strictly proportionate. They must not last indefinitely. Moreover, governments must make sure that such measures are subject to regular scrutiny.

(Europeiska kommissionen "Statement by President von der Leyen on emergency measures in Member States" Bryssel, 31 mars 2020). Europaparlamentet har utkommit med en rad rapporter om tillämpningen av undantagsställstånd i medlemsländerna under coronakrisen. Dessa är deskriptiva och innehåller inga rekommendationer (se t.ex. European Parliamentary Research Service (2020) "States of emergency in response to the coronavirus crisis: Normative response and parliamentary oversight in EU Member States during the first wave of the pandemic").

³⁶ 2020 Rule of Law Report, s. 4–6

³⁷ 2020 Rule of Law Report, s. 6.

³⁸ Europaparlamentet (2020) "Covid-19-åtgärdernas effekter på demokratin, de grundläggande rättigheterna och rättsstatsprincipen". Europaparlamentets resolution av den 13 november 2020 om covid-19-åtgärdernas inverkan på demokratin, rättsstaten och de grundläggande rättigheterna (2020/2790(RSP)) P9_TA(2020)0307.

2) DEN KONSTITUTIONELLA REGLERINGEN AV NÖDLÄGEN I EUROPA

2.1 Inledning

De europeiska grundlagarna använder en rad olika benämningar för nödtillstånd, till exempel krigstillstånd, krigslagar, belägringstillstånd, undantagstillstånd och nödläge. Precis som i 2008 års rapport används här begreppet nödtillstånd närhelst en generell, sammanfattande term behövs. Dock används i möjligaste mån ländernas egna benämningar i tabellerna nedan.

En rad gränsdragningar har varit nödvändiga, eftersom begreppen "nödläge" och "kris" är breda och på många sätt otydliga. Sålunda innefattar sammanställningen inte grundlagsregleringar med avseende på krigsförklaringar, mobilisering eller andra rent militära aspekter av statsmakternas agerande vid en väpnad konflikt.

En annan gränsdragning gäller "brådskanie" ärenden. Ett antal länder har särskilda grundlagsregler för hur lagförslag kan behandlas med ett snabbare förfarande. I regel definieras dock inte "brådskanie". Översikten i denna del innefattar inte sådan lagstiftning när inget ytterligare anges i grundlagen angående skälen till att ärendet brådskar (däremot diskuteras de närmare i del tre nedan). Anledningen till denna gränsdragning är att dessa regler kan komma i fråga i en rad sammanhang då inget nödläge föreligger och inget nödtillstånd proklamerats, till exempel för att behandla plötsligt uppkomna problem såsom en ny typ av brottslighet, vid ett oväntat behov av budgetmedel, eller – vilket enligt kritiker har varit fallet i Italien – när regeringen vill undvika den parlamentariska processen, som alltid är långsammare och vars utfall är osäkert.

Målet för denna del av studien är att ge en översikt baserad på grundlagstexterna som sådana. Den innefattar sålunda inte frågor rörande tolkning och tillämpning. Detta är givetvis en betydande begränsning. En konstitution är ju ett levande dokument, inte enbart ord på papper. I några enskilda fall har även "orden på papperet" varit svårtolkade, vilket inte förenklats av vissa översättningar. Ibland finns av samma grundlag flera mer eller mindre officiella översättningar som inte fullt överensstämmer med varandra. Detta har givetvis försvårat arbetet. Stora ansträngningar har gjorts för att tillhandahålla korrekt, komplett och uppdaterad information, men det ligger i ett arbete av denna omfattnings natur att ingen absolut garanti kan ges.

Det bör noteras att relativt många europeiska grundlagar stipulerar att internationella rättsprinciper och internationella konventioner och fördrag som ratificerats i enlighet med gällande grundlag utgör en integrerad del av den nationella lagstiftningen. Detta innebär att fördragsbestämmelser angående vilka mänskliga rättigheter som får och inte får begränsas eller tillfälligt upphävas vid nödtillstånd indirekt också blir en del av grundlagen. Ett exempel utgör Rumäniens grundlag (paragraf 20):

Constitutional provisions on the rights and freedoms of citizens shall be interpreted and applied in accordance with the Universal Declaration on Human Rights and with other treaties and pacts to which Romania is a party.

In case of an inconsistency between domestic law and the international obligations resulting from the covenants and treaties on fundamental human rights to which Romania is a party, the international obligations shall take precedence, unless the Constitution or the domestic laws contain more favourable provisions.

Då sådana regler om företräde för och direkt tillämpning av internationella bestämmelser är generella – de gäller inte bara vid nödtillstånd – innefattas de inte i denna översikt.

Som noterats i inledningen är upplägget i denna del tematiskt, detta för att underlätta jämförelser mellan de europeiska länderna när det gäller olika aspekter av nödtillståndsregleringarna. Efter en kort översikt i avsnitt 2.2 följer en rad avsnitt som behandlar: olika grader/typer av nödtillstånd; beslut om instiftande; tidsbegränsning, förlängning och upphävande; maktfördelning och normgivning; motsvarigheter till den svenska krigsdelegationen; parlamentets sammanträdesort; domstolarnas roll; militär- och polismakt; skydd för demokratins fortbestånd; fri- och rättigheter samt övriga, landspecifika aspekter.

2.2) Översikt

I detta avsnitt ges preliminär information om huruvida nödtillstånd regleras i europeiska grundlagar, de benämningar som används och de huvudsakliga paragrafer som behandlar nödtillstånd.

Rent generellt kan det fastslås att alla de europeiska länder som undersökts i någon mån reglerar nödtillstånd i grundlagen. Ett antal länder har valt att samla förordningarna i ett specifikt avsnitt av grundlagen, medan andra har reglerna spridda över ett stort antal paragrafer (ofta i form av spridda stycken i paragrafer som i huvudsak behandlar andra konstitutionella frågor).

Mycket stora skillnader finns i omfattningen av regleringarna. De nordiska grundlagarna innehåller generellt knapphändiga regler angående nödtillstånd, medan t.ex. Tjeckien har en separat grundlagsbilaga om den nationella säkerheten, vilken i praktiken främst behandlar nödtillstånd.

Tabell 1

<i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i>	
Belgien	Krigstillstånd regleras i paragraferna 157, 167 och 196.
Bulgarien	Krigstillstånd, krigslagar och undantagstillstånd regleras i paragraferna 57.3, 64.2, 84.12, 100.5 och 162.2.
Cypern	Undantagstillstånd och krigslagar nämns i paragraferna 183, 184, och 50.
Danmark	"Særdeles påtrængende/overordentlige tilfælde" nämns i korthet i grundlagen (paragraferna 23 och 37) utan att något speciellt nödtillstånd definieras.
Estland	Grundlagen reglerar undantagstillstånd, krigstillstånd samt nödläge främst i paragraferna 128–131, med vissa tillägg i en rad andra paragrafer.
Finland	Väpnat angrepp och "andra i lag angivna undantagsförhållanden" nämns i paragraf 23. Förutom stadganden om hur och vilka undantag som får göras från de mänskliga rättigheterna finns inga ytterligare regler för nödtillstånd i grundlagen.
Frankrike	Extraordinära befogenheter ("pouvoirs exceptionnels") regleras i paragraf 16, belägringstillstånd i paragraf 36.
Grekland	Konstitutionen reglerar belägringstillstånd i paragraf 48. Vissa tillägg finns t.ex. i paragraferna 7.3, 30.4, 53.3 och 72. "Extraordinära omständigheter av omedelbar och oförutsebar nödvändighet" omnämns också i paragraf 44.
Irland	Allmänt nödtillstånd ("public" alternativt "national" emergency) regleras främst i paragraferna 24, 26, 28.3 och 38.

Island	I grundlagen nämns överhängande fara ("urgency" i den engelska översättningen) utan att något speciellt nödtillstånd definieras.
Italien	Krigstid och krigstillstånd regleras i paragraferna 60, 78, 103 och 111. "Allvarlig fara för allmänhetens säkerhet och trygghet" nämns i paragraf 120.
Kroatien	Krigstillstånd, "uppenbart och omedelbart hot mot Kroatiens oavhängighet och enhet" och naturkatastrof regleras främst i paragraferna 17 och 101, men också i andra paragrafer såsom paragraferna 7, 31 och 76.
Lettland	Lettlands konstitution nämner undantagstillstånd och krigstid i paragraferna 62, 73 och 82.
Litauen	Krigslagar och undantagstillstånd regleras främst i paragraferna 67.20, 84.16–17, 142–145, 147 med vissa tillägg i andra paragrafer.
Luxemburg	"Kristillstånd" ("état de crise") regleras i paragraf 32.4.
Malta	Allmänt nödläge ("public emergency") regleras i paragraf 47, med vissa tillägg i andra paragrafer.
Nederländerna	Undantagstillstånd regleras i paragraf 103, krigstillstånd i paragraf 96, med vissa tillägg i andra paragrafer.
Norge	Endast "overordentlige omstendigheter, for eksempel fiendtlig innfall eller smittsom syke" nämns i korthet i paragraf 68.
Polen	Krigslagar, undantagstillstånd och naturkatastroftillstånd regleras under samlingsbenämningen extraordinära åtgärder, främst i kap. XI, men också i vissa andra paragrafer.
Portugal	Belägringstillstånd och undantagstillstånd regleras främst i paragraf 19, med tillägg i en rad andra paragrafer.
Rumänien	Konstitutionen reglerar undantagstillstånd och belägringstillstånd främst i paragraferna 53, 63.1, 65.2, 89.3, 93.2, 93, 115, och 152:3 med vissa tillägg i andra paragrafer.
Schweiz	I konstitutionen används benämningar såsom "allvarligt hot mot den interna säkerheten", "undantagssituationer", "nödsituationer", "katastrofer" och "oroligheter som allvarligt hotar den allmänna ordningen, den externa eller interna säkerheten" (t.ex. i paragraferna 58.2, 61, 173 och 185), utan att något speciellt nödtillstånd definieras.
Slovakien	Exceptionellt läge (exceptional state), undantagstillstånd och krigstillstånd finns reglerat i paragraferna 51.2, 102, 119 och 129, med vissa tillägg i andra paragrafer.
Slovenien	Undantagstillstånd finns reglerat i paragraferna 16, 81, 92, 103 och 108 med vissa tillägg i andra paragrafer. Krig nämns i ett antal paragrafer, utan att associeras till ett specifikt krigs- eller belägringstillstånd.

Spanien	Larmberedskap, undantagstillstånd och belägringstillstånd (också benämnt krigslagar) regleras främst i paragraferna 116, 55 och 169, med tillägg i vissa andra paragrafer.
Tjeckien	Grundlagen består av ett flertal "constitutional acts". Nödstillstånd, d.v.s. undantagstillstånd, tillstånd av nationellt hot ("state of national threat") och krigstillstånd regleras främst i en bilaga till grundlagen: "Appendix B. Constitutional Act of 22 April 1998 No. 110/1998 Sb., on the Security of the Czech Republic".
Tyskland	Försvarstillstånd (Verteidigungsfall) regleras i paragraf 115a–115l. "Omedelbar fara för federationens eller en förbundsstats fortlevnad eller demokratiska styresätt" (paragraf 91.1) regleras i paragraferna 35, 87a och 91, utan att detta i grundlagen definieras i termer av ett specifikt nödtillstånd. "Spänt tillstånd" (Spannungsfall) regleras främst i paragraf 80a.
Ungern	"Special legal order" är det sammanfattande begrepp som används i den ungerska grundlagen och som omfattar: <ul style="list-style-type: none"> • nationellt kristillstånd, • undantagstillstånd, • förebyggande försvarstillstånd (state of preventive defence), • tillstånd av terrorhot, • oväntat anfall, • tillstånd av fara ("state of danger"). Dessa regleras främst i paragraferna 48–54. "State of war" nämns också vid ett flertal tillfällen, men är till synes inordnat under nationellt kristillstånd (se tillagd kursivering nedan): Article 48 (1) The National Assembly: a) shall declare a state of national crisis and set up a National Defence Council <i>in the event of the declaration of a state of war</i> or an imminent danger of armed attack by a foreign power (danger of war); Systemet är så komplext att det inte kan fullständigt beskrivas i denna sammanställning.
Österrike	Konstitutionen reglerar inte direkt nödtillstånd. Dock finns vissa paragrafer som reglerar valda trängande situationer (se nedan).

2.3) Olika grader/typer av nödtillstånd

Frågan om olika typer eller grader av nödtillstånd har aktualiserats vid ett flertal tillfällen de senaste decennierna. Under 2000-talet var internationell och inhemsk terrorism det mest debatterade "icke-traditionella" hotet, medan de senaste två åren dominerats av Corona-pandemin.

Också i denna fråga om grader/typer av nödtillstånd finns stora skillnader mellan de europeiska ländernas konstitutioner. Ett antal centraleuropeiska länder (som ju ofta har de nyaste konstitutionerna) har tre typer av grundlagsreglerade nödtillstånd: krigstillstånd, undantagstillstånd – som ofta kopplas till hot mot den konstitutionella ordningen – samt naturkatastroftillstånd, vilket i vissa fall också omfattar industriolyckor och epidemier. Spaniens konstitution tillhör också denna grupp.

Några länder, inklusive Frankrike och Tyskland, har två huvudtyper av nödtillstånd reglerade på konstitutionell nivå, medan andra stater "bara" har ett nödtillstånd. I den senare gruppen ingår t.ex. Belgien, Irland och Luxemburg.

Ett avvikande fall är Ungerns konstitution, som innehåller stadgar om sex olika typer av nödtillstånd.

Tabell 2

<i>För vilka typsituationer gäller nödtillstånd? Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i>	
Belgien	Nödtillstånd gäller krig. Inga andra grader/typer finns reglerade i grundlagen.
Bulgarien	Krigstillstånd och krigslagar gäller vid väpnat angrepp eller när så krävs i enlighet med internationella åtaganden (paragraf 100.5). Grunderna för undantagstillstånd regleras ej närmare i konstitutionen.
Cypern	Krig eller annan allmän fara som hotar republikens eller delar av republikens fortlevnad (paragraf 183:1).
Danmark	Ej reglerat i grundlag.
Estland	Krigstillstånd gäller då landet attackerats eller går ut i krig. Undantagstillstånd kan utfärdas vid hot mot den konstitutionella ordningen (paragraf 129). Vad sådant hot kan bestå av specificeras inte närmare i grundlagen. Nödläge kan bli aktuellt i hela eller delar av landet vid naturkatastrof, annan katastrof eller för att förhindra en epidemi (paragraf 87.8).
Finland	Ej reglerat i grundlag.
Frankrike	Extraordinära befogenheter kan bli aktuellt när republikens institutioner, dess oavhängighet, territoriella integritet eller fullföljande av

	<p>internationella åtaganden utsätts för ett allvarligt och omedelbart hot och dess konstitutionella organ ej längre verkar i vanlig ordning (paragraf 16).</p> <p>I vilka fall belägringstillstånd kan komma ifråga specificeras ej i grundlagen.</p>
Grekland	Krig eller mobilisering p.g.a. fara utifrån, eller ett omedelbart hot mot den nationella säkerheten eller vid väpnad statskupp med mål att störta det demokratiska styrelsesättet (paragraf 48.1). Belägringstillstånd kan utlysas i hela eller delar av landet (paragraf 48.1).
Irland	Allmänt nödtillstånd gäller i krigstid. Krigstid behöver inte nödvändigtvis innebära att Irland är inblandat i krigföringen, utan innefattar även perioder av krig i vilka Irland inte deltar. I sådana fall krävs att parlamentets bägge kamrar beslutar att allmänt nödtillstånd föreligger p.g.a. att ett sådant krig påverkar statens vitala intressen (paragraf 28.3).
Island	Ej reglerat i grundlag.
Italien	<p>"Krigstid" och krigstillstånd gäller i krig.</p> <p>"Allvarlig fara för allmänhetens säkerhet och trygghet" definieras inte närmare i konstitutionen.</p>
Kroatien	Vad som kan anses vara ett "uppenbart och omedelbart hot mot Kroatiens oavhängighet och enhet" fastställs inte närmre i konstitutionen.
Lettland	Undantagstillstånd kan proklameras om staten hotas av en fiende utifrån eller ifall av inhemskt uppror som utgör eller kan komma att utgöra en fara för den politiska ordningen i hela eller delar av landet (paragraf 62).
Litauen	<p>Krigslagar kan instiftas om ett väpnat angrepp hotar statens oavhängighet eller territoriella integritet (paragraferna 84.16, 142).</p> <p>Undantagstillstånd kan proklameras vid hot mot den konstitutionella ordningen eller samhällsfreden ("social peace") (paragraf 144).</p>
Luxemburg	Kristillstånd gäller vid internationell kris, reella hot mot hela eller delar av befolkningens vitala intressen eller omedelbar fara som leder till allvarlig skada för den allmänna säkerheten (paragraf 32.4).
Malta	<p>Konstitutionen nämner tre fall av allmänt nödläge:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Malta befinner sig i krig. • Presidenten har proklamerat ett tillstånd av allmänt nödläge. • Parlamentet har i en resolution bekräftat att landets demokratiska institutioner hotas av omstörtning (paragraf 47.2). <p>De möjliga grunderna för att presidenten utfärdar allmänt nödläge anges ej.</p>
Nederländerna	Grundlagen fastställer att de typfall då undantagstillstånd kan utfärdas för att bibehålla den interna eller externa säkerheten ska bestämmas i lag (paragraf 103.1).

Norge	Ej reglerat i grundlag.
Polen	<p>Krigslagar kan komma ifråga vid utifrån kommande hot mot staten, väpnat angrepp mot dess territorium eller när Polen, i enlighet med internationellt fördrag, deltar i gemensamt försvar vid angrepp (paragraf 229).</p> <p>Undantagstillstånd kan komma ifråga vid hot mot den konstitutionella eller allmänna ordningen eller medborgarnas säkerhet (paragraf 230).</p> <p>Naturkatastroftillstånd kan utfärdas också vid en "teknologisk olycka" (technological accident) vars följdverkningar liknar en naturkatastrofs (paragraf 232).</p>
Portugal	Både undantagstillstånd och belägringstillstånd kan bara komma i fråga vid faktiskt eller nära förestående väpnat angrepp, ett allvarligt hot mot eller störande av den konstitutionella ordningen eller en katastrof (paragraf 19.2). Undantagstillstånd ska proklameras i mindre allvarliga fall och dess konsekvenser för medborgerliga fri- och rättigheter ska också vara mindre kännbara (paragraf 19.3).
Rumänien	Grunderna för utfärdande av undantagstillstånd och belägringstillstånd regleras inte i grundlagen.
Schweiz	Ej reglerat i grundlag.
Slovakien	Grunderna för utfärdande av undantagstillstånd, exceptionellt läge och krigstillstånd ska regleras i konstitutionell lag (paragraf 102.3).
Slovenien	Undantagstillstånd ska utfärdas när stor och allmän fara hotar statens fortlevnad (paragraf 92).
Spanien	Grunderna för utfärdande av larmberedskap, undantagstillstånd och belägringstillstånd regleras inte i grundlagen.
Tjeckien	<p>Undantagstillstånd kan komma i fråga vid naturkatastrof, miljö- eller industriolycka eller annan fara som i hög grad hotar liv, hälsa, egendom eller den allmänna ordningen eller säkerheten (paragraf 5.1). Undantagstillstånd får inte utfärdas p.g.a. strejk i försvar av rättigheter eller legitima ekonomiska och sociala intressen (paragraf 5.2).</p> <p>Ett tillstånd av nationellt hot är aktuellt om statens oavhängighet, territoriella integritet eller demokratiska grundvalar utsätts för ett direkt hot (paragraf 7.1).</p> <p>Krigstillstånd utfärdas om landet attackerats eller om detta är nödvändigt för fullgörandet av internationella förpliktelser angående kollektivt självförsvar (paragraf 43.1).</p> <p>Undantagstillstånd och tillstånd av nationellt hot utfärdas antingen i ett avgränsat område eller i hela landet, medan krigstillstånd utfärdas i hela landet (paragraf 2.2).</p>

Tyskland	<p>Ett försvarstillstånd kan komma i fråga vid väpnat angrepp eller omedelbart hot om sådant angrepp (paragraf 115a.1).</p> <p>Spänt tillstånd definieras inte närmare i grundlagen.</p>
Ungern	<p>Nationellt kristillstånd ska utlysas i fall av krig eller omedelbar fara för väpnat angrepp (paragraf 48.1a).</p> <p>Undantagstillstånd ska utlysas då man genom militära aktioner försöker kullkasta den konstitutionella ordningen eller tillägna sig full kontroll över statsmakten, i fall av allvarliga väpnade våldshandlingar som i stor skala äventyrar liv och egendom (paragraf 48.1b).</p> <p>Förebyggande försvarstillstånd ska utlysas vid fara för väpnat angrepp eller för att fullfölja alliansenliga skyldigheter (paragraf 51.1).</p> <p>Tillstånd av terrorhot ska utlysas i fall av betydande och direkt hot om terrorattentat eller i fall av terrorattentat (paragraf 51/A(1)).</p> <p>Oväntat anfall kommer i fråga i fall av oväntad invasion av externa väpnade grupper tills dess att nationellt kristillstånd eller undantagstillstånd kan utlysas (paragraf 52).</p> <p>Tillstånd av fara ska utlysas vid naturkatastrof eller industriolycka som innebär fara för liv och egendom (paragraf 53).</p>
Österrike	Ej reglerat i grundlag.

2.4) Beslut om instiftande av nödtillstånd

Det kan konstateras att de länder som har flera typer av nödtillstånd ofta, men inte alltid, har mer krävande beslutsgångar för de nödtillstånd som har de mest långtgående konsekvenserna. Till exempel beslutar den spanska regeringen kollektivt genom dekret om larmberedskap (vilket är det minst vittgående nödtillståndet). När det kommer till undantagstillstånd krävs också godkännande av kongressen. Det mest omfattande nödtillståndet, belägringstillstånd, utfärdas av kongressen med absolut majoritet på förslag av regeringen. Den franska grundlagen utgör en kontrast. Den franske presidenten beslutar själv om extraordinära befogenheter (det mest långtgående nödtillståndet) efter att ha konsulterat statsministern, presidenterna för Nationalförsamlingens bägge kamrar och författningsrådet. Belägringstillstånd beslutas av den franska regeringen.

Det finns stora skillnader mellan länderna vad gäller parlamentets roll i beslut om instiftande av nödtillstånd. Belgiens, Frankrikes och Slovakiens konstitutioner ger t.ex. parlamentet en minimal roll. Andra länder, såsom Irland och Italien, har i högre grad säkerställt parlamentets ställning i beslutsfattandet. Många länder har valt en modell där den verkställande makten fattar beslutet, men detta beslut ska omedelbart eller så snart det är möjligt föreläggas parlamentet.

Ofta finns, beroende på situationen, mer än en möjlig beslutsgång. Det är ofta parlamentets roll som kan reduceras när läget anses mycket brådskande eller när det är svårt att sammankalla parlamentsledamöterna. Nederländernas grundlag utgör ett exempel: en krigstillståndsförklaring ska inte göras utan att parlamentets godkännande först inhämtats. Detta steg kan dock utelämnas om det visar sig omöjligt p.g.a. pågående krig.

Tabell 3

<i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i>	
Belgien	Kungen konstaterar att krigstillstånd föreligger. Han informerar parlamentets kamrar om detta så snart som statsintresset och statens säkerhet tillåter (paragraf 167.1).
Bulgarien	Parlamentet, på förslag av presidenten eller regeringen, inför krigslagar eller undantagstillstånd i hela landet eller i delar av landets territorium (paragraf 84.12). Presidenten ska utfärda krigstillstånd i fall av väpnat angrepp eller så snart brådskande åtgärder krävs i enlighet med internationella åtaganden. Hen ska utfärda krigslagar eller annat undantagstillstånd när parlamentet inte sammanträder och inte kan sammankallas. Parlamentet ska då genast sammankallas för att godkänna beslutet (paragraf 100.5).
Cypern	I fall av krig eller annan allmän fara som hotar delar av eller hela republikens existens ska regeringen ha makt att besluta om och utfärda undantagstillstånd, under förutsättning att presidenten och vicepresidenten, separat eller

	<p>gemensamt, äger vetorätt. Vetorätten ska utövas inom fyrtioåtta timmar efter det att beslutet har meddelats deras stab (paragraf 183:1).</p> <p>Presidenten och vicepresidenten promulgerar utfärdandet (paragraf 183:3).</p> <p>En sålunda promulgerad utfärdandet ska omedelbart föreläggas representanthuset. Om representanthuset inte är samlat ska det sammankallas så snart som möjligt för detta ändamål (paragraf 183:4).</p> <p>Om representanthuset förkastar utfärdandet av nödtillstånd saknar det laga kraft (183:5).</p> <p>Presidenten och vicepresidenten, separat eller gemensamt, äger vetorätt gentemot alla lagar eller beslut fattade av representanthuset eller delar därav som rör nödgärder och krigslagar (paragraf 50:1c).</p>
Danmark	Ej reglerat i grundlag.
Estland	<p>Parlamentet, på förslag av presidenten, beslutar om krigstillstånd, förutom vid väpnat angrepp, då presidenten proklamerar krigstillstånd utan att vänta på en resolution från parlamentet (paragraferna 128, 65.15 och 78.17–18).</p> <p>Parlamentet beslutar om undantagstillstånd med en majoritet av samtliga ledamöter på förslag av presidenten eller regeringen (paragraferna 129, 65.14 och 78.17).</p> <p>Regeringen beslutar om nödläge (paragraf 87.8).</p>
Finland	Ej reglerat i grundlag.
Frankrike	<p>Presidenten beslutar om extraordinära befogenheter, efter att ha konsulterat statsministern, presidenterna för Nationalförsamlingens bägge kamrar och författningsrådet (paragraf 16).</p> <p>Belägringstillstånd beslutas av regeringen (paragraf 36).</p>
Grekland	<p>Parlamentet på förslag av regeringen (paragraf 48.1). Ett sådant beslut fattas med tre femtedels majoritet av samtliga parlamentsledamöter i ett sammanträde (paragraf 48.6).</p> <p>Om parlamentet är frånvarande ("absent") eller om det objektivt sett är omöjligt att sammankalla det i tid, kan presidenten, på förslag av regeringen, utlysa belägringstillstånd genom dekret (paragraf 48.2). Regeringen ska hänskjuta dekretet till parlamentet för godkännande så snart det kan samlas, även om dess mandatperiod löpt ut eller om det upplösts och hur som helst inom 15 dagar (paragraf 48.2). Ett sådant parlamentsbeslut fattas med en majoritet av alla ledamöter i ett sammanträde (paragraf 48.6).</p>
Irland	Parlamentets bägge kamrar. I övrigt ej reglerat i grundlag.
Island	Ej reglerat i grundlag.
Italien	Parlamentet har befogenhet att utfärda krigstillstånd (paragraf 78).

Kroatien	Ej reglerat i grundlag.
Lettland	Regeringen proklamerar undantagstillstånd och ska meddela parlamentets presidium inom 24 timmar. Presidiet ska omedelbart förelägga beslutet för parlamentet (paragraf 62). Ett sådant beslut, liksom beslut om upphävande av undantagstillstånd, kan inte bli föremål för folkomröstning (paragraf 73).
Litauen	Seimas (parlamentet) kan införa krigslagar eller undantagstillstånd i hela eller delar av landet (paragraferna 67.20, 142, 144). Vid väpnat angrepp som hotar statens oavhängighet eller territoriella integritet kan presidenten införa krigslagar i hela eller delar av landet och förelägga beslutet för parlamentets godkännande vid dess nästa sammanträde. År parlamentet inte samlat ska ett extra sammanträde omedelbart sammankallas. Parlamentet ska godkänna eller avvisa presidentens beslut (paragraferna 84.16 och 142). Presidenten ska, i enlighet med lag, och i brådskande fall proklamera undantagstillstånd och förelägga beslutet för parlamentets godkännande vid dess nästa sammanträde (paragraferna 84.17 och 144). Parlamentet ska omedelbart sammankallas för ett extra sammanträde. Parlamentet ska godkänna eller avvisa presidentens beslut (paragraf 144). För att äga giltighet måste sådant presidentdekret undertecknas av premiärministern eller annan lämplig minister. Ansvaret för dekretet ligger också hos denne minister (paragraf 85).
Luxemburg	Storhertigen konstaterar att nödläge härrör från att parlamentet inte kan lagstifta inom rimlig tid (paragraf 32.4).
Malta	Presidenten, eller parlamentet med två tredjedels majoritet av alla ledamöter i fall att landets demokratiska institutioner hotas av omstörtning (paragraf 47.2).
Nederländerna	Undantagstillstånd proklameras genom kungligt dekret (paragraf 103.1). En krigstillståndsförklaring ska inte göras utan att parlamentets godkännande först inhämtats (paragraf 96.1). Parlamentets kamrar ska fatta beslut i frågan i en gemensam session (paragraf 96.3). Samma regler ska gälla mutatis mutandis för förklaring att krigstillstånd avslutats (paragraf 96.4). Sådant godkännande är dock inte nödvändigt om det visar sig omöjligt att samråda med parlamentet p.g.a. pågående krig (paragraf 96.2).
Norge	Ej reglerat i grundlag.
Polen	Presidenten inrättar krigslagar och proklamerar undantagstillstånd i hela eller delar av landet på begäran av regeringen (paragraferna 229 och 230). Sådan förordning ska föreläggas sejmen inom 48 timmar. Sejmen ska omedelbart ta upp den för behandling. En absolut majoritet av rösterna vid en omröstning där minst hälften av det lagstadgade antalet ledamöter är närvarande kan upphäva presidentens förordning (paragraf 231). Regeringen beslutar om naturkatastroftillstånd i hela eller delar av landet (paragraf 232).
Portugal	Presidenten proklamerar undantagstillstånd eller belägringstillstånd (paragraf 134.d). Innan sådan proklamation ska hen rådgöra med regeringen och inhämta

	<p>parlamentets godkännande (paragraferna 138 och 161). Om parlamentet inte är samlat och det inte är möjligt att omedelbart sammankalla det, ska dess ständiga utskott besluta i dess ställe (paragraferna 138.1 och 179.3–4). I sådant fall ska parlamentet godkänna beslutet så snart det kan sammankallas (paragraf 138.2). Proklamationen av undantagstillstånd eller belägringstillstånd kräver regeringens kontrasignering (paragraferna 140.1 och 197).</p>
Rumänien	<p>Presidenten utfärdar undantagstillstånd eller belägringstillstånd i hela eller delar av landet i enlighet med lag och begär inom fem dagar att parlamentet godkänner åtgärden (paragraf 93.1). Sådant dekret ska kontrasigneras av premiärministern (paragraf 100.2).</p>
Schweiz	<p>Se ovan: inget specifikt nödtillstånd omnämns i konstitutionen.</p> <p>Regeringen fattar beslut för att bibehålla den interna och externa säkerheten och Schweiz oberoende och neutralitet (paragraf 185.1–2).</p> <p>Parlamentet har dessutom följande uppgifter (paragraf 173.1):</p> <ol style="list-style-type: none"> Fatta nödvändiga beslut för att bibehålla den externa säkerheten och Schweiz oberoende och neutralitet Fatta nödvändiga beslut för att bibehålla den interna säkerheten
Slovakien	<p>Presidenten proklamerar exceptionellt läge och krigstillstånd på förslag av regeringen (paragraf 102.1m). Regeringen fattar kollektivt beslut om sådant förslag (paragraf 119n).</p> <p>Regeringen beslutar kollektivt om undantagstillstånd (paragraf 119n).</p>
Slovenien	<p>Parlamentet, på förslag av regeringen, beslutar om proklamation av undantagstillstånd samt tillbakadragandet av detsamma. Om parlamentet inte kan samlas ska presidenten fatta beslut angående proklamation av undantagstillstånd. Ett sådant beslut måste föreläggas parlamentet för godkännande vid dess nästa sammanträde (paragraf 92).</p>
Spanien	<p>Regeringen beslutar kollektivt om larmberedskap genom dekret. Dekretet ska klargöra vilken del av landets territorium som omfattas. Kongressen ska meddelas och omedelbart samlas (paragraf 116.2).</p> <p>Regeringen utfärdar kollektivt undantagstillstånd genom dekret efter godkännande av kongressen. Proklamationen och godkännandet ska innefatta bestämmelser om effekter, geografisk utbredning och tidsbegränsning av undantagstillståndet. Tidsbegränsningen får inte överskrida trettio dagar utom om den förlängs med ytterligare trettio dagar (paragraf 116.3).</p> <p>Kongressen utfärdar, på förslag av regeringen, belägringstillstånd med absolut majoritet (paragraf 116.4).</p>
Tjeckien	<p>Undantagstillstånd utfärdas av regeringen (paragraf 5.1). Om en försening skulle utgöra en fara kan premiärministern utfärda undantagstillstånd. Inom 24 timmar ska regeringen antingen ratificera eller upphäva ett sådant beslut (paragraf 5.3). Regeringen ska utan onödigt dröjsmål informera parlamentet som kan upphäva undantagstillståndet (paragraf 5.4).</p>

	<p>Ett tillstånd av nationellt hot utfärdas av parlamentet på förslag av regeringen (paragraf 7.1). Samtycke av en absolut majoritet av alla parlamentsledamöter i vardera kammaren krävs för antagandet av ett sådant utfärdande (paragraf 7.2).</p> <p>Krigstillstånd utfärdas av parlamentet med absolut majoritet av alla parlamentsledamöter i vardera kammaren (paragraf 39.3).</p>
Tyskland	<p>På förslag av förbundsregeringen beslutar Bundestag, med Bundesrats medgivande, om försvarstillstånd. Ett sådant beslut fattas med två tredjedels majoritet, vilket ska inkludera minst en majoritet av Bundestags ledamöter (paragraf 115a.1).</p> <p>Ifall situationen absolut kräver omedelbar handling, och om oöverstigliga hinder finns för Bundestags sammankallande eller om Bundestag inte kan uppnå kvorum, ska det Gemensamma utskottet (Gemeinsame Ausschuss) fatta beslut om försvarstillstånd med två tredjedels majoritet, vilket ska inkludera minst en majoritet av dess ledamöter (paragraf 115a.2). Regler för promulgering av deklaration om försvarstillstånd finns också (se paragraf 115a.3).</p> <p>Om vederbörande statsorgan inte har möjlighet att omedelbart utfärda försvarstillstånd ska, vid väpnat angrepp, utfärdande anses vara gjort och promulgerat vid den tidpunkt då angreppet började (paragraf 115a.4).</p> <p>Bundestag beslutar om ett spänt tillstånd föreligger. Ett sådant beslut fattas med två tredjedels majoritet (paragraf 80a.1). Reglering för spänt tillstånd kan också komma i fråga på basis av internationella fördragsenliga åtaganden, med godkännande av förbundsregeringen (paragraf 80a.3).</p>
Ungern	<p>Parlamentet utfärdar nationellt kristillstånd och undantagstillstånd (paragraf 48.1). Sådant utfärdande kräver en majoritet på två tredjedelar av parlamentsledamöterna (paragraf 48.2).</p> <p>Samma regler gäller för förebyggande försvarstillstånd och tillstånd av terrorhot, med skillnaden att en majoritet på två tredjedelar av de närvarande parlamentsledamöterna krävs (paragraferna 51.1–2 och 51/A.1–2).</p> <p>Om parlamentet är förhindrat att fatta beslut har presidenten rätt att utfärda nationellt kristillstånd eller undantagstillstånd (paragraf 48.3). Parlamentet ska anses förhindrat om det inte är samlat och det är omöjligt att sammankalla det p.g.a. oöverstigliga hinder orsakade av tidsbrist eller de händelser som lett till nationellt kristillstånd, undantags- eller krigstillstånd (paragraf 48.4).</p> <p>Parlamentets talman, ordföranden i författningsdomstolen och statsministern ska enhälligt besluta huruvida parlamentet ska anses förhindrat att sammanträda och om införande av undantagstillstånd, krigstillstånd eller nationellt kristillstånd är berättigat (paragraf 48.5).</p> <p>Vid dess första session efter det att förhindret hävts ska parlamentet granska om utfärdandet av krigstillstånd, nationellt kristillstånd eller undantagstillstånd var berättigat och avgöra åtgärdernas lagenlighet. Sådana beslut kräver en majoritet på två tredjedelar av parlamentsledamöterna (paragraf 48.6).</p> <p>Regeringen vidtar omedelbara åtgärder vid oväntat anfall.</p>

	<p>Regeringen utlyser ett tillstånd av fara (paragraf 53.1).</p> <p>Paragraf 1.2i stipulerar också att parlamentet ska fatta beslut gällande "a special legal order". Samtidigt fastställer paragraf 9.3f att presidenten ska fatta beslut gällande "a special legal order".</p>
Österrike	Ej reglerat i grundlag.

2.5) Tidsbegränsning, förlängning och upphävande av nödtillstånd

Tabell 4 visar att en betydande andel – tolv av tjugonio – av de europeiska grundlagarna inte reglerar tidsbegränsning av nödtillstånd. Tidsbegränsningarna kan vara olika för skilda typer av nödtillstånd och varierar mellan ett par veckor och tolv månader. En förlängning kräver oftast parlamentets medgivande.

Det kan konstateras att det över lag inte finns förbud i europeiska grundlagar mot att beslut om nödtillstånd fattas flera gånger direkt efter varandra. Den maltesiska grundlagen stipulerar uttryckligen att inget hinder finns för att ett annat nödläge proklameras innan eller vid slutet av ett gällande nödläge.

Upphävande av nödtillstånd följer i vissa fall samma beslutsgång som instiftandet. Ofta fattar parlamentet beslut om att avsluta ett nödtillstånd.

Tabell 4

<i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd? Hur förlängs och avslutas nödtillstånd?</i>	
Belgien	Ej reglerat i grundlag.
Bulgarien	Ej reglerat i grundlag.
Cypern	Enligt paragraf 183:6 ska ett utfärdande av nödtillstånd upphöra att gälla när två månader förlupit efter det att det bifallits av representanthuset, förutom i det fall representanthuset, på regeringens begäran, beslutar att förlänga nödtillståndet. Presidenten och vicepresidenten har vetorätt i enlighet med paragraf 50 (se ovan).
Danmark	Ej reglerat i grundlag.
Estland	En tidsbegränsning på tre månader för undantagstillstånd (paragraf 129). I övrigt ej reglerat i grundlag.
Finland	Ej reglerat i grundlag.
Frankrike	För belägringstillstånd finns en tidsbegränsning på tolv dagar. Belägringstillstånd förlängs av parlamentet efter de tolv första dagarna (paragraf 36). Ingen tidsbegränsning för extraordinära befogenheter finns reglerad i grundlag. Dock stadgas det i paragraf 16 att ordföranden i endera kammaren eller sextio medlemmar av endera kammaren efter trettio dagar av utövande av extraordinära befogenheter kan begära att författningsrådet fastställer om grunderna för extraordinära befogenheter fortfarande föreligger. Författningsrådet kan göra detsamma på eget initiativ efter sextio dagar och vilken som helst tidpunkt därefter. Författningsrådet ska alltid ge sitt utlåtande offentligt så snart som möjligt.

Grekland	För belägringstillstånd finns en tidsgräns på 15 dagar (paragraf 48.1). Belägringstillståndet kan förlängas var femtonde dag genom parlamentsbeslut, detta även om parlamentet upplösts eller om dess mandatperiod löpt ut (paragraf 48.3). Ett sådant beslut fattas med en majoritet av samtliga ledamöter i ett sammanträde (paragraf 48.6). Belägringstillståndet avslutas automatiskt när tidsbegränsningarna löpt ut, om det inte förlängs av parlamentet. Det avslutas vid krigsslutet om krig var skälet till dess utfärdande (paragraf 48.4).
Irland	Parlamentets bägge kamrar beslutar om när det allmänna nödtillståndet inte längre behöver upprätthållas efter slutet på kriget, den väpnade konflikten eller upproret (28.3).
Island	Ej reglerat i grundlag.
Italien	Ej reglerat i grundlag.
Kroatien	Ej reglerat i grundlag.
Lettland	Ej reglerat i grundlag.
Litauen	Sex månader för undantagstillstånd (paragraf 144).
Luxemburg	Förlängning av kristillstånd efter tio dagar kan beslutas bara genom lagstiftning antagen med två tredjedels majoritet av parlamentets ledamöter. Lagstiftningen bestämmer perioden som kristillståndet ska gälla, men förlängningen kan vara maximalt tre månader (paragraf 32.4).
Malta	Tidsbegränsningen är fjorton dagar om inte presidenten tidigare upphävt det allmänna nödläget, med förbehåll för att parlamentet kan besluta om dess fortsatta tillämpning med upp till tre månader i taget. Inget hinder finns för att ett annat nödläge proklamerats innan eller vid slutet av ett existerade nödläge (paragraf 47.3.b och c). I det fall att parlamentet i en resolution bekräftat att landets demokratiska institutioner hotas av omstörtning och av den anledningen proklamerat ett allmänt nödläge (se ovan) ska detta nödläge, om det inte återkallats tidigare, upphöra att gälla efter tolv månader om inget annat angivits i resolutionen. Inget hinder finns för att ett annat nödläge proklamerats innan eller vid slutet av perioden (paragraf 47.4).
Nederländerna	Parlamentets båda kamrar beslutar i en gemensam session om tidsbegränsning för undantagstillstånd. Sådant beslut ska fattas omedelbart efter det att undantagstillstånd proklamerats och närhelst kamrarna finner det nödvändigt. Undantagstillstånd avslutas genom kungligt dekret, se också föregående (paragraf 103.3).
Norge	Ej reglerat i grundlag.
Polen	För undantagstillstånd stipuleras en tidsgräns på maximalt 90 dagar. Undantagstillstånd kan förlängas endast en gång med sejmens tillåtelse, med högst 60 dagar (paragraf 230).

	För naturkatastroftillstånd är tidsgränsen 30 dagar. Ett sådant tillstånd kan förlängas med sejmens tillåtelse (paragraf 232).
Portugal	För både undantags- och belägringstillstånd är tidsgränsen femton dagar, utom i fall av krig, då tidsperioden bestäms i lag (paragraf 19.5). Både undantags- och belägringstillstånd kan förlängas (paragraf 19.5).
Rumänien	Ej reglerat i grundlag.
Schweiz	Ej reglerat i grundlag.
Slovakien	Presidenten beslutar på förslag av regeringen när exceptionellt läge och krigstillstånd ska upphävas (paragraf 102.1m). Regeringen fattar kollektivt beslut om ett sådant förslag (paragraf 119n). Regeringen beslutar kollektivt om undantagstillståndets upphävande (paragraf 119n).
Slovenien	Undantagstillstånd upphävs på samma sätt som det utfärdats (paragraf 92).
Spanien	Tidsbegränsningen för larmberedskap är 15 dagar och kan endast förlängas genom kongressbeslut (paragraf 116.2). Tidsbegränsningen för undantagstillstånd är 30 dagar, och kan förlängas ytterligare 30 dagar. I detta fall följs samma procedur som vid utfärdandet (116.3). Kongressen bestämmer i varje enskilt fall villkor, tidsbegränsning och geografisk utbredning för belägringstillstånd (116.4).
Tjeckien	Ett undantagstillstånd kan utfärdas för högst 30 dagar. Den angivna tidsperioden kan förlängas enbart med parlamentets medgivande (paragraf 6.2). Ett undantagstillstånd avslutas vid den angivna tidsperiodens slut, förutom om regeringen eller parlamentet beslutar att upphäva det tidigare (paragraf 6.3).
Tyskland	Spänt tillstånd avslutas närhelst Bundestag så beslutar (paragraf 80a.2). Bundestag, med Bundesrats godkännande, kan närsomhelst deklarerar att försvarstillstånd upphör. Bundesrat kan begära att Bundestag tar upp frågan om upphörande till behandling (115l.2). Om grunderna för försvarstillstånd inte längre föreligger, ska deklaration om dess upphävande omedelbart utfärdas (paragraf 115l.2).
Ungern	De olika nödtillstånden hävs av samma statsorgan som har rätt att instifta dem, om grunderna för nödtillståndet inte längre föreligger (paragraf 54.3).
Österrike	Ej reglerat i grundlag.

2.6) Maktfördelning och normgivning vid nödtillstånd

Som framgår av del ett utgör maktfördelningen mellan parlament, regering, statschef och domstolar, tillsammans med fri- och rättighetsaspekten, den mest kontroversiella aspekten av nödtillståndsstadgarna. Mot den bakgrunden kan det kanske ses som förvånande att vissa länder, såsom Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta och Norge, inte alls reglerar frågan i grundlagen. Dock är de i minoritet: de flesta europeiska konstitutioner omfattar åtminstone vissa regleringar av normgivningsmakten vid nödtillstånd.

Det vanliga är, föga förvånande, att regeringen eller presidenten får utökade befogenheter att utfärda regleringar med kraft av lag vid nödtillstånd. I vissa grundlagar, såsom t.ex. den danska, isländska och luxemburgska, avgränsas dessa befogenheter genom att sådana regleringar inte får strida mot grundlagen (i Luxemburgs fall också internationella fördrag). Estlands grundlag gör en delvis annorlunda begränsning då också andra speciellt viktiga lagar (uppräknade i konstitutionens paragraf 104), statsbudgeten samt lagar som fastställer statliga skatter inte ska stiftas, ändras eller upphävas genom presidentdekret.

Ett extremfall får Slovaekiens konstitution anses utgöra, då den föreskriver att presidenten ska upplösa parlamentet vid krigstillstånd eller exceptionellt läge. Grundlagsstiftarna har annars i regel försökt att bibehålla ett visst mått av parlamentarisk översyn. Irlands och Tjeckiens konstitutioner medger sålunda ett förkortat parlamentariskt förfarande, medan Tysklands grundlag delvis överför lagstiftningsrollen till det s.k. Gemensamma utskottet (Gemeinsame Ausschuss). I vissa fall ska parlamentets talman involveras.

I många fall har förordningar med kraft av lag och lagar antagna genom ett förkortat förfarande en begränsad livslängd: antingen ett bestämt antal dagar, veckor eller månader, eller alternativt slutar de att gälla senast när nödtillståndet upphör.

Grundtanken i de flesta europeiska konstitutioner tycks vara att parlamentets roll ska ändras så lite som möjligt i ett krisläge. Många grundlagar stadfäster att parlamentet inte får upplösas vid ett nödtillstånd och ofta också att parlamentet ska sammanträda kontinuerligt i detta läge.

Tabell 5

<i> Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament? Innebär nödtillståndet att regeringens eller statschefens normgivningsmakt utökas? Föreligger en skyldighet att underställa parlamentet sådana föreskrifter? </i>	
Belgien	Ej reglerat i grundlag. Se dock tabell 10.
Bulgarien	Ej reglerat i grundlag.
Cypern	Under ett nödtillstånd kan regeringen, om den finner att omedelbara åtgärder är nödvändiga, utan hinder av vad konstitutionen fastställer,

	<p>besluta om förordningar som är omedelbart relaterade till undantagstillståndet. Dessa har laga kraft (paragraf 183:7.1).</p> <p>Presidenten och vicepresidenten, separat eller gemensamt, äger vetorätt.</p> <p>Dessa förordningar slutar att gälla senast när undantagstillståndet upphör (paragraf 183:7.3).</p> <p>Om en sådan förordning innebär frihetsberövande finns vissa regler avsedda att skydda de personer som frihetsberövats (se paragraf 184).</p>
Danmark	<p>Om folketinget inte har möjlighet att samlas kan kungen utfärda provisoriska lagar ("foreløbige love"). Dessa får ej strida mot grundlagen och ska, så snart folketinget åter samlas, föreläggas detsamma (paragraf 23).</p>
Estland	<p>Om parlamentet inte har möjlighet att samlas kan presidenten, i trängande nödfall ("urgent state need"), utfärda dekret med verkan av lag. Dessa ska ha kontrasignerats av parlamentets ordförande och landets statsminister. Presidenten ska förelägga parlamentet sådana dekret när det samlats. Parlamentet ska snarast genom lagstiftning antingen bekräfta eller upphäva dem (paragraf 109).</p> <p>Grundlagen, speciellt viktiga lagar (uppräknade i konstitutionens paragraf 104), statsbudgeten samt lagar som fastställer statliga skatter ska inte stiftas, ändras eller upphävas genom presidentdekret (paragraf 110).</p>
Finland	<p>Ej reglerat i grundlag, förutom vad gäller beslut om tillfälliga inskränkningar av de mänskliga rättigheterna (se tabell 9).</p>
Frankrike	<p>Extraordinära befogenheter förutsätter att de demokratiska institutionerna åtminstone delvis satts ur spel (paragraf 16). Själva termen "extraordinära befogenheter" tyder på att presidentens makt utökas betydligt.</p> <p>Parlamentet sammanträder dock med sina vanliga befogenheter ("de plein droit") och den nedre kammaren (nationalförsamlingen) kan ej upplösas (paragraf 16).</p>
Grekland	<p>Presidenten har, på förslag av regeringen, rätt att utfärda regleringar med kraft av lag ("acts of legislative content") för att hantera nödläget eller för att så snabbt som möjligt återupprätta den konstitutionella ordningen. Sådana lagar ska föreläggas parlamentet för godkännande inom femton dagar efter utfärdande eller efter parlamentets sammankallande. Om lagarna inte föreläggs parlamentet inom tidsgränsen eller om parlamentet inte godkänner dem inom femton dagar efter föreläggandet upphör de att gälla (paragraf 48.5).</p> <p>Vid extraordinära omständigheter av omedelbar och oförutsebar nödvändighet kan presidenten, på förslag av regeringen, utfärda regleringar med kraft av lag. Sådana lagar ska föreläggas parlamentet för godkännande i plenum inom 40 dagar efter utfärdande eller efter parlamentets sammankallande. Om lagarna inte föreläggs parlamentet inom tidsgränsen</p>

	eller om parlamentet inte godkänner dem inom tre månader efter föreläggandet, upphör de att gälla (paragraf 44).
Irland	<p>Om statsministern skriftligen intygar i meddelanden till presidenten och ordföranden i de bägge kamrarna att ett lagförslag enligt regeringen brådskar och är omedelbart nödvändigt för att bibehålla allmän ordning och säkerhet eller p.g.a. att ett allmänt nödtilstånd föreligger, kan den tid som senaten (Seanad Éireann) har till förfogande för behandling förkortas. Detta måste dock först få representanhusets (Dáil Éireanns) och presidentens medgivande. Presidenten måste, innan hen ger sitt medgivande, rådfråga Council of State. Senatens beslut kan också, om det motsäger representanhusets, åsidosättas (paragraf 24.1–2).</p> <p>Förslag om ändring av grundlag är undantagna (paragraf 24.1). Vissa skillnader finns mellan behandlingen av budgetrelaterade lagförslag ("money bills") och andra lagförslag (paragraf 24.2). Dessa lagar har en livslängd på 90 dagar, förutom i de fall då bägge kamrar kommer överens om att lagen ska ha en längre giltighetstid (paragraf 24.3).</p>
Island	I brådskande fall kan presidenten, när Althingi inte sammanträder, utfärda provisoriska lagar. Sådana lagar får dock inte strida mot grundlagen. De ska alltid föreläggas Althingi så snart det samlats. Om Althingi inte godkänner den provisoriska lagen eller inte färdigbehandlar ärendet inom sex veckor efter sammankallandet ska lagen upphöra att gälla (paragraf 28).
Italien	Parlamentet ger nödvändiga maktbefogenheter till regeringen i samband med krigstillstånd (paragraf 78).
Kroatien	<p>Under ett krigstillstånd kan presidenten utfärda dekret med kraft av lag på grundval av och inom de befogenheter hen fått av parlamentet. Om parlamentet inte är samlat kan presidenten reglera frågor uppkomna under krigstillståndet genom dekret med kraft av lag (paragraf 101).</p> <p>I fall av omedelbart hot mot statens oavhängighet, enhet och fortlevnad, eller om statsorganen är förhindrade från att regelbundet fullfölja sina konstitutionella åtaganden ska presidenten, på förslag av statsministern och med dennes kontrasignering, utfärda dekret med kraft av lag (paragraf 101).</p> <p>I ovanstående fall kan presidenten sammankalla regeringen. Hen innehar ordförandeskapet vid dessa sammanträden (paragraf 101). Presidenten ska överlämna ovan nämnda dekret till parlamentet för godkännande så snart det har möjlighet att samlas. Om presidenten underlåter att göra detta, eller om parlamentet inte godkänner dekretet, upphör det att gälla (paragraf 101).</p>
Lettland	Ej reglerat i grundlag.
Litauen	Ej reglerat i grundlag.
Luxemburg	Vid ett kristillstånd kan storhertigen i brådskande fall utfärda regleringar inom alla områden, även sådana som avviker från existerande lagstiftning. De måste vara nödvändiga, ändamålsenliga och stå i proportion till den sökta målsättningen. De måste också vara förenliga med konstitutionen och

	internationella fördrag. Alla sådana regleringar slutar att gälla senast då kristillståndet avslutas. (paragraf 32.4).
Malta	Ej reglerat i grundlag.
Nederländerna	Grundlagen föreskriver att konsekvenserna av undantagstillstånd ska bestämmas i lag (paragraf 103.1). I övrigt föreskrivs att vid undantagstillstånd kan konstitutionens bestämmelser om de maktbefogenheter som tillkommer provinsregeringarna, kommunstyrelserna, territorialregeringar i den västindiska delen av Nederländerna och vattenstyrelserna ("waterschappen") frångås (paragraf 103.2).
Norge	Ej reglerat i grundlag.
Polen	Grundlagen föreskriver att principerna för statsorganens verksamhet då extraordinära åtgärder vidtagits ska bestämmas i lag (paragraf 228.3). Om krigslag utfärdats och sejmen inte kan sammanträda ska presidenten, på regeringens begäran, utfärda förordningar som har kraft av lag. Sådana förordningar måste godkännas av sejmen vid nästa sammanträde (paragraf 234).
Portugal	Undantags- och beläringstillstånd får inte påverka tillämpningen av grundlagsregleringen angående ansvarsområden och funktions sätt för statsorganen eller de självstyrande organen i de autonoma regionerna (paragraf 19.7). Proklamation av undantags- eller beläringstillstånd ska bevilja de offentliga myndigheterna makten och ansvaret att vidta de lämpliga åtgärder som krävs för att snarast återgå till ett konstitutionellt normalläge (paragraf 19.8). Parlamentet ska granska hur ett beslut om undantags- eller beläringstillstånd har tillämpats (paragraf 162 b).
Rumänien	Regeringen kan bara anta nödförordningar (emergency ordinances) i undantagsfall som kräver omedelbar reglering och måste ange skälen till detta i förordningen (paragraf 115.4). En nödförordning träder i kraft först efter att den behandlats i parlamentet i ett nödförfarande och sedan publicerats i vanlig ordning (paragraf 115.5). Om parlamentets kamrar inte är samlade ska de sammankallas inom fem dagar efter att förordningen inkommit. Om den kammare som sålunda underrättats inte fattar beslut inom 30 dagar ska förordningen anses antagen och skickas till den andra kammaren. (115.5). Nödförordningar får gälla kardinallagar (paragraf 115.5), men inte konstitutionella lagar och får inte påverka de grundläggande statsorganens ställning, medborgarnas konstitutionella rättigheter, friheter och skyldigheter samt valrättigheter. De får inte heller innebära expropriering (paragraf 115.6).

Schweiz	<p>Regeringen får vid oroligheter som allvarligt hotar den allmänna ordningen eller den externa eller interna säkerheten fatta beslut och anta förordningar för att komma till rätta med situationen. Sådana förordningar måste vara tillfälliga (paragraf 185.3).</p> <p>Parlamentet kan, när extraordinära omständigheter så kräver och för att bibehålla den interna eller externa säkerheten och Schweiz oberoende och neutralitet, utfärda förelägganden och beslut (paragraf 173.1c).</p>
Slovakien	<p>Presidenten ska upplösa parlamentet vid krigstillstånd eller exceptionellt läge (102.1e).</p> <p>Statsorganens maktutövning vid krigstillstånd och exceptionellt läge ska regleras i konstitutionell lag (paragraf 102.3).</p>
Slovenien	<p>Om parlamentet inte kan samlas p.g.a. undantagstillstånd får presidenten, på förslag av regeringen, utfärda dekret med kraft av lag. Sådana dekret får, i exceptionella fall, inskränka individuella fri- och rättigheter i enlighet med paragraf 16 (se nedan). När parlamentet åter samlas ska det omedelbart föreläggas sådana dekret för godkännande (paragraf 108).</p>
Spanien	<p>En kardinallag ska fastställa bestämmelser angående larmberedskap, undantagstillstånd och belägringstillstånd samt befogenheterna och begränsningarna för vart och ett av dem (paragraf 116.1).</p>
Tjeckien	<p>Vid tillstånd av nationellt hot och krigstillstånd kan regeringen begära att parlamentet behandlar regeringspropositioner i ett förkortat förfarande (paragraf 8.1).</p> <p>Den nedre kammaren ska anta en resolution angående sådana propositioner inom 72 timmar efter överlämnande och den övre kammaren inom 24 timmar efter överföring från den nedre kammaren. Om den övre kammaren inte gör detta ska propositionen anses antagen (paragraf 8.2).</p> <p>Vid tillstånd av nationellt hot och krigstillstånd har presidenten inte rätt att återhänvisa lagar antagna genom ett förkortat förfarande (paragraf 8.3).</p>
Tyskland	<p>Vid försvarstillstånd har förbundsrepubliken rätt att lagstifta även i frågor som normalt faller under förbundsstaternas lagstiftningskompetens. Sådana lagar kräver Bundesrats godkännande (paragraf 115c.1).</p> <p>Propositioner som regeringen anser vara brådskande ska vid försvarstillstånd föreläggas Bundestag och Bundesrat samtidigt. De bägge kamrarna ska utan dröjsmål debattera sådana propositioner i en gemensam session (paragraf 115d.2).</p> <p>Om det Gemensamma utskottet vid försvarstillstånd beslutar med två tredjedels majoritet av avlagda röster, vilket ska inkludera minst en majoritet av dess ledamöter, att oöverstigliga hinder finns för Bundestags sammankallande eller att Bundestag inte kan uppnå kворum, ska Gemensamma utskottet ersätta både Bundestag och Bundesrat (paragraf 115e.1). Lagar stiftade av det Gemensamma utskottet ska inte förbli giltiga längre än sex månader efter försvarstillståndets slut (paragraf 115k.2, speciella regler gäller för vissa lagar om statens finanser e.dyl.).</p>

	<p>Vid försvarstillstånd får förbundsregeringen vid behov ge anvisningar till förbundsstaternas regeringar och myndigheter (paragraf 115f.1). Likaledes får förbundsstaternas regeringar i extrema fall fatta beslut i förbundsrepublikens ställe (se paragraf 115i).</p> <p>Vid proklamation av försvarstillstånd ska befälet för krigsmakten övergå till förbundskanslern (115b).</p>
Ungern	<p>Under ett nationellt kristillstånd upprättas det s.k. Nationella försvarsrådet. Ordförande i försvarsrådet är presidenten. Övriga medlemmar utgörs av parlamentets talman, parlamentsgruppernas gruppleddare, statsministern, övriga ministrar och stabschefen (den senare i rådgivande funktion) (paragraf 49.1).</p> <p>Det Nationella försvarsrådet övertar presidentens och regeringens maktbefogenheter samt de maktbefogenheter parlamentet överför (paragraf 49.2).</p> <p>Det Nationella försvarsrådet kan utfärda dekret med kraft av lag. Dessa får ej strida mot grundlagen (paragraf T 2), men kan, i enlighet med kardinallag, tillfälligt upphäva tillämpningen av vissa lagar och frånga från vissa lagstadgade bestämmelser (paragraf 49.4).</p> <p>Det Nationella försvarsrådet beslutar om de militära styrkornas användande både inom Ungern och utomlands samt om andra militära angelägenheter. Rådet fattar också beslut om andra extraordinära åtgärder (paragraf 49.3).</p> <p>Under ett undantagstillstånd ska presidenten, om parlamentet är förhindrat att agera, bestämma om användandet av försvarsmaktens styrkor (paragraf 50.2).</p> <p>Vid ett undantagstillstånd ska presidenten införa de extraordinära åtgärder som fastställts i kardinallag genom dekret. Sålunda kan vissa lagar och bestämmelser tillfälligt upphävas (paragraf 50.3). Presidenten ska utan uppskov informera parlamentets talman (paragraf 50.4).</p> <p>Försvarskommittén ska sammanträda kontinuerligt under ett undantagstillstånd i de fall parlamentet är förhindrat att agera. Parlamentets försvarskommitté, om parlamentet är förhindrat att agera, kan tillfälligt upphäva tillämpningen av extraordinära åtgärder vidtagna av presidenten (paragraf 50.4).</p> <p>Extraordinära åtgärder stadgade genom dekret har en giltighetstid på trettio dagar i det fall de inte förlängs av parlamentet eller, om parlamentet är förhindrat att agera, av parlamentets försvarskommitté (paragraf 50.5). Vid upphävandet av undantagstillståndet upphör sådana dekret att gälla (paragraf 50.6).</p> <p>Vid tillstånd av terrorhot får regeringen utfärda dekret som strider mot lagarna om myndighetsutövning, försvarsmakten, brottsbekämpande organ och säkerhetstjänsten samt de som regleras i kardinallag. Presidenten och</p>

	<p>relevanta ständiga kommittéer ska hållas informerade. Sådana åtgärder ska gälla maximalt femton dagar (paragraf 51/A.3).</p> <p>Regeringen får vidta extraordinära åtgärder och utfärda dekret som tillfälligt upphäver eller frångår vissa lagar i enlighet med kardinallag (paragraf 51/A.4).</p> <p>Liknande, men något mindre vittgående, regler gäller vid förebyggande försvarstillstånd.</p> <p>I fall av oväntat angrepp ska regeringen vidta omedelbara militära åtgärder (paragraf 52.1). Regeringen ska informera parlamentet och presidenten (paragraf 52.2). Regeringen får vidta extraordinära åtgärder och utfärda dekret som tillfälligt upphäver eller frångår vissa lagar i enlighet med kardinallag (paragraf 52.3). Sådana dekret upphör att gälla vid avslutandet av det oväntade angreppet (paragraf 52.4).</p> <p>Vid ett tillstånd av fara får regeringen vidta extraordinära åtgärder och utfärda dekret som tillfälligt upphäver eller frångår vissa lagar i enlighet med kardinallag (paragraf 53.1–2). Sådana dekret har en livslängd på femton dagar, förutom om regeringen, med parlamentets tillåtelse, förlänger deras giltighetstid (paragraf 53.3). Vid upphävandet av tillståndet av fara upphör sådana dekret att gälla (paragraf 53.4).</p>
Österrike	<p>Om omedelbara åtgärder som enligt konstitutionen ska fattas av parlamentet är nödvändiga för att förhindra uppenbar och oåterkallelig samhällelig skada och parlamentet inte sammanträder, inte kan sammanträda i tid, eller är förhindrat att handla p.g.a. händelser utanför dess kontroll, kan presidenten på förslag av federationens regering fatta sådana beslut genom provisoriska lagar. Federationsregeringen måste avge sin rekommendation med parlamentets ständiga underkommittés medgivande. Sådan förordning kräver den federala regeringens kontrasignering (paragraf 18.3).</p> <p>Sådana förordningar ska utan dröjsmål föreläggas parlamentet som ska sammankallas av presidenten. Parlamentet ska sedan inom fyra veckor antingen anta eller upphäva förordningen (paragraf 18.4).</p> <p>Sådana förordningar får inte innebära ändring av den federala grundlagen och omfattande begränsningar av finansiella åtaganden genom sådan förordning stipuleras i paragraf 18.5.</p> <p>Motsvarande lagstiftning finns också på förbundslandsnivå (paragraf 97.3–4).</p> <p>Paragraf 102.5 fastslår dessutom att förbundslandsguvernören i sådant nödläge som beskrivits ovan, om de federala verkställande organen är förhindrade att handla p.g.a. händelser utanför dessas kontroll, måste vidta åtgärder i deras ställe.</p>

2.7) Motsvarigheter till den svenska krigsdelegationen

Få länder har, som framgår av tabell 6 nedan, någon direkt motsvarighet till den svenska krigsdelegationen. Undantag utgör främst Tyskland och möjligtvis Ungern. Dessa två länder skiljer sig dock betydligt från varandra, inte minst vad gäller delegationens sammansättning. I Tysklands fall handlar det om ett "miniparlament" medan det i Ungern vid ett s.k. nationellt kristillstånd rör sig om ett råd där parlamentarikerna förmodligen skulle vara i minoritet. I ingetdera fallen upplöses dock parlamentet. Även de ständiga utskotten i Portugal och (i vissa speciella fall) Spanien kan komma att agera "miniparlament" och i praktiken tänkas komma att spela en roll liknande det tyska Gemensamma utskottets. Tjeckien och Österrike har också vissa regleringar angående parlamentets sammansättning eller funktionssätt i krig eller krigsfara.

Tabell 6

<i>Finns någon motsvarighet till den svenska krigsdelegationen eller andra regler om parlamentets sammansättning eller funktionssätt i krig eller krigsfara?</i>	
Belgien	Ej i grundlag.
Bulgarien	Ej i grundlag.
Cypern	Ej i grundlag.
Danmark	Ej i grundlag.
Estland	Ej i grundlag.
Finland	Ej i grundlag.
Frankrike	Ej i grundlag.
Grekland	Ej i grundlag. Parlamentets roll under undantagsförhållanden understryks ett flertal gånger i grundlagen. Exempelvis tillåter den grekiska grundlagen att debatt och omröstning i ett stort antal fall sker i parlamentariska kommittéer. Detta är dock inte fallet gällande ärenden relaterade till paragraf 48 som reglerar undantagstillstånd där debatt och omröstning äger rum i plenum (paragraf 72).
Irland	Ej i grundlag.
Island	Ej i grundlag.
Italien	Ej i grundlag.
Kroatien	Ej i grundlag.
Lettland	Ej i grundlag.

Litauen	Ej i grundlag.
Luxemburg	Ej i grundlag.
Malta	Ej i grundlag.
Nederländerna	Ej i grundlag.
Norge	Ej i grundlag.
Polen	Ej reglerat i grundlag, i vilken det endast noteras att principerna för offentliga myndighetsorgans ("organs of public authority") verksamhet under ett nödtillstånd skall regleras i lag (paragraf 228).
Portugal	Om parlamentet inte är samlat och ett omedelbart sammankallande inte är möjligt, ska det ständiga utskottet besluta i dess ställe (paragraferna 138.1, 161 och 179.3–4). I detta fall ska parlamentet godkänna beslutet så snart möjlighet finns att sammankalla det (paragraf 138.2). Det betonas särskilt i konstitutionen att nödtillstånd inte får påverka tillämpningen av de konstitutionella regler som gäller ansvarsområden och funktions sätt för de statsorgan som utövar suverän makt.
Rumänien	Ej i grundlag.
Schweiz	Ej i grundlag.
Slovakien	Ej i grundlag.
Slovenien	Ej i grundlag.
Spanien	I det speciella fall då kongressen har upplösts eller dess mandatperiod har löpt ut och en situation som leder till att larmeredskap, undantagstillstånd eller belägringstillstånd uppstår, ska kongressens maktbefogenheter övertas av dess ständiga utskott (<i>Diputación Permanente</i>) (paragraf 116.5). Paragraf 78 reglerar <i>Diputación Permanente</i> enligt följande: I varje kammare ska finnas en <i>Diputación Permanente</i> med minst tjugoen ledamöter som proportionellt representerar de parlamentariska grupperingarna. Deras ordförande är talmännen för respektive kammare.
Tjeckien	Grundlagen stipulerar att, vid ett nödtillstånd och om den nedre kammaren är upplöst, ska den övre kammaren ha behörighet att besluta om: förlängning och avslutande av undantagstillstånd; proklamation av ett tillstånd av nationellt hot eller krigstillstånd; deltagande i försvarsmekanismer inom ramen för internationella organisationer där Tjeckien är medlem; användandet av militära styrkor inom och utom landet, förutom i de fall då sådana beslut ska fattas av regeringen (paragraf 11).
Tyskland	Om det Gemensamma utskottet (<i>Gemeinsame Ausschuss</i>) vid ett försvarstillstånd beslutar med minst två tredjedels majoritet av de avlagda

	<p>rösterna, något som också ska inkludera minst en majoritet av dess ledamöter, att oöverstigligen hinder finns för förbundsdagens (<i>Bundestags</i>) sammankallande eller att förbundsdagen inte kan uppnå kворum ska Gemensamma utskottet ersätta både förbundsdagen och förbundsrådet (<i>Bundesrat</i>) (paragraf 115e.1).</p> <p>Det Gemensamma utskottet består till två tredjedelar av ledamöter från förbundsdagen och till en tredjedel från förbundsrådet. Förbundsdagens ledamöter i det Gemensamma utskottet ska återspegla maktbalansen i förbundsdagen. De får ej vara medlemmar i den federala regeringen. Varje förbundsland ska representeras av en ledamot av förbundsrådet (paragraf 53a).</p> <p>Gemensamma utskottet får ej, helt eller delvis, ändra, upphäva eller tillfälligt inskränka grundlagen. Lagar stiftade av utskottet har en begränsad giltighetstid.</p> <p>Bundestag får ej upplösas och det kan närsomhelst, med Bundesrats godkännande, upphäva lagar utfärdade av Gemensamma utskottet.</p>
Ungern	<p>Under ett nationellt kristillstånd upprättas det s.k. Nationella försvarsrådet. Ordförande i försvarsrådet är presidenten. Övriga medlemmar utgörs av parlamentets talman, parlamentsgruppernas gruppleddare, statsministern, övriga ministrar och stabschefen (den senare i rådgivande funktion) (paragraf 49.1).</p> <p>Det Nationella försvarsrådet övertar presidentens och regeringens maktbefogenheter samt de maktbefogenheter parlamentet överför (paragraf 49.2).</p> <p>Det Nationella försvarsrådet kan utfärda dekret med kraft av lag. Dessa får ej strida mot grundlagen (paragraf T 2), men kan, i enlighet med kardinallag, tillfälligt upphäva tillämpningen av vissa lagar och frångå från vissa lagstadgade bestämmelser (paragraf 49.4).</p> <p>Det Nationella försvarsrådet beslutar om de militära styrkornas användande både inom Ungern och utomlands samt om andra militära angelägenheter. Rådet fattar också beslut om andra extraordinära åtgärder (paragraf 49.3).</p> <p>Under ett undantagstillstånd kan parlamentets försvarskommitté, om parlamentet är förhindrat att agera, tillfälligt upphäva tillämpningen av extraordinära åtgärder vidtagna av landets president (paragraf 50.4). Extraordinära åtgärder stadgade genom dekret har en giltighetstid på trettio dagar i det fall de inte förlängs av parlamentet eller, om parlamentet är förhindrat att agera, av parlamentets försvarskommitté (paragraf 50.5).</p> <p>Försvarskommittén ska sammanträda kontinuerligt under ett undantagstillstånd i de fall parlamentet är förhindrat att agera (paragraf 50.4).</p> <p>I inget av fallen ovan upplöses parlamentet (paragraf 48.7).</p>

	<p>Parlamentet ska vid dess första sammanträde, så snart förhindret hävts, granska om införandet av krigstillstånd, nationellt kristillstånd eller undantagstillstånd var berättigat och besluta om de vidtagna åtgärderna var lagenliga. Sådana beslut fattas med en majoritet på två tredjedelar av parlamentets ledamöter (paragraf 48.6).</p>
Österrike	<p>Paragraf 18:3–5 stipulerar att om situationen kräver omedelbara åtgärder för att undvika otvetydig och obotlig samhällelig skada och om parlamentet ej är samlat, inte kan samlas i tid eller p.g.a. omständigheter utom dess kontroll ej kan agera, kan den federala presidenten på den federala regeringens inrådan och på hans och regeringens ansvar, vidta sådana åtgärder genom provisoriska regleringar som ändrar lag.</p> <p>Regeringen måste framställa sin inrådan med det ständiga underutskottets medgivande. Det ständiga underutskottet utnämns av den nedre kammarens huvudutskott i enlighet med paragraf 55.1. Ledamöterna i både huvudutskottet ock det ständiga underutskottet väljs i enlighet med proportionalitetsprincipen.</p> <p>Inom fyra veckor måste den nedre kammaren antingen göra regleringar enligt ovanstående till lag eller besluta att de omedelbart ska upphävas.</p>

2.8) Parlamentets sammanträdesort vid nödtillstånd

Vissa europeiska grundlagar anger sammanträdesort för parlamentet i ett normalläge och under ett nödtillstånd. Speciellt i Norden är sådana regler vanligt förekommande. Danmarks, Islands och Norges grundlagar har alla relativt likalydande bestämmelser om att tingen i extraordinära situationer kan samlas på annan ort än den sedvanliga. På andra håll i Europa är sådana regler mera ovanliga, även om de förekommer. I vissa fall, såsom i fråga om Irland och Malta, finns en flexibilitet vad gäller sammanträdesort även då inget speciellt nödläge eller annat tvingande skäl föreligger.

Tabell 7

<i>Anger grundlagen sammanträdesort för parlamentet i ett normalläge respektive i krig, krigsfara och fredstida kriser?</i>	
Belgien	Grundlagen anger endast sammanträdesort för den federala regeringen: "Staden Bryssel är Belgiens huvudstad och den federala regeringens säte" (paragraf 194). Inget sägs om parlamentet.
Bulgarien	Nej
Cypern	Nej
Danmark	I enlighet med paragraf 37 ska Folketinget sammanträda på den ort där regeringen har sitt säte. Vid "overordentlige tilfælde" kan Folketinget sammanträda i en annan del av riket.
Estland	Nej
Finland	Nej
Frankrike	Nej
Grekland	Nej
Irland	Enligt paragraf 15.1.3 ska parlamentets (<i>Oireachtas</i>) kamrar sammanträda i eller nära staden Dublin eller på sådan ort som parlamentets kamrar emellanåt beslutar ("or in such other place as they may from time to time determine").
Island	Althingi ska normalt sammanträda i Reykjavik men under speciella omständigheter kan presidenten beordra att Althingi samlas på annan ort på Island (paragraf 37).
Italien	Nej
Kroatien	Nej
Lettland	Ja. Paragraf 15 stipulerar att parlamentet (<i>Saeima</i>) ska sammanträda i Riga och bara under extraordinära omständigheter på annan plats.
Litauen	Nej
Luxemburg	Paragraf 71 fastställer att parlamentets sammanträden ska hållas på den ort där Storhertigdömet Luxemburgs administration har sitt säte. Paragraf 109 stipulerar att staden Luxemburg är Storhertigdömetets huvudstad och regeringens säte.

	Regeringens säte kan bara tillfälligt flyttas och endast i det fall det föreligger allvarliga skäl.
Malta	Varje parlamentssammanträde ska hållas på den ort som presidenten via en kungörelse tillkännager eller parlamentet på det sätt det finner lämpligt emellanåt beslutar (paragraf 75.1).
Nederländerna	Nej
Norge	Stortinget sammanträder i allmänhet i rikets huvudstad, förutom om kungen "på grunn av overordentlige omstendigheter, for eksempel fiendtlig innfall eller smittsom syke" väljer en annan stad i riket. Ett sådant beslut måste i offentliggöras i god tid (paragraf 68).
Polen	Nej
Portugal	Nej
Rumänien	Nej
Schweiz	Nej
Slovakien	Nej. Paragraf 10 stipulerar endast att Bratislavas ställning som Slovakiens huvudstad skall regleras i lag.
Slovenien	Nej
Spanien	Nej
Tjeckien	Nej
Tyskland	I enlighet med paragraf 22 ska federationen ansvara för att representera hela nationen i huvudstaden Berlin. Detaljer regleras genom federal lagstiftning.
Ungern	Nej
Österrike	I enlighet med paragraf 5 är Wien den federala huvudstaden och säte för dess högsta organ. Så länge som exceptionella omständigheter föreligger kan den federala presidenten, på den federala regeringens anmodan, förflytta de högsta organens säte till annan plats inom det federala territoriet. Paragraf 25 fastställer dessutom att sätet för den nedre kammaren (<i>Nationalrat</i>) är den federala huvudstaden Wien. Så länge som exceptionella omständigheter föreligger kan den federala presidenten, på den federala regeringens anmodan, sammankalla <i>Nationalrat</i> på annan plats inom det federala territoriet.

2.9) Domstolarnas roll vid nödtillstånd

En betydande andel av de europeiska konstitutionerna berör inte frågan om ett nödtillstånd inverkar på rättskipningen. Flera av de grundlagar som reglerar domstolarnas roll vid nödtillstånd gör detta indirekt, genom generella förbud (som inte begränsas till nödtillstånd och som i själva verket inte alls nämner nödtillstånd) mot specialdomstolar och nöddomstolar.

I Greklands fall tillåts specialdomstolar vid belägringstillstånd, något som annars är ovanligt. Vanligare är att militärdomstolar får utökade befogenheter vid nödtillstånd. Den tyska förbundsrepubliken kan t.ex. tillsätta federala militärdomstolar som vid försvarstillstånd kan döma i civila brottmål.

I Irland begränsas högsta domstolens lagprövningsrätt när lagar antagits genom ett förkortat förfarande. Lagprövningsrätten nämns inte i detta sammanhang i de övriga europeiska grundlagarna.

Tabell 8

<i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i>	
Belgien	Enligt paragraf 157 upprättas militärdomstolar (<i>juridictions militaires</i>) när krigstillstånd konstaterats i enlighet med paragraf 167.1.2. Militärdomstolarnas organisation och rättskipningsområde, samt de rättigheter, skyldigheter och mandatperioder som dessa domstolars ledamöter har fastställs i lag.
Bulgarien	Ej reglerat i grundlag.
Cypern	Ej reglerat i grundlag, förutom i ett specialfall (se tabell 5).
Danmark	Paragraf 61 förbjuder upprättandet av specialdomstolar med dömande makt.
Estland	Upprättandet av nöddomstolar är förbjudet (paragraf 148).
Finland	Ej reglerat i grundlag.
Frankrike	Ej reglerat i grundlag.
Grekland	Specialdomstolar upprättas vid belägringstillstånd (paragraf 48.1).
Irland	Presidenten kan inte hänskjuta en lag som antagits i ett påskyndat förfarande (i enlighet med paragraf 24, se ovan) till högsta domstolen för lagprövning (paragraf 26). Militärdomstolar får upprättas för rättslig prövning av påstådda brott mot militärlagar och vid krigstillstånd eller väpnat uppror (paragraf 38.4.1). Sådana fall kan behandlas utan jury (paragraf 38.5).

	För militärdomstolar gäller inte vissa grundläggande konstitutionella föreskrifter för rättsväsendet och dess funktionssätt (i enlighet med paragraferna 34 och 35) (paragraf 38.6).
Island	Ej reglerat i grundlag.
Italien	Om militärdomstolars rättskipningsområde i krigstid beslutas i lag (paragraf 103). Rätten att överklaga militärdomstolarnas domar i krigstid kan inskränkas (paragraf 111).
Kroatien	Ej reglerat i grundlag.
Lettland	I krigstid och vid undantagstillstånd kan rättsfall prövas i militärdomstolar (paragraf 82).
Litauen	Domstolar med extraordinära befogenheter får inte inrättas i fredstid (paragraf 111).
Luxemburg	I enlighet med paragraf 86 får inga extraordinära domstolar upprättas under någon som helst benämning. Dock nämns militärdomstolar i paragraf 94: dessas funktionssätt och tilldelningar regleras i speciell lag. Dessas eventuella roll vid ett kristillstånd regleras ej i konstitutionen.
Malta	Ej reglerat i grundlag.
Nederländerna	Annorlunda rättegångsregler får bestämmas i lag vid krigsrätt (paragraf 113.4).
Norge	Ej reglerat i grundlag.
Polen	Förenklade rättsförfaranden och tillfälliga domstolar får upprättas bara i krigstid (paragraf 175).
Portugal	I krigstid upprättas militärdomstolar. Deras rättskipningsområde är dock begränsat till rent militära brott (paragraf 213). Sådana domstolar ska ha en eller flera militärdomare (paragraf 211.3).
Rumänien	Ej reglerat i grundlag.
Schweiz	Specialdomstolar (tribunaux d'exception) är förbjudna (paragraf 30.1).
Slovakien	Ej reglerat i grundlag.
Slovenien	Enligt paragraf 126 är specialdomstolar förbjudna och militärdomstolar får inte upprättas i fredstid.
Spanien	Om militär rättskipning i enlighet med konstitutionens grundsatser vid belägringstillstånd ska beslutas i lag (paragraf 117.5). Specialdomstolar är förbjudna (paragraf 117.6).

Tjeckien	Ej reglerat i grundlag.
Tyskland	Förbundsrepubliken kan tillsätta federala militärdomstolar för brottmål. Dessa får döma i civila brottmål bara vid försvarstillstånd (paragraf 96.2). Högsta instans i sådana mål är högsta domstolen (Bundesgerichthof) (paragraf 96.3).
Ungern	Ej reglerat i grundlag.
Österrike	Grundlagen fastställer endast att militär jurisdiktion har upphävts, utom i krigstid (paragraf 84).

2.10) Militär- och polismakt

Militärens och polismaktens befogenheter och roller är den aspekt av nödtillstånd som regleras allra minst i de europeiska grundlagarna.

Något förvånande, då den schweiziska konstitutionen annars i stort sett inte reglerar nödlägen, stadgas det i en grundlagsparagraf att försvarsmakten stöder de civila myndigheterna när dessa står inför ett allvarligt hot mot den interna säkerheten eller inför andra undantagssituationer. Schweiz grannland Österrike har inte heller något konstitutionellt nödtillstånd men har också jämförelsevis omfattande stadgar om militärens roll i nödläge, inklusive regler för hur militären under vissa omständigheter kan ingripa på eget initiativ.

Vid nödtillstånd får den kroatiska försvarsmakten, om hotets natur så kräver, sättas in för att bistå polisen och andra statsorgan. En annorlunda formulering återfinns i den portugisiska grundlagen: lagarna som reglerar undantags- och belägringstillstånd ska innefatta bestämmelser för hur försvarsmakten får användas i sådana situationer.

Tabell 9

<i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i>	
Belgien	Ej reglerat i grundlag.
Bulgarien	Ej reglerat i grundlag.
Cypern	Ej reglerat i grundlag.
Danmark	Ej reglerat i grundlag.
Estland	Ej reglerat i grundlag.
Finland	Ej reglerat i grundlag.
Frankrike	Ej reglerat i grundlag.
Grekland	Ej reglerat i grundlag.
Irland	I krigstid eller vid väpnat uppror upphävs skyddet mot olaga frihetsberövande och prövorätten vid frihetsberövande gentemot försvarsmakten (paragraf 40.4). I övrigt ej reglerat i grundlag.
Island	Ej reglerat i grundlag.
Italien	Ej reglerat i grundlag.
Kroatien	Vid ett krigstillstånd eller i fall av uppenbart och omedelbart hot mot Kroatiens oavhängighet och enhet kan försvarsmakten, om hotets natur så kräver, sättas in för att bistå polisen och andra statsorgan (paragraf 7).

Lettland	Ej reglerat i grundlag.
Litauen	Ej reglerat i grundlag.
Luxemburg	Ej reglerat i grundlag.
Malta	Ej reglerat i grundlag.
Nederländerna	Ej reglerat i grundlag.
Norge	Ej reglerat i grundlag, se dock tabell 10.
Polen	Ej reglerat i grundlag.
Portugal	Lagarna som reglerar undantags- och belägringstillstånd ska innefatta bestämmelser för hur försvarsmakten får användas i sådana situationer (paragraf 275.7).
Rumänien	Ej reglerat i grundlag.
Schweiz	Försvarsmakten stöder de civila myndigheterna när dessa står inför ett allvarligt hot mot den interna säkerheten eller inför andra undantagssituationer (paragraf 58.2).
Slovakien	Ej reglerat i grundlag.
Slovenien	Ej reglerat i grundlag.
Spanien	Ej reglerat i grundlag.
Tjeckien	Ej reglerat i grundlag.
Tyskland	<p>Vid försvarstillstånd eller spänt tillstånd får krigsmakten skydda civil egendom och understödja polisens åtgärder för att skydda civil egendom (paragraf 87a.3).</p> <p>Vid omedelbart hot mot förbundsrepublikens eller en förbundsstats existens eller dess fria demokratiska ordning, kan förbundsregeringen, om förbundsstaten inte själv kan eller vill bekämpa faran och polisstyrkor och den federala gränspolisen inte räcker till, använda krigsmakten som stöd. Om Bundestag eller Bundesrat så begär, ska ett sådant utnyttjande av krigsmakten avbrytas (87a.4). Förbundsregeringen kan också i vissa fall ta kommandot över förbundsstaters polisstyrkor (paragraf 91.2).</p> <p>En förbundsstat kan, vid omedelbart hot mot förbundsrepublikens eller en förbundsstats existens eller dess fria demokratiska ordning, söka stöd av polisen från andra förbundsstater, resurser från andra myndigheter eller den federala gränspolisen (paragraf 91.1).</p> <p>Paragraf 35 stadgar i detalj hur en förbundsstat eller flera förbundsstater vid allvarlig olycka eller naturkatastrof, eller för att säkerställa den allmänna ordningen och säkerheten, kan söka stöd av den federala</p>

	gränspolisen, polisen från andra förbundsstater, resurser från andra myndigheter eller försvarsmakten. Förbundsregeringen har vissa rättigheter att ålägga förbundsstater att tillhandahålla sådana resurser eller att på eget initiativ sätta in federala styrkor.
Ungern	Försvarsmaktens styrkor får sättas in vid undantagstillstånd eller tillstånd av terrorhot om användandet av polis och säkerhetstjänst visar sig vara otillräckligt (paragraferna 50.1, 51/A.5).
Österrike	<p>Den federala försvarsmakten ska, om de civila statsorganen så begär, skydda de konstitutionella organen och deras funktionsduglighet samt befolkningens demokratiska fri- och rättigheter, bibehålla den allmänna ordningen och säkerheten inom landet, samt hjälpa i fall av naturkatastrof eller andra mycket allvarliga katastrofer (paragraf 79.2).</p> <p>Militären får ingripa på eget initiativ i ovanstående fall bara om omständigheter utom behöriga myndighetspersoners kontroll gör att de inte kan utföra sina ledningsuppgifter och obotlig samhällelig skada skulle uppkomma vid dröjsmål. Detta gäller också om ingripandet gäller tillbakadrivande av ett anfall eller eliminering av aktivt motstånd riktat mot någon del av den federala försvarsmakten (paragraf 79.5).</p>

2.11) Skydd för demokratins fortbestånd

Många europeiska konstitutioner förbjuder grundlagsändringar vid nödtillstånd. I jämförelse med de i andra hänseenden mycket olikartade konstitutionella ändringsreglerna, finns en bred samsyn: det är vanligtvis hela grundlagen som undantas och sålunda skyddas från revidering i krigs- eller undantagssituationer. Som regel görs heller inga undantag.

Andra vanligt förekommande grundlagsbestämmelser är förlängningar av parlamentets mandatperioder, förbud mot att parlamentet upplöses och återkallande av parlamentet om detta skulle ha upplösts. Sådana förordningar, med varierande lydelse, finns i t.ex. Bulgariens, Estlands, Frankrikes, Italiens, Kroatens, Litauens, Luxemburgs, Maltas, Polens grundlagar.

Ett annat potentiellt skydd för demokratins fortbestånd är ett förbud, såsom det grekiska och det polska, mot att de stadgar som reglerar nödtillstånd ändras under tiden de tillämpas. Polen skyddar sina vallagar på ett liknande sätt.

Tabell 10

<i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för demokratins fortbestånd?</i>	
Belgien	Konstitutionen förbjuder initiering eller fullföljande av grundlagsändring i krigstid eller när parlamentets kamrar ej fritt kan sammanträda på federationens territorium (paragraf 196). Se också tabell 10.
Bulgarien	I det fall krig, väpnad konflikt eller annat undantagstillstånd uppstår då parlamentets mandatperiod löpt ut eller är i färd med att löpa ut förlängs mandatperioden till dess förhållandena förbättrats (paragraf 64.2).
Cypern	Ej reglerat i grundlag.
Danmark	Ej reglerat i grundlag.
Estland	Paragraf 161 förbjuder initiering eller fullföljande av grundlagsändring när krigs- eller undantagstillstånd råder. I enlighet med paragraf 131 får inga parlaments-, president- eller lokalval hållas under krigstid eller vid undantagstillstånd; inte heller kan dessa institutioners maktbefogenheter upphöra. Parlamentets, presidentens, och de lokala församlingarnas befogenheter ska förlängas i de fall de skulle löpt ut under ett undantags- eller krigstillstånd eller inom tre månader efter det att nödtillståndet upphört. I sådana fall då mandatet förlängts ska val tillkännages inom tre månader efter det att undantags- eller krigstillståndet upphört. Se också tabell 5.
Finland	Ej reglerat i grundlag.

Frankrike	<p>I enlighet med paragraf 89 får inget ändringsförfarande initieras eller fortgå då nationens territoriella integritet är i fara.</p> <p>Nationalförsamlingen kan ej upplösas när presidenten använder sig av sina extraordinära befogenheter (paragraf 16).</p> <p>Enligt paragraf 16 ska de åtgärder presidenten vidtar grundas i en vilja att så snabbt som möjligt återge de konstitutionella organen deras funktion och författningsrådet ska rådfrågas.</p>
Grekland	<p>Vid krig förlängs presidentens mandatperiod till krigsslutet (paragraf 30.4). Detsamma gäller för parlamentet (paragraf 53.3). Om parlamentet har upplösts, ska val uppskjutas tills krigsslutet. Under tiden återkallas parlamentet automatiskt (paragraf 53.3).</p> <p>Stadgan om belägringstillstånd kan inte ändras under dess verkställighet (48.5).</p>
Irland	<p>Vid militär invasion ska den nedre kammaren sammankallas så snart det är praktiskt möjligt om den inte redan sammanträder. Dock får regeringen vidta alla åtgärder den anser nödvändiga för att skydda staten (paragraf 28.3.2).</p> <p>Konstitutionen sätts i det närmaste ur spel vid krig eller väpnat uppror "Nothing in this Constitution other than Article 15.5.2° [som förbjuder Irlands parlament - benämnt Oireachtas - att instifta dödsstraff] shall be invoked to invalidate any law enacted by the Oireachtas which is expressed to be for the purpose of securing the public safety and the preservation of the State in time of war or armed rebellion, or to nullify any act done or purporting to be done in time of war or armed rebellion in pursuance of any such law" (paragraf 28.3.3).</p> <p>Förslag om ändring av grundlag kan dock inte antas i ett förkortat parlamentariskt förfarande enligt ovan (se tabell 5).</p>
Island	Ej reglerat i grundlag.
Italien	Vid krig kan mandatperioden för parlamentets bägge kamrar förlängas genom lag (paragraf 60).
Kroatien	I enlighet med paragraf 76 kan parlamentsledamöternas mandatperiod förlängas enbart vid krig, krigstillstånd eller "uppenbart och omedelbart hot mot Kroatiens oavhängighet och enhet".
Lettland	Ej reglerat i grundlag.
Litauen	<p>Om tidpunkten för ordinarie val infaller i krigstid, ska antingen parlamentet eller presidenten fatta beslut om att parlamentets, presidentens eller kommunala församlingars mandatperiod ska förlängas. I sådant fall ska val utlysas inom tre månader efter krigsslutet (paragraf 143).</p> <p>Enligt paragraf 147 får konstitutionen inte ändras under krigslagar eller undantagstillstånd.</p>

Luxemburg	Parlamentet får ej upplösas under ett kristillstånd (paragraf 32.4). Ingen av konstitutionens paragrafer kan tillfälligt avskaffas (paragraf 113).
Malta	Parlamentet ska omedelbart informeras om anledningen till att ett nödläge proklamerats och, om det inte redan är samlat eller är i färd att samlas, sammanträda inom fem dagar efter en sådan proklamation, och därefter fortsätta att sammanträda (paragraf 47.3.a). Om Malta befinner sig i krig kan parlamentets mandatperiod förlängas med maximalt tolv månader åt gången, dock högst sammanlagt fem år (76.3).
Nederländerna	Ej reglerat i grundlag.
Norge	Ej reglerat i grundlag.
Polen	När extraordinära åtgärder införts får konstitutionen inte ändras. Sammalunda får vallagarna gällande Sejmen, senaten, lokala självstyrelseorgan och presidentposten inte ändras. Lagar som reglerar de extraordinära åtgärderna får heller ej ändras (paragraf 228). Under en period av extraordinära åtgärder och nittio dagar därefter får sejmens mandatperiod inte avkortas. Inga folkomröstningar eller val får hållas, förutom lokalval i sådana delar av landet där inga extraordinära åtgärder instiftats. Mandatperioderna förlängs sålunda om detta är nödvändigt (paragraf 228).
Portugal	Parlamentet kan inte upplösas vid undantags- eller belägringstillstånd (172.1). Grundlagen får ej ändras vid undantags- eller belägringstillstånd (paragraf 289). Endast parlamentet i plenum får lagstifta om bestämmelserna angående undantags- och belägringstillstånd (paragraferna 164 e och 168.4).
Rumänien	Parlamentet kan inte upplösas vid nödtillstånd (paragraf 89.3). I sådana fall kan dess mandatperiod förlängas de jure till dess att nödtillståndet upphört (paragraf 63.1). Om parlamentet inte är samlat ska det sammankallas inom 48 timmar efter det att belägringstillstånd eller undantagstillstånd har proklamerats. Parlamentet ska vara samlat under hela perioden av nödtillstånd (paragraf 93.2). Detsamma gäller vid mobilisering eller krig, med skillnaden att parlamentet då ska samlas inom 24 timmar (paragraf 92.4). Presidentens mandatperiod kan förlängas genom kardinallag vid krig eller katastrof (paragraf 83.3). Konstitutionen får inte ändras vid belägringstillstånd, undantagstillstånd eller i krigstid (paragraf 152:3).
Schweiz	Ej reglerat i grundlag.

Slovakien	<p>Författningsdomstolen ska granska om proklamation av exceptionellt läge och undantagstillstånd samt beslut fattade i samband härmed skett i enlighet med konstitutionen och konstitutionell lag (paragraf 129.6). Sådant beslut av författningsdomstolen ska fattas i plenum (paragraf 131.1).</p> <p>Dess beslut i detta hänseende ska vara bindande och tvingande (paragraf 129.7).</p>
Slovenien	<p>Om parlamentets mandatperiod löper ut under ett krig eller vid undantagstillstånd ska dess mandat fortsätta till sex månader efter krigsslutet eller undantagstillståndets upphävande, eller tidigare om parlamentet så beslutar (paragraf 81).</p> <p>Om presidentens mandatperiod löper ut under ett krig eller vid undantagstillstånd ska hans mandat fortsätta till sex månader efter krigsslutet eller undantagstillståndets upphävande (paragraf 103).</p>
Spanien	<p>Vid larmberedskap, undantagstillstånd eller belägringstillstånd får kongressen inte upplösas och om de bägge kamrarna inte sammanträder ska de automatiskt sammankallas. Deras verksamhet får inte avbrytas. Detsamma gäller de andra grundlagsstadgade statsorganen.</p> <p>Om kongressen har upplösts eller om dess mandatperiod löpt ut och en situation som leder till att ett av nödtillstånden uppkommer, ska kongressens maktbefogenheter övertas av dess "ständiga deputation" (se ovan) (paragraf 116.5).</p> <p>Inget av nödtillstånden förändrar principen om regeringens och dess representanters ansvarsskyldighet i enlighet med konstitutionen och andra lagar (paragraf 116.6).</p> <p>I krigstid eller vid något av nödtillstånden får ändring av grundlagen inte påbörjas (paragraf 169).</p>
Tjeckien	<p>Det förkortade förfarandet för regeringspropositioner vid tillstånd av nationellt hot och krigstillstånd (se ovan) kan inte användas för förslag om konstitutionella lagar ("constitutional acts") (paragraf 8.4).</p> <p>I fall att, vid undantagstillstånd, tillstånd av nationellt hot eller krigstillstånd, situationen i landet inte tillåter att allmänna val hålls i enlighet med fastställda tidsfrister kan tidsfristen förlängas genom lag, dock inte med mer än sex månader (paragraf 10).</p>
Tyskland	<p>I det fall att, under ett s.k. försvarstillstånd (Verteidigungsfall), den nedre kammaren (Bundestag) ej kan sammanträda, kan denna och den övre kammaren (Bundesrat) ersättas av det s.k. Gemensamma utskottet (Gemeinsame Ausschuss).</p> <p>Den tyska grundlagen får inte ändras, tillfälligt inskränkas eller upphävas, helt eller delvis, genom lag fattad av det Gemensamma utskottet (115e). Det Gemensamma utskottet får inte heller överföra maktbefogenheter till någon internationell organisation (paragraf 115e.2). Bundestag, med</p>

	<p>Bundesrats godkännande, får när som helst upphäva lagar utfärdade av det Gemensamma utskottet. Bundesrat kan begära att Bundestag tar upp frågan om upphävande till behandling (paragraf 115l.1).</p> <p>Gemensamma utskottet eller förbundsregeringens åtgärder kan upphävas genom beslut av Bundestag och Bundesrat (paragraf 115l.1).</p> <p>Författningsdomstolen ska verka i vanlig ordning, förutom i fall att domstolen själv beslutar att dess arbetsätt måste anpassas till situationen (se paragraf 115g).</p> <p>Mandatperioder för Bundestag och förbundsstaternas parlament ska, om de löper ut under ett försvarstillstånd, förlängas till sex månader efter försvarstillståndets slut. Detsamma gäller författningsdomstolens domare. För presidenten gäller samma regler, med skillnaden att förlängningen är nio månader efter försvarstillståndets slut (paragraf 115h.1).</p> <p>Bundestag får inte upplösas vid försvarstillstånd (paragraf 115h.3).</p>
Ungern	<p>Vid undantagstillstånd eller nationellt kristillstånd får parlamentet inte upplösas. Inga allmänna parlamentsval får hållas. Val ska istället hållas inom nittio dagar efter upphävandet av undantagstillstånd eller nationellt kristillstånd (paragraf 48.7).</p> <p>Under en "special legal order", d.v.s. vid något av nödtillstånden, får tillämpningen av grundlagen inte tillfälligt upphävas och författningsdomstolens verksamhet inte inskränkas (paragraf 54.2).</p>
Österrike	<p>Nödförordningar får ej innefatta ändring av den federala konstitutionens stadgar (paragraf 18:5).</p>

2.12) Fri- och rättigheter vid nödtillstånd

De allra flesta europeiska grundlagar reglerar i någon mån – och de flesta utförligt – effekterna av ett nödtillstånd på de mänskliga fri- och rättigheterna. Det återfinns i huvudsak i de europeiska grundlagarna två modeller: det ena alternativet är en uppräkningslista av de grundlagsstadgade fri- och rättigheter som får inskränkas eller tillfälligt upphävas, den andra att grundlagen istället specificerar oinskränkbara rättigheter. Tabell 11 visar att bägge modeller är ungefär lika vanligt förekommande.

Vissa oinskränkbara rättigheter är återkommande i de flesta konstitutioner: rätten till liv, förbudet mot tortyr och annan grym, inhuman eller förnedrande behandling eller bestraffning, förbudet mot medicinska, vetenskapliga eller andra experiment utan individens medgivande, samvetsfrihet och religionsfrihet samt principen inget straff utan lag.

Enligt den finska grundlagen kan sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna införas som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter: de viktigaste sådana innefattar alla oinskränkbara rättigheter.

Tabell 11

<i>Vilka fri- och rättigheter kan/kan inte inskränkas vid ett nödtillstånd?</i>	
Belgien	Se tabell 10.
Bulgarien	<p>Paragraf 57.3 omfattar en uppräkningslista av de rättigheter som inte får inskränkas efter en krigsförklaring, vid undantagstillstånd eller under krigslagar. Dessa är:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rätten till liv (i enlighet med paragraf 28) • Rätten att inte utsättas för tortyr eller annan grym, inhuman eller förnedrande behandling eller tvångsassimilering (i enlighet med paragraf 29.1) • Rätten att inte utsättas för medicinska, vetenskapliga eller andra experiment utan frivilligt skriftligt medgivande (i enlighet med paragraf 29.2) • Rätten till opartisk rättegång i enlighet med paragraf 31.1–3 • Rätten till privatliv och att inte utsättas för angrepp på heder, värdighet och rykte (i enlighet med paragraf 32.1) • Samvets-, religions- och åsiktsfrihet (i enlighet med paragraf 37)
Cypern	<p>Vilka rättigheter som begränsas ska fastställas vid utfärdandet av undantagstillstånd. Paragraf 183:2 (se också paragraf 33) stipulerar att följande rättigheter får upphävas tillfälligt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Paragraf 7 rätten till liv och lem ("life and corporal integrity"), men bara i den mån den avser död orsakad genom tillåten krigshandling • Paragraf 10:2–3 förbud mot tvångs- eller obligatoriskt arbete • Paragraf 11 förbud mot obefogat frihetsberövande samt rättigheter vid laga frihetsberövande

	<ul style="list-style-type: none"> • Paragraf 13 rätten att fritt röra och bosätta sig inom republikens territorium; rätten att lämna landets territorium • Paragraf 16 rätten till hemfrid • Paragraf 17 rätten till brevhemlighet • Paragraf 19 yttrandefriheten • Paragraf 21 mötesfriheten; föreningsfriheten • Paragraf 23:8(d) rätten till kompensation vid rekvisition • Paragraf 25 näringsfriheten • Paragraf 27 strejkrätten
Danmark	Ej reglerat i grundlag.
Estland	<p>Paragraf 130 stipulerar att vissa rättigheter kan begränsas och vissa skyldigheter uppkomma i enlighet med lag vid undantags- eller krigstillstånd för att säkerställa den nationella säkerheten och den allmänna ordningen. Inskränkningarna måste vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle och får inte förvränga fri- och rättigheterna (i enlighet med paragraf 11).</p> <p>Rättigheter som inte får inskränkas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rätten till estniskt medborgarskap genom <i>jus sanguis</i>; förbud mot att frånta estniskt medborgarskap av politiska skäl (i enlighet med paragraf 8) • Förbud mot diskriminering; likhet inför lagen (i enlighet med paragraf 12) • Förbud mot uppmaning till ras- eller klasshat, religiöst eller politiskt betingat hat, våld eller diskriminering (i enlighet med paragraf 12) • Rättsstatlighet; domstolarnas prövningsrätt; skydd för estländare bosatta utomlands (i enlighet med paragraferna 13–15) • Rätten till liv (i enlighet med paragraf 16) • Rätten att inte utsättas för förtal (i enlighet med paragraf 17) • Rätten att inte utsättas för tortyr eller annan grym eller förnedrande behandling eller bestraffning; rätten att inte utsättas för medicinska eller vetenskapliga experiment utan frivilligt medgivande (i enlighet med paragraf 18) • Rätten att berövas friheten enbart i brottsbekämpande syfte eller för att förhindra rymning (i enlighet med paragraf 20:3) • Oskuldspresumtionen (i enlighet med paragraf 22) • Principen inget straff utan lag och non bis in idem (i enlighet med paragraf 23) • Vissa rättigheter vid rättegång (i enlighet med paragraf 24:2, 4) • Rätten till kompensation för moralisk eller materiell skada åsamkad av annan genom olagliga gärningar (i enlighet med paragraf 25) • Familjens rätt till skydd och dess skyddsplikt (i enlighet med paragraf 27) • Rätten till socialt skyddsnet (i enlighet med paragraf 28) • Skydd mot utlämning, utom i enlighet med lag eller internationella konventioner (i enlighet med paragraf 36:2) • Tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (i enlighet med paragraf 40) • Åsiktsfrihet (i enlighet med paragraf 41)

	<ul style="list-style-type: none"> • Rätten till etnisk identitet (i enlighet med paragraf 49) • Rätten att kommunicera med myndighetspersoner på det estniska språket (i enlighet med paragraf 51:1) <p>Möjlighet till inskränkningar i vissa rättigheter nämns uttryckligen i ett antal paragrafer, såsom paragraferna 29, 34 och 47.</p>
Finland	<p>Genom lag, eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag, kan det införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Grunderna för tillfälliga undantag skall dock bestämmas genom lag (paragraf 23).</p> <p>Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag skall utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet (paragraf 23).</p>
Frankrike	Ej reglerat i grundlag.
Grekland	<p>I enlighet med paragraf 48.1 får följande rättigheter tillfälligt inskränkas vid belägringstillstånd:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rörelsefriheten (i enlighet med paragraf 5.4) • Garantier mot godtycklig och långvarig arrestering (i enlighet med paragraf 6) • Rätten att inte ställas inför rätta inför tillfälliga domstolar (i enlighet med paragraf 8) • Husfriden (i enlighet med paragraf 9) • Mötesfriheten (i enlighet med paragraf 11) • Organisationsfriheten (i enlighet med paragraf 12.1–4) • Yttrande- och pressfriheten (i enlighet med paragraf 14) • Brevhemligheten (i enlighet med paragraf 19) • Förbudet mot tvångsarbete (i enlighet med paragraf 22.3) • Fackföreningsfriheten och strejkrätten (i enlighet med paragraf 23) • Förbudet mot att civila ställs inför krigsdomstolar (i enlighet med paragraf 96.4) • Skydd vid rättegång i tryckfrihetsfall och vid andra "politiska lagöverträdelser ("political offences") (i enlighet med paragraf 97) <p>Dessutom upphör förbudet mot dödsstraff i krigstid i fall av krigsrelaterade grova brott (paragraf 7.3).</p> <p>Rekvision i krigstid, vid mobilisering, eller vid en direkt fara för den allmänna ordningen eller allmänhetens hälsa ska regleras i lag (paragraf 18).</p>
Irland	Förbudet mot dödsstraff i enlighet med paragraf 15.5.2 kan inte inskränkas.
Island	Ej reglerat i grundlag.

Italien	Se tabell 6. I övrigt ej reglerat i grundlag.
Kroatien	<p>Vid ett krigstillstånd, uppenbart och omedelbart hot mot Kroatiens oavhängighet och enhet eller allvarlig naturkatastrof kan grundlagsstadgade individuella fri- och rättigheter inskränkas. Beslut därom ska fattas med två tredjedels majoritet av samtliga parlamentsledamöter eller, om parlamentet inte kan samlas, av presidenten på förslag av regeringen med statsministerns kontrasignering (paragraf 17).</p> <p>Dessa restriktioner måste stå i proportion till faran och får ej leda till ojämlikhet vad gäller ras, hudfärg, kön, språk, religion, nationell eller social bakgrund.</p> <p>Följande konstitutionella rättigheter får aldrig inskränkas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rätten till liv 2. Förbudet mot tortyr, grym eller förnedrande behandling eller bestraffning 3. Rättsliga definitioner av brott och straff 4. Tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet
Lettland	Paragraf 116 fastslår att rättigheterna i grundlagsparagraferna 96, 97, 98, 100, 102, 103, 106 och 108 kan inskränkas i enlighet med lag för att "skydda andras rättigheter, statens demokratiska styrelsesätt och allmän säkerhet, välfärd och moral". Inget specifikt sägs dock om undantagstillstånd eller krigstid i denna paragraf.
Litauen	När krigslagar eller undantagstillstånd instiftats får följande grundlagsstadgade fri- och rättigheter temporärt begränsas (paragraf 145): <ul style="list-style-type: none"> • Brevhemligheten och rätten till privatliv (i enlighet med paragraf 22) • Hemfrid (i enlighet med paragraf 24) • Åsiktsfriheten och yttrandefriheten (i enlighet med paragraf 25) • Fri rörlighet (i enlighet med paragraf 32) • Föreningsfriheten (i enlighet med paragraf 35) • Mötesfriheten (i enlighet med paragraf 36)
Luxemburg	Se tabellerna 8 och 10.
Malta	<p>Skyddet mot godtycklig arrestering (i enlighet med paragraf 34.5) och mot diskriminering (i enlighet med paragraf 45.4.e) kan reduceras under en period av allmänt nödläge.</p> <p>Arbete som krävs vid ett allmänt nödläge eller i fall av annat nödläge eller katastrof som hotar samfundets fortlevnad och välmående ska inte anses vara tvångsarbete och är sålunda tillåtet (paragraf 35.2.d).</p>
Nederländerna	<p>Konstitutionen (paragraf 103.2) medger att en proklamation av undantagstillstånd kan innefatta restriktioner i följande rättigheter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rätten till fri religionsutövning utomhus (i enlighet med paragraf 6) • Medie- och yttrandefrihet (i enlighet med paragraf 7) • Föreningsfrihet (i enlighet med paragraf 8) • Mötesfrihet (i enlighet med paragraf 9) • Vissa regler kring hemfriden (i enlighet med paragraf 12.2-3)

	<ul style="list-style-type: none"> • Brevhemligheten (i enlighet med paragraf 13) <p>Se även ovan tabell 6.</p>
Norge	Ej reglerat i grundlag.
Polen	<p>Inskränkningar i fri- och rättigheter ska göras genom lag (paragraf 228.3). I enlighet med paragraf 233 får inskränkningar inte göras i följande rättigheter vid undantagstillstånd eller krigslagar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Människovårdets okränkbarhet (i enlighet med paragraf 30). • Rätten till medborgarskap och medborgarnas rätt till skydd då de befinner sig utom landet (i enlighet med paragraferna 34 och 36). • Rätten till liv (i enlighet med paragraf 38). • Förbudet mot tortyr och annan grym, inhuman eller förnedrande behandling eller bestraffning (i enlighet med paragraferna 39, 40, 41.4). • Principen inget straff utan lag; rätten till försvar (i enlighet med paragraf 42). • Rätten till en opartisk rättegång (i enlighet med paragraf 45). • Rätten till privatliv och rätten att inte utsättas för förtal (i enlighet med paragraf 47). • Tros- och samvetsfrihet (i enlighet med paragraf 53). • Rätten att inkomma med begäran, förslag och klagomål till berörda myndigheter (i enlighet med paragraf 63). • Föräldrars och barns rättigheter (i enlighet med paragraferna 48 och 72). <p>Inskränkningar får ej vara diskriminerande (paragraf 233.3).</p> <p>Grundlagen fastställer också vilka rättigheter som får begränsas vid ett naturkatastroftillstånd (paragraf 233.3). Dessa innefattar näringsfriheten (i enlighet med paragraf 22), personlig frihet (i enlighet med paragraf 41.1, 3 och 5), hemfriden (i enlighet med paragraf 50), rätten till fri rörlighet (i enlighet med paragraf 52.1), strejkrätten (i enlighet med paragraf 59.3), äganderätten (i enlighet med paragraf 64), rätten att arbeta (i enlighet med paragraf 65.1), rätten till trygga och hygieniska arbetsförhållanden (i enlighet med paragraf 66.1) samt rätten till vila (i enlighet med paragraf 66.2).</p>
Portugal	<p>Proklamationen av undantags- eller belägringstillstånd ska klargöra vilka rättigheter som tillfälligt inskränks (19.5).</p> <p>Under inga förhållanden ska en proklamation om undantags- eller belägringstillstånd påverka rätten till liv, människovårdets okränkbarhet, rätten till personlig identitet, rättsförmåga ("civil capacity") och medborgarskap, förbudet mot retroaktiv tillämpning av straffrättslig lagstiftning, svarandens rätt till försvar eller samvets- och religionsfriheten (paragraf 19.6).</p>
Rumänien	<p>I enlighet med paragraf 53 får begränsningar i vissa rättigheter göras bara genom lag och bara om detta är nödvändigt i vissa specifika fall, inbegripet försvaret av den nationella säkerheten eller för att åtgärda konsekvenserna av en naturkatastrof eller annan allvarlig katastrof. Inskränkningarna måste vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. De måste stå i</p>

	<p>proportion till situationen, får inte vara diskriminerande i sin utformning och får inte eliminera fri- eller rättigheten.</p> <p>Nödvändig tjänst vid naturkatastrofer eller annan fara ska ej anses vara tvångsarbete (paragraf 42.2).</p>
Schweiz	<p>Allvarliga inskränkningar får endast göras genom lagstiftning och får endast förekomma i fall av allvarlig, direkt och omedelbar fara (danger sérieux, direct et imminent) och måste stå i proportion till ändamålet (paragraf 36.1, 3). Kärnan i de grundläggande rättigheterna är okränkbar (paragraf 36.4).</p>
Slovakien	<p>Enligt paragraf 51.2 ska förutsättningarna för och omfattningen av inskränkningar i de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna vid de olika typerna av nödtillstånd fastställas i konstitutionell lag.</p> <p>Nödvändig tjänst stadgad i lag vid naturkatastrofer, olyckor eller annan fara som hotar liv, hälsa eller stora ekonomiska värden ska ej anses vara tvångsarbete (18.2c).</p>
Slovenien	<p>Enligt paragraf 16 får grundlagsstadgade mänskliga fri- och rättigheter tillfälligt inskränkas eller upphävas i krig eller vid undantagstillstånd. Sådana inskränkningar måste vara nödvändiga i den uppkomna situationen och får ej vara diskriminerande.</p> <p>Följande rättigheter får inte tillfälligt inskränkas eller upphävas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rätten till liv (i enlighet med paragraf 17). • Förbudet mot tortyr och annan inhuman och förnedrande behandling eller bestraffning samt mot medicinska eller andra vetenskapliga experiment utan inhämtande av fritt samtycke (i enlighet med paragraf 18). • Människovårdets okränkbarhet vid frihetsberövande och i domstolsprocess (i enlighet med paragraf 21). • Oskuldspresumtionen (i enlighet med paragraf 27). • Principen inget straff utan lag (i enlighet med paragraf 28). • Vissa rättsliga garantier vid straffrättsliga förfaranden (i enlighet med paragraf 29). • Samvets- och trosfriheten (i enlighet med paragraf 41).
Spanien	<p>Enligt paragraf 55.1 får följande fri- och rättigheter inskränkas vid undantagstillstånd eller belägringstillstånd:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rättigheter vid frihetsberövande (i enlighet med paragraf 17; rättigheter i paragraf 17.3 får dock inte inskränkas vid undantagstillstånd) • Hemfriden och brevhemligheten (i enlighet med paragraf 18.2–3) • Spanjorers rörelsefrihet inom Spanien såväl som över Spaniens gränser (i enlighet med paragraf 19) • Ytrandefriheten (i enlighet med paragraf 20.1a och d) • Tryckfriheten (i enlighet med paragraf 20.5) • Mötesfriheten (i enlighet med paragraf 21) • Strejkrätten (i enlighet med paragraf 28.2 och 37.2)

	Dödsstraff får förekomma i enlighet med militära strafflagar i krigstid (paragraf 15).
Tjeckien	Ej reglerat i grundlag, utom i paragraf 6 som stipulerar att regeringen samtidigt med proklamation om undantagstillstånd måste klargöra vilka lagstadgade rättigheter som begränsas i enlighet med the Charter of Fundamental Rights and Basic Freedoms (som har grundlagsstatus). Charter of Fundamental Rights and Basic Freedoms innefattar inga begränsningar förutom att nödvändig tjänst stadgad i lag vid naturkatastrofer, olyckor eller annan fara som hotar liv, hälsa eller stora ekonomiska värden ej ska anses vara tvångsarbete (paragraf 9, Charter of Fundamental Rights and Basic Freedoms).
Tyskland	En federal lag om försvarstillstånd får, om omständigheterna fordrar detta, innehålla stadgar om kompensation vid expropriering som avviker från konstitutionens bestämmelser. Sådan lag får också stadga annan tidsgräns vid frihetsberövande än den som anges i grundlagen, dock inte längre än fyra dagar i fall inte domare kunnat handla inom de normala tidsgränserna (paragraf 115c.2).
Ungern	Enligt paragraf 54.1 får, under en "special legal order", d.v.s. vid något av nödtillstånden, grundläggande fri- och rättigheter inskränkas eller tillfälligt upphävas, med undantag för följande rättigheter: <ul style="list-style-type: none"> • Rätten till liv och människovärdets okränkbarhet (i enlighet med paragraf II) • Förbudet mot tortyr, inhuman eller förnedrande behandling eller bestraffning; förbudet mot slaveri; förbudet mot medicinska, vetenskapliga eller andra experiment på människor utan dessas medgivande (i enlighet med paragraf III) • Oskuldspresumtionen, rätten till försvar, principerna inget straff utan lag och non bis in idem (i enlighet med paragraf XXVIII.2–6)
Österrike	Ej reglerat i grundlag.

2.13) Övriga, landspecifika aspekter

I tabell 12 återfinns en översikt över sådana grundlagsregleringar av nödtillstånd som inte faller under någon av ovanstående rubriker, men som är värda att notera. Dessa är av väldigt skiftande karaktär och därför görs här inget försök att sammanfatta dem.

Tabell 12

<i>Andra grundlagsregleringar värda att notera</i>	
Belgien	I enlighet med paragraf 187 kan konstitutionen inte tillfälligt upphävas, varken helt eller delvis.
Bulgarien	Paragraf 61 stipulerar att medborgare ska bistå staten och samhället i fall av natur- eller annan katastrof, på villkor som fastställs i lag. Konstitutionen fastställer att en för ändamålet framröstad Grand National Assembly antar en ny konstitution, beslutar om eventuella ändringar av Bulgariens territorium, dess statskick, grundläggande, icke-inskränkbara rättigheter samt reglerna för grundlagsändringar (157, 158). Beslut om allmänna val till en Grand National Assembly tas av parlamentet med två tredjedels majoritet av samtliga ledamöter (160). I ett nödläge ska Grand National Assembly utföra parlamentets funktioner (paragraf 162.2).
Cypern	-
Danmark	-
Estland	Frågor rörande införande eller upphävande av undantagstillstånd kan inte vara föremål för folkomröstning (paragraf 106).
Finland	-
Frankrike	-
Grekland	Under ett belägringstillstånd åtnjuter parlamentsledamöterna skydd mot arrestering, fängslande och åtal i enlighet med paragraferna 61 och 62 även om parlamentet upplösts (paragraf 48.7).
Irland	-
Island	-
Italien	Regeringen kan fatta beslut för regionala organ, storstäder, provinser och kommuner i fall av allvarlig fara för allmänhetens säkerhet och trygghet (paragraf 120).
Kroatien	Preskription ska inte gälla för brott begångna i krigstid eller vid tider av uppenbart och omedelbart hot mot Kroatiens oavhängighet och enhet (paragraf 31).

Lettland	Nödhjälpsarbete ska inte anses vara tvångsarbete och är därför tillåtet (paragraf 106).
Litauen	Nödhjälpsarbete och medborgares arbete i krigstid och andra extrema fall ska inte anses vara tvångsarbete och är därför tillåtna (paragraf 48).
Luxemburg	Ingen av konstitutionens paragrafer kan tillfälligt avskaffas (paragraf 113).
Malta	-
Nederländerna	Civilförsvarsuppgifter kan utdelas i enlighet med lag (paragraf 99a).
Norge	Regeringen har inte rätt att använda militärmakt mot invånarna förutom i enlighet med lag om en samling stör den allmänna ordningen och inte omedelbart upplöses efter det att "de lovbestemmelser som angår opprør, tre ganger høyt og tydelig er opplest for forsamlingen" av de civila myndigheterna (paragraferna 25 och 101).
Polen	-
Portugal	-
Rumänien	Undantagstillstånd och belägringstillstånd regleras i organisk lag (paragraf 73.3).
Schweiz	Konfederation ingriper när en kantons konstitutionella styre är hotat och kantonen inte själv eller med hjälp av andra kantoner kan bibehålla ordningen (paragraf 52). Paragraf 61.2 stipulerar att civilförsvarets verksamhet i fall av katastrof eller nödsituation regleras genom federal lagstiftning. I paragraf 102 stadgas att konfederationen är ansvarig för införskaffandet av förnödenheter vid krigshot, annat väpnat hot eller i en svår bristsituation som det ekonomiska systemet inte kan lösa på egen hand. I detta fall får konfederationen göra undantag från principen om näringsfrihet.
Slovakien	-
Slovenien	I enlighet med paragraf 90 ska folkomröstning om lag som fattats av parlamentet hållas om fyrtiotusen väljare så kräver. Detta gäller dock inte lagar som instiftar brådskande åtgärder för statens försvar, säkerhet eller undanröjandet av följderna av naturkatastrofer. Under ett krig eller vid undantagstillstånd förkortas den tid (48 timmar) som normalt måste förlöpa mellan motion om misstroendeförklaring och hållande av misstroendeomröstning (paragraf 116).
Spanien	Medborgarnas skyldigheter i fall av allvarlig fara eller katastrof får regleras i lag (paragraf 30.4).

	Gränserna för det strukturella underskottet och offentlig skuldsättning kan bara överskridas i vissa avgränsade fall, inklusive vid naturkatastrofer och extraordinära nödsituationer (paragraf 135.4).
Tjeckien	-
Tyskland	Vissa regleringar angående de finansiella aspekterna av ett försvarstillstånd finns (se paragraf 115c.3).
Ungern	Folkomröstning om utfärdande av krigstillstånd, undantagstillstånd och nationellt kristillstånd kan inte hållas. Detsamma gäller för utfärdande och förlängning av förebyggande försvarstillstånd (paragraf 8.3h). Paragraf XXXI.3 fastlägger regler för hur myndiga ungrare ska utföra militärtjänstgöring eller annat försvarsrelaterat arbete vid nationellt kristillstånd och förebyggande försvarstillstånd.
Österrike	-

3) LÄNDERSTUDIER

3.1 Inledning

Som komplement till översikten i del två beskrivs här närmare systemet för krishantering på högsta ledningsnivå i ett antal kortare länderstudier. Dessa omfattar Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Norge, Schweiz, Spanien, Storbritannien och Tyskland. Länderstudierna inbegriper krislagstiftning, de högsta statsorganens beslutsfattande i krisituationer samt exempel på användandet av lagstiftning och krishantering i praktiken. Extra betoning har lagts på de nordiska länderna.

Fokus på de högsta statsorganen har inneburit att en rad lagar, förordningar och procedurer faller utanför ramen för dessa länderstudier. Sålunda ingår inte till exempel de statliga verkens, regionernas och kommunernas respektive ansvarsområden i krislägen. Inte heller omfattar studierna detaljerade beredskapsplaner för olika specifika scenarier och sakområden.

De nio länderna har komplexa krisberedskaps- och krishanteringssystem. Litteraturhänvisningarna har valts med tanke på hur centrala och klargörande de är, speciellt för läsare som vill inhämta ytterligare information. Betoningen ligger på lagstiftning, officiella dokument och informativa webbplatser. Informationen om tillämpning har också hämtats från medierapportering i de fall den ansetts tillförlitlig.

Användandet och tillämpningen av nödlagstiftning är en fortsatt omstridd fråga, som i och med Coronakrisen också blivit aktuell i länder vilka inte tidigare tillämpat existerande nödlagstiftning, såsom till exempel Finland. Även i länder som Tyskland, Norge och Storbritannien – där valet har gjorts att kraftigt omarbeta existerande epidemilagar eller stifta nya "Coronalagar" i stället för att använda redan befintlig nödlagstiftning – har diskussioner om var gränsen mellan nödtillstånd och normala förhållanden går varit livlig. Detta står i kontrast till Frankrike, där nödlagstiftningen och dess tillämpning är en fråga som kanske kan sägas ha blivit ett stående inslag i samhällsdebatten sedan ett antal år tillbaka.

3.2 Danmark

Bakgrund

Venedigkommissionen noterar i *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency* att de flesta länder har konstitutionella mekanismer som reglerar utfärdande av undantagstillstånd, men att detta inte är fallet i Danmark.³⁹ Den danska grundlagen stipulerar endast att väpnade styrkor kan användas vid upplopp om folkmassan inte skingras efter det att tre varningar i lagens och kungens namn givits (paragraf 80). Det finns också regler för hur regeringen kan stifta provisoriska lagar vid

³⁹ *Compilation of Venice Commission Opinions*, s. 14.

“særdeles påtrængende tilfælde” (paragraf 23). Dessa lagrum kopplas dock inte till någon typ av nödläge eller nödtillstånd.

Nödrätten anses sedan den tyska ockupationen under andra världskriget vara en oskriven del av grundlagen och kan komma i fråga vid ett allvarligt hot mot staten och dess institutioner. I sådana situationer kan grundlagens bestämmelser frångås.⁴⁰

Beredskapslagen från 2017 är den lag som huvudsakligen reglerar statsmaktens krishantering vid olyckor, katastrofer, terror- och krigshandlingar. Som noterades i 2008 års rapport ligger fokus i beredskapslagen på de lägre statsorganen och myndigheterna: detta gäller också i 2017 års version. Mindre sägs i lagen om de högsta statsorganens krishantering, förutom betoningen på försvarsdepartementets roll (se nedan).

Lagstiftning

Beredskapslagen syftar till att ”forebygge, begrænse og afhjælpe skader på personer, ejendom og miljøet ved ulykker og katastrofer, herunder terror- og krigshandlinger, eller overhængende fare herfor” (paragraf 1). Beredskapen organiseras på statlig, regional och kommunal nivå (paragraf 1). Försvarsdepartementet är den högsta myndigheten för den statliga krisberedskapen och överinser också kommunernas krisberedskap (paragraf 4). Det samordnar beredskapsarbetet mellan olika offentliga och privata aktörer och har en beslutande och reglerande roll vad gäller de flesta viktiga aspekterna av krisberedskapen på såväl statlig som kommunal nivå.

De olika departementen är ansvariga för att utveckla beredskapsplaner som ska möjliggöra ett upprätthållande av viktiga samhälleliga funktioner vid krisituationer inom sina respektive ansvarsområden (paragraf 24). Försvarsdepartementet har även i detta hänseende en central roll, då det samordnar krisberedskapsplaneringen.

Stor betoning läggs i beredskapslagen på den kommunala beredskapens organisation (3 kap). På samma sätt fokuserar 1997 års ”Bekendtgørelse om kommunernes styrelse under krise eller krig” på hur kommunerna ska styras i en kris- eller krigssituation.⁴¹ Lagen ger sålunda ganska knapphändig information om relationen mellan de högsta statsorganen vid en allvarlig kris.

Beslutsfattande och krishantering

Beredskapen på central nivå beskrivs i stället i ett flertal dokument utgivna av beredskapsstyrelsen, försvarsdepartementet och polisen. Regeringens krisledningsorganisation omfattar två kommittéer. Den högst ställda är regeringens säkerhetskommitté (Sikkerhedsudvalget), som består av statsministern, vice statsministern, försvarsministern, utrikesministern och justitieministern.⁴² Under

⁴⁰ Fallentin Nyborg, Klinge, Krunke och Rytter (2020).

⁴¹ Bekendtgørelse om kommunernes styrelse under krise eller krig.

⁴² <https://www.stm.dk/regeringen/regeringsudvalg/>.

denna finns tjänstemannakommittén för säkerhetsfrågor (Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål), i vilken departementscheferna (d.v.s. de högsta opolitiskt tillsatta tjänstemännen och därmed ministrarnas närmsta medarbetare) samt cheferna för polisens respektive försvarrets underrättelsetjänster ingår. Den har en rådgivande funktion gentemot Sikkerhedsudvalget, där strategiska och politiska frågor diskuteras. Embedsmandsudvalget ska i en nödsituation hållas informerad av NOST (se nedan) och de aktuella departementen. Statsministerns stab kan inbjuda ytterligare departement att delta i bägge kommittéer.⁴³

Den nationella operativa staben, NOST, skapades 2005 och har en operativ och samordnande roll.⁴⁴ NOST ansvarar för att regeringen och andra aktörer hålls kontinuerligt informerade och ska ha en övergripande bild av den konkreta krishanteringen på olika nivåer. Staben samordnar myndigheters och andra aktörers krishantering. NOST leds av rikspolisens och innefattar polisens respektive försvarrets underrättelsetjänster, försvarsstaben, beredskapsstyrelsen, utrikesdepartementet, hälsovårdsstyrelsen och transportstyrelsen.⁴⁵

Statsmakternas krisberedskap baserar sig på de sju centrala principerna sektorsansvar, likhet, närhet (subsidiaritet), samarbete, försiktighet, flexibilitet och riktning:

- Sektorsansvar innebär att departementen förblir ansvariga inom sina respektive sakområden.
- Likheter är att krishanteringen kvarstår i kontinuitet med och i mesta möjliga mån liknar ordinära besluts- och operativa förfaranden.
- Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå.
- Samarbetsprincipen förutsätter att olika myndigheter arbetar tillsammans både med krisberedskap och krishantering.
- Försiktighetsprincipen manar till att man, i ett initialt skede då informationen tenderar att vara ofullständig, säkerställer en högre, snarare än för låg, beredskapsnivå.
- Flexibilitet innebär att strukturen för krishantering ska kunna anpassas om så är nödvändigt.
- Riktning, slutligen, innebär att alla åtgärder är vägleda av klara målsättningar.⁴⁶

Tillämpning

NOST har samman kallats ett antal gånger sedan 2005, till exempel efter terrorattackerna i Köpenhamn år 2015, vid stora toppmöten såsom COP15 och vid extrema vädersituationer – svår torka, allvarliga stormar, stormfloder osv. Tsunamin på Grönland 2017 och vulkanutbrott på Island har också föranlett ett sammankallande av

⁴³ Beredskapsstyrelsen (2019, 2021).

⁴⁴ "Den nationale operative stab (NOST)" <https://politi.dk/om-politiet/samarbejde/den-nationale-operative-stab-nost>.

⁴⁵ Beredskapsstyrelsen (2019, 2021).

⁴⁶ Beredskapsstyrelsen (2021), s. 5.

NOST.⁴⁷ Under 2022 sammankallades NOST i samband med läckorna från Nord Stream 2-ledningarna i Östersjön.⁴⁸

Källor

Bekendtgørelse om kommunernes styrelse under krise eller krig BEK nr 841 af 11/11/1997 <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1997/841>

Beredskabsloven LBK nr 314 af 03/04/2017
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/314>

Brøndum, Christian (2015) "Da den store alarmknap blev trykket i bund" *Berlingske* 17 februar <https://www.berlingske.dk/samfund/da-den-store-alarmknap-blev-trykket-i-bund>

Beredskabsstyrelsen (2021) "Crisis Management in Denmark"
<https://www.brs.dk/globalassets/brs---beredskabsstyrelsen/dokumenter/krisestyling-og-beredskabsplanlagning/2021/-crisis-management-in-denmark-.pdf>

Beredskabsstyrelsen (2019) Retningslinjer for Krisestyling
https://www.brs.dk/globalassets/brs---beredskabsstyrelsen/dokumenter/krisestyling-og-beredskabsplanlagning/2020/-retningslinjer_for_krisestyling-.pdf

"Den nationale operative stab (NOST)" <https://politi.dk/om-politiet/samarbejde/den-nationale-operative-stab-nost>

Fallentin Nyborg, Anne Mette; Klinge, Sune; Krunke, Helle och Rytter, Jens Elo (2020) "Covid-19 and Emergency Laws in Denmark" <https://svjt.se/svjt/2020/1098>

Fischer, Nana (2022) "Statens krisestab er samlet for at drøfte gaslækager i Østersøen" DR 27 september <https://www.dr.dk/nyheder/seneste/statens-krisestab-er-samlet-droefte-gaslaegkager-i-oestersoen>

Försvarsdepartementet "The Danish Crisis Management System"
<https://www.fmn.dk/en/topics/national-tasks/the-danish-crisis-management-system/>

Lange Olsen, Theis (2018) "Storme, terror og tørke: Stort krisberedskab samler tråde og rådgiver regeringstop" 26 juli DR <https://www.dr.dk/nyheder/indland/storme-terror-og-toerke-stort-krisberedskab-samler-traade-og-raadgiver-regeringstop>

⁴⁷ Lange Olsen (2018), Brøndum (2015).

⁴⁸ Fischer (2022).

3.3 Finland

Bakgrund

I den finska grundlagen, liksom i de flesta nordiska grundlagar, sägs mycket lite om undantagsförhållanden. Förutom stadganden om hur och vilka undantag som får göras från de mänskliga rättigheterna vid väpnat angrepp och "andra i lag angivna undantagsförhållanden" (paragraf 23) finns inga ytterligare regler för nödtillstånd i konstitutionen. Till skillnad från Danmark och Norge finns inom finsk rättskultur ingen nödrätt.⁴⁹

Allvarliga kriser regleras i stället i Beredskapslagen och i Lagen om försvarstillstånd. Beredskapslagen från 2011 har genomgått ett flertal ändringar. Senast reviderades den "synnerligen brådsakande" våren 2022 i fråga om hybridhot, påkallat av Rysslands invasion av Ukraina.⁵⁰ Denna snabbrevidering kommer att följas av en total reformering av lagen, som beräknas vara klar för riksdagsbehandling hösten 2025.⁵¹ Beredskapslagen kritiserades från olika håll under Coronakrisen. En mer generell kritik, som också riktades mot den föregående versionen av lagen, är att den inte är helt förenlig med grundlagen.⁵² Lagen om försvarstillstånd har inte varit föremål för kritik i samma utsträckning; den har hittills inte använts.

Lagstiftning

Beredskapslagen definierar följande undantagsförhållanden (paragraf 3): 1) ett mot Finland riktat väpnat angrepp eller annat angrepp som kan jämföras med ett sådant 2) ett mot Finland riktat avsevärt hot om väpnat angrepp eller om angrepp som kan jämföras med ett sådant, om avvärdandet av verkningarna av hotet så kräver, 3) sådana synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens försörjning eller mot grunderna för landets näringsliv som innebär en väsentlig risk för samhällets vitala funktioner, 4) en synnerligen allvarlig storolycka och förhållandena omedelbart efter den, 5) en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka, samt 6) sådant hot eller sådan verksamhet eller händelse mot eller sådana sammantagna konsekvenser av dessa för a) det allmännas beslutsförmåga, b) gränssäkerheten eller den allmänna ordningen och säkerheten, c) tillgången till nödvändiga tjänster inom social- och hälsovården eller räddningsväsendet, d) tillgången till energi, vatten, livsmedel, läkemedel eller andra nödvändiga nyttigheter, e) tillgången till nödvändiga betalnings- och värdepapperstjänster, f) funktionen hos samhällets kritiska trafiksystem, eller g) funktionen hos informations- och kommunikationstekniska tjänster eller informationssystem som upprätthåller de funktioner som avses i underpunkterna a–f som väsentligt och i stor skala hindrar eller lamslår nödvändiga samhällsfunktioner eller som på något annat till allvarlighetsgraden jämförbart sätt synnerligen allvarligt och väsentligt äventyrar samhällets

⁴⁹ Salminen 2020, s. 1.

⁵⁰ Justitiedepartementet "Beredskapslagen revideras".

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Salminen 2020.

funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser. Punkt 5 tillkom i den nya Beredskapslagen från 2011⁵³ och punkt 6 tillkom år 2022 (se ovan).

Om statsrådet, d.v.s. regeringen, i samverkan med republikens president konstaterar att undantagsförhållanden råder, kan det utfärda en s.k. ibruktagningsförordning. En sådan förordning utfärdas för en viss tid, dock högst sex månader. Förordningen ska klargöra vilka av beredskapslagens befogenheter som får utövas samt det geografiska tillämpningsområdet. Ibruktagningsförordningen ska omedelbart föreläggas riksdagen som kan anta, ändra eller upphäva den (paragraf 6). Om det inte är möjligt att invänta riksdagens beslut utan att avsevärt äventyra lagens syfte, kan det genom förordning av statsrådet föreskrivas att bestämmelserna ska tillämpas omedelbart. En sådan förordning får utfärdas för högst tre månader och ska genast föreläggas riksdagen. Om förordningen inte har förelagts riksdagen inom en vecka förfaller den. Förordningen ska upphävas helt eller delvis om riksdagen så beslutar (paragraf 7). En förlängning är möjlig med högst sex månader åt gången med riksdagens medgivande (paragraf 8, se också paragraf 9). Statsrådet kan fatta beslut i enlighet med riksdagens ibruktagningsförordning. Detta innebär i regel att statsrådet utfärdar så kallade tillämpningsförordningar, vilka ska granskas av riksdagen.⁵⁴

De ytterligare befogenheter som enligt beredskapslagen kan komma ifråga vid undantagsförhållanden är omfattande och gäller centrala delar av samhällets funktioner: (a) finansmarknaden och försäkringsverksamheten (4 kap); (b) produktion och distribution av nyttigheter samt energiförsörjningen (5 kap); (c) reglering av byggande och byggprodukter (6 kap); (d) reglering av bostadsbeståndets användning (7 kap); (e) social trygghet (8 kap); (f) elektroniska data- och kommunikationssystem och posttjänster (9 kap); (g) transporter och reglering av flytande bränslen (10 kap); (h) social- och hälsovård (11 kap); (i) skötseln av statsfinanserna (12 kap); (j) offentlig- och privaträttsliga anställningsförhållanden (13 kap); (k) arbetsplikt (14 kap); (l) organisering av förvaltningen (15 kap); (m) den militära försvarsberedskapen (16 kap); (n) befolkningskydd och evakuering (17 kap) och (o) gränssäkerhet samt den allmänna ordningen och säkerheten (17 a kap).

Dessa befogenheter får utövas endast om situationen inte kan bemästras med hjälp av myndigheternas normala befogenheter; principerna om nödvändighet och proportionalitet i utövandet av de extra befogenheterna understryks (paragraf 4). Vilka av beredskapslagens paragrafer som aktiveras beror med andra ord på krisens art och omfattning.

Lagen om försvarstillstånd tillämpas ”för tryggnad av självständigheten och upprätthållande av rättsordningen” i fall av ”krig som riktar sig mot Finland samt under sådana med krig jämställbara interna störningar som inbegriper våld och allvarligt påverkar upprätthållandet av allmän ordning och som syftar till att upphäva eller ändra det grundlagsenliga statsskicket” (paragraf 1).

⁵³ Salminen 2020.

⁵⁴ Salminen 2020.

Presidenten förordar införande och förlängning av försvarstillstånd. En förordning om införande ges för viss tid, dock högst tre månader. I förordningen bestäms vilka av lagens stadganden som ska tillämpas och deras geografiska tillämpningsområde. Förordningen ska genast föreläggas riksdagen och upphävs om riksdagen så beslutar. Om förordningen inte har förelagts riksdagen inom en vecka förfaller den (paragraf 3). Försvarstillstånd kan förlängas av presidenten högst ett år i taget (paragraf 4). Förlängningsförordningen skall genast föreläggas riksdagen, som fattar beslut om eventuella ändringar, upphävande och tillämpningstid (paragraf 5). När försvarstillståndet upphör ska de beslut som har fattats med stöd av lagens kapitel 2 och 3 (se nedan) upphöra att gälla (paragraf 6).

Lagen om försvarstillstånd, kapitel 2, möjliggör följande restriktioner i de individuella fri- och rättigheterna: restriktioner i rörelsefriheten eller skyddsförvar av en individ som "på giltiga grunder med sannolikhet kan misstänkas göra sig skyldig till högförräderi eller landsförräderi eller till något annat brott som är ägnat att skada eller äventyra rikets försvar eller säkerhet" (paragraferna 8 och 9). Statsrådet kan under vissa förutsättningar förbjuda en förening, sammanslutning eller stiftelse att fortsätta sin verksamhet (paragraf 10). Mötesfriheten kan begränsas (paragraf 11) och utgångsförbud och censur införas (paragraferna 12–14). Upplivningsplikt och publiceringsskyldighet kan instiftas. I lagen betonas principerna om proportionalitet, icke-diskriminering, fortsatt respekt för internationella fördrag och allmänt erkända folkrättsliga regler.

Vid ett försvarstillstånd kan den ekonomiska verksamheten regleras för att trygga försvarsmaktens och civilbefolkningens försörjning (3 kap). Detta innefattar bl.a. produktionsplikt, arbetsplikt, konfiskation av egendom tillhörande fientlig stats medborgare, överlåtandeplikt gällande förnödenheter, drivmedel, maskiner och privata kommunikationsmedel, förbud mot export av kommunikationsmedel och rätten att tillverka dessa. Beslut får överklagas och rätten till ersättning stadfästs (paragraferna 37 och 38).

Beslutsfattande och krishantering

"Samhällets vitala funktioner" utgör ett centralt begrepp i krisberedskapen och omfattar sju aspekter: ledning av staten; EU- och internationell verksamhet; landets försvarsförmåga; den inre säkerheten; ekonomi, infrastruktur och försörjningsförmåga; befolkningens handlingsförmåga och service samt mental kristållighet.⁵⁵ Dessa funktioner ska säkerställas i enlighet med den finska beredskapens samverkansmodell kallad "övergripande säkerhet".

Statsrådet och behöriga myndigheter på statlig och kommunal nivå ska vid kris- eller undantagstillstånd så långt det är möjligt fungera på samma sätt som under normala förhållanden. Enligt beredskapslagen är de ansvariga för krisberedskapen och ska säkerställa att uppgifterna sköts så väl som möjligt också under undantagsförhållanden

⁵⁵ Statsrådet 2012, s. 7, Statsrådet 2017 kap 3.

(paragraf 12). Förberedelserna leds och övervakas av statsrådet och respektive ministerium (paragraf 13).

I en nödsituation ansvarar statsrådets kansli för att ta fram en komplett och kontinuerligt uppdaterad lägesbild. Kansliet är också ansvarigt för samordningen av krishanteringen. Vid en nödsituation sammankallar behörigt ministerium eller statsrådets kansli ett extra beredskapschefsmöte. Ministeriet leder verksamheten i enlighet med beredskapsplanerna och vid behov ministeriernas samarbete. För att säkerställa en god samordning är sammanträden i andra sammansättningar också möjliga. Arbetet med de utrikespolitiska följderna av en kris leds av presidenten i samarbete med statsrådet.⁵⁶ Säkerhetskommittén (tidigare Säkerhets- och försvarskommittén) bistår statsrådet och ministerierna i samordningen av beredskapen vad gäller den övergripande säkerheten och har inte någon ledande eller styrande roll i kris- eller undantagssituationer.

I denna modell understryks en global syn på krisberedskap och krishantering, med betoning på aktörer utanför den centrala beslutsnivån:

Styrkan hos den finländska samarbetsmodellen för övergripande säkerhet är att den omfattar alla nivåer och aktörer i samhället. Förutom statsförvaltningen, myndigheterna, näringslivet, landskapen och kommunerna utgör universitet och forskningsinstitut, organisationer, sammanslutningar och individer ett nätverk för den övergripande säkerheten...⁵⁷

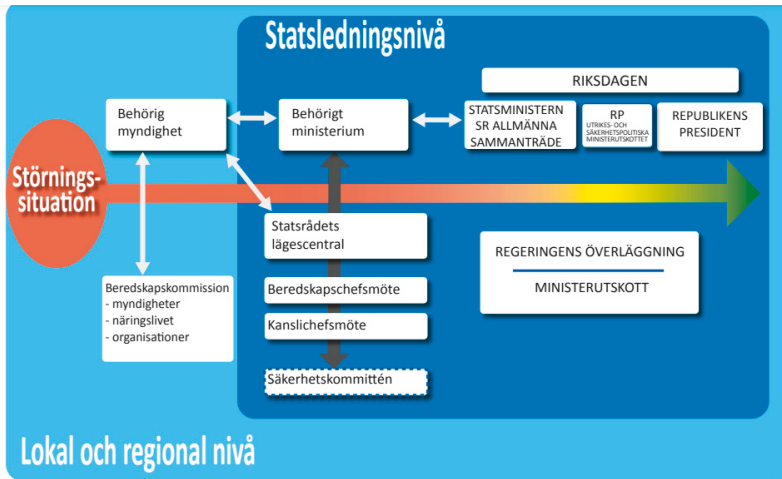


Fig. 1 Ledningsmodell i krissituationer (källa: Statsrådet 2017)

⁵⁶ Statsrådet 2017, s. 15–16 och del 2.1.

⁵⁷ Säkerhetskommittén "Säkerhetsaktörer", Statsrådet 2017, s. 7.

Tillämpning

På grund av Coronapandemin rädde undantagsförhållanden i enlighet med beredskapslagen under perioderna 16 mars–16 juni 2020 och 1 mars–27 april 2021, eftersom statsrådet fann att situationen inte kunde bemästras enbart med hjälp av normala befogenheter.⁵⁸ Dessa två tillfällen var de första då beredskapslagen togs i bruk.⁵⁹ Vid övriga tidpunkter hanterades Coronakrisen bl.a. enligt lagen om smittsamma sjukdomar och gränsbevakningslagen.⁶⁰

Källor

Beredskapslag 29.12.2011/1552

<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2011/20111552>

Forss, Henri (2020). "Coronakrisen visar på bristerna i beredskapslagen – 'Den kommer garantera att ses över'" *Hufvudstadsbladet* 3 April

<https://www.hbl.fi/artikel/42badfc9-15ca-4f10-a812-74ec22a67664>

Inrikesministeriet (2017). "Ett bra liv – en trygg vardag Statsrådets principbeslut om strategin för den inre säkerheten 5.10.2017"

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160223/sisaisenturvallisuuden-strategia-sv-verkkoversio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Justitiedepartementet "Beredskapslagen revideras"

<https://oikeusministerio.fi/sv/beredskapslagen-revideras>

Lag om försvarstillstånd 22.7.1991/1083

<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1991/19911083>

Salminen, Janne (2020). Finsk krishantering i fredstid – beredskapslagen tillämpas för första gången <https://svjt.se/svjt/2020/1116>

Statsrådet (2017) "Säkerhetsstrategi för samhället: Statsrådets principbeslut" Utfärdat i Helsingfors 2.11.2017 https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS_2017_svenska.pdf

Statsrådet (2012) "Statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten" Utfärdat i Helsingfors den 5 december 2012

<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1210166/periaatepaatos-kokonaisturvallisuudesta-sv.pdf/a6d648c2-ff97-4376-ab7c-60095b7efede/periaatepaatos-kokonaisturvallisuudesta-sv.pdf>

<https://valtioneuvosto.fi/sv/information-om-coronaviruset/undantagsforhallanden>

Statsrådet "Undantagsförhållanden" <https://valtioneuvosto.fi/sv/information-om-coronaviruset/undantagsforhallanden>

⁵⁸ Statsrådet "Undantagsförhållanden".

⁵⁹ Forss (2020).

⁶⁰ Statsrådet "Undantagsförhållanden".

Säkerhetskommittén "Säkerhetsstrategin för samhället 2017"
<https://turvallisuuskomitea.fi/sv/sakerhetsstrategi-for-samhallet/>

Säkerhetskommittén "Säkerhetsaktörer"
<https://turvallisuuskomitea.fi/sv/sakerhetsstrategi-for-samhallet/sakerhetsaktorer/>

3.4 Frankrike

Bakgrund

Det franska konstitutionella systemet omfattar, som framgår av del två ovan, två typer av nödtillstånd: extraordinära befogenheter och belägringstillstånd. Extraordinära befogenheter har länge varit relativt kontroversiella, då de ger presidenten i stort sett total makt på vad kritiker ansett vara vaga grunder. Belägringstillstånd, som är tänkt att användas vid internationella väpnade konflikter och väpnade uppror, har inte debatterats på samma sätt. Förutom extraordinära befogenheter och belägringstillstånd regleras två typer av nödtillstånd genom ordinär lagstiftning. Dessa är undantagstillstånd och, sedan år 2020, sanitärt undantagstillstånd. Undantagstillstånd regleras i en lag som instiftades 1955, d.v.s. innan införandet av Femte republiken,⁶¹ och har undergått ett flertal ändringar, inte minst under det senaste årtiondet. Bland annat ändrades den i all hast fem dagar efter 2015 års terrorattacker. Även lagen om sanitärt undantagstillstånd har, fastän den är betydligt nyare, varit föremål för justeringar.⁶²

Efter 2015 års terrorattacker planerades en ny konstitutionell lag "till skydd för nationen". Ett av lagens syften var att ge undantagstillståndet konstitutionell status. Lagen debatterades häftigt i Frankrike och var även föremål för ett detaljerat utlåtande från Venedigkommissionen.⁶³ I slutändan antogs den aldrig. I stället tillkom 2017 års lag för förstärkande av den inhemska säkerheten och kampen mot terrorismen. Stiftandet av denna lag satte punkt för det undantagstillstånd som rått i Frankrike sedan 2015 års terroristdåd.⁶⁴ Inte heller denna lag har varit okontroversiell. Enligt kritikerna innebär den nya lagen att bestämmelser som vanligtvis associeras med undantagstillstånd nu blivit en del av den vanliga lagstiftningen och sålunda permanentats.⁶⁵

Lagstiftning

Då grundlagstexten gällande extraordinära befogenheter inte har ändrats sedan 2008 års rapport diskuteras den inte närmare här: i stället hänvisas till rapportens landsstudie över Frankrike. Detsamma gäller de relevanta delarna av den franska

⁶¹ Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

⁶² Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

⁶³ Venedigkommissionen (2016). Opinion On the Draft Constitutional Law on "Protection of the Nation" of France.

⁶⁴ Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

⁶⁵ Maison och Mamoudy (2018) ; Vie publique "État d'urgence et autres régimes d'exception (article 16, état de siège)".

försvarslagen som kodifierar belägringstillstånd; dessa har på det hela taget förblivit desamma sedan 2004.⁶⁶

Enligt lagen om undantagstillstånd kan regeringen genom dekret utfärda undantagstillstånd i hela eller delar av landet antingen vid omedelbar fara härrörande från allvarliga angrepp på den allmänna ordningen eller vid ett allmänt katastrofläge (*calamité publique*). Ett beslut om förlängning utöver de tolv första dagarna fattas av parlamentet genom lag (paragraferna 1–2). Om regeringen avgår eller parlamentet upplöses upphör denna förlängningslag att gälla efter femton dagar (paragraf 4). Enligt ett tillägg från 2015 ska parlamentets kamrar utan försening informeras om regeringens åtgärder under ett undantagstillstånd. Kamrarna har rätt att begära ytterligare information som en del i granskningen och utvärderingen av åtgärderna.

Ett undantagstillstånd innebär att de civila myndigheternas, speciellt inrikesministeriets och prefekternas⁶⁷, befogenheter utökas.⁶⁸ Följande restriktioner får införas av inrikesministern och prefekterna: förbud mot demonstrationer, parader, korteger och möten på allmän plats; förbud mot vissa offentliga sammankomster och stängning av allmänna mötes- och gudstjänstlokaler. Ett införande av skyddszoner möjliggörs, liksom blockering av webbsidor som uppmanar till eller försvarar terrorhandlingar. Möjligheten att införa andra typer av censur, som tidigare fanns i lagen, upphävdes i och med 2015 års ändringar.⁶⁹ Husarrest, vistelseförbud, husrannsakan, och rekvisitioner på inrikesministerns och prefekternas order möjliggörs också.

Beslutsfattande och krishantering

I en allvarlig krissituation kan premiärministern aktivera en interministeriell krisenhet (*cellule interministérielle de crise, CIC*) och ge den operationella ledningen till en minister, vald utifrån krisens art. Vanligtvis handlar det vid en intern kris om inrikesministern eller vid en internationell kris om utrikesministern. CIC består av representanter för de berörda ministerierna samt experter eller andra relevanta aktörer.⁷⁰

CIC består av fyra enheter. Situationsenheten ansvarar för framtagandet av lägesrapporter och analyser av krisens uppkomst. Framförhållningssenheten ("la cellule anticipation") har till uppgift att ta fram scenarier för hur krisen kan komma att utvecklas. Beslutsenheten fattar beslut på basis av förslag från situationsenheten och framförhållningssenheten. Kommunikationsenheten, slutligen, ansvarar för kommunikationen med och rekommendationer till allmänheten.⁷¹

⁶⁶ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: France".

⁶⁷ Prefekterna är inom det franska systemet statens representanter på lokal nivå.

⁶⁸ Vie publique "État d'urgence et autres régimes d'exception (article 16, état de siège)".

⁶⁹ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: France".

⁷⁰ Gouvernement français "Le processus de gestion de crise".

⁷¹ Gouvernement français "Le processus de gestion de crise".

Krisberedskapen är organiserad enligt sektoriella planer utarbetade på nationell och lokal nivå; dessa uppdateras kontinuerligt. Varje plan motsvarar en specifik risk eller ett specifikt hot.⁷² Den kanske mest kända är "plan Vigipirate", vars uppgift är att förebygga och hantera terrorhot. Planerna utvecklas under ledning av generalsekretariatet för försvar och nationell säkerhet (Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, SGDSN).⁷³

Tillämpning

Grundlagens paragraf 16 har använts bara en gång: år 1961 efter kuppörsöket mot dåvarande presidenten Charles de Gaulle.⁷⁴ Bestämmelserna om belägringstillstånd har hittills aldrig tagits i bruk.⁷⁵

Lagen om undantagstillstånd har tillämpats ett flertal gånger:⁷⁶ den användes i nästan två år efter 2015 års terrorattacker, mellan 14 november 2015 och 1 november 2017, då lagen för förstärkandet av den inhemska säkerheten och kampen mot terrorismen trädde i kraft.

Under Coronakrisen använde regeringen sig inte av lagen om undantagstillstånd. I stället antogs, som nämnts ovan, i mars 2020 en ny lag om sanitärt nödläge ("état d'urgence sanitaire").⁷⁷

Källor

Code de la défense

<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071307/>

Gouvernement français "La préparation de l'état face aux risques"

<https://www.gouvernement.fr/risques/la-preparation-de-l-etat-face-aux-risques>

Gouvernement français "Le processus de gestion de crise"

<https://www.gouvernement.fr/risques/le-processus-de-gestion-de-crise>

Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000695350>

Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000035932811>

Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041746313/>

⁷² Gouvernement français "La préparation de l'état face aux risques".

⁷³ Gouvernement français "La préparation de l'état face aux risques".

⁷⁴ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: France".

⁷⁵ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: France".

⁷⁶ Se landsstudien I 2008 års rapport.

⁷⁷ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: France".

Maison, Rafaele och Mamoudy, Olga (2018) *Autour de l'état d'urgence français : le droit politique d'exception, pratique nationale et sources internationales*, Paris, Institut universitaire Varenne

Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: France".
<https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/FRA-E.htm>

Venedigkommissionen (2016). Opinion On the Draft Constitutional Law on "Protection of the Nation" of France Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016) Strasbourg, 14 March Opinion No. 838/2016 CDL-AD(2016)006

Vie publique "État d'urgence et autres régimes d'exception (article 16, état de siège)" République française <https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/269427-etat-durgence-et-autres-regimes-dexception-article-16-etat-de-siege>

3.5 Italien

Bakgrund

Italiens grundlag reglerar ett nödtillstånd, nämligen krigstillstånd. I enlighet med paragraf 78 har parlamentet befogenhet att utfärda krigstillstånd och ge nödvändiga maktbefogenheter till regeringen. I övrigt finns inga andra konstitutionellt reglerade nödtillstånd och konstitutionen säger inget mer om krigstillstånd än vad som återfinns i paragraf 78.

Konstitutionens paragraf 77.2–3 tillåter dock regeringen att på eget ansvar och i fall av utomordentlig nöd och brådska vidta tillfälliga åtgärder. Dessa ska framläggas parlamentet. Sådana åtgärder förlorar all rättslig verkan – även retroaktivt – om de inte införlivas i lagstiftningen inom sextio dagar genom en så kallad omvandlingslag.⁷⁸ Venedigkommissionens Observatory on emergency situations förklarar att vad som ansetts vara fall av utomordentlig nöd och brådska har varierat över tid:

The effective meaning of the words "extraordinary cases of necessity and urgency" has significantly varied from time to time. While in the first decade of the constitutional practice such cases designed public emergencies such as earthquakes or financial crisis, governments adopted later decree laws (namely the "temporary measures" as provided in Article 77) as ordinary means of legislation, with the effect of transforming the exception (or the emergency) into the rule.⁷⁹

Liknande kritik har framhållit att sådan lagstiftning använts för att genomföra neoliberal ekonomiska reformer⁸⁰ och att "legislating by statutory decrees is not at all extraordinary".⁸¹

⁷⁸ Cozzolino 2019 fotnot 4.

⁷⁹ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Italy".

⁸⁰ Cozzolino 2019.

⁸¹ Civitarese Matteucci et al 2021.

Undantagstillstånd (*stato di emergenza*) regleras genom vanlig lagstiftning, i lagen om civilförsvaret från 1992, numera införd i ett lagdekret från 2018.⁸² Denna lagstiftning har använts relativt flitigt och diskuteras närmare nedan.

Lagstiftning

2018 års lagdekret om civilförsvaret skiljer mellan lokala, regionala och nationella nödlägen, vart och ett med olika modus operandi och ansvariga myndigheter.⁸³ Paragraf 7 skiljer sålunda mellan händelser som kan hanteras av enskilda myndigheter med hjälp av deras vanliga befogenheter, händelser som fordrar samarbete mellan olika myndigheter och användandet av extraordinära befogenheter samt, slutligen, landsomfattande händelser som kräver extraordinära befogenheter och åtgärder. Lagdekretets definition av civilförsvaret omfattar såväl olika typer av naturkatastrofer som katastrofer som orsakats av människor.⁸⁴

I enlighet med lagdekretet får regeringen, på förslag av premiärministern, införa undantagstillstånd i hela eller delar av landet. Ett sådant beslut kan utfärdas för en viss tid, dock högst 12 månader. Det kan förlängas en gång med ytterligare 12 månader (paragraf 24). Ett sådant beslut behöver inte godkännas av parlamentet. Vid ett undantagstillstånd kan myndigheterna utfärda regleringar som avviker från vanlig lagstiftning, men inte från konstitutionen.⁸⁵

Beslutsfattande och krishantering

I ett nödläge samordnar premiärministern och regeringen med civilförsvartsstyrelsen (*Dipartimento della protezione civile*); civilförsvartsstyrelsen är underställd premiärministern och har en central roll i krishantering. Civilförsvartsstyrelsen tillsätter för varje nationellt krisläge en tillfällig lednings- och kontrollenhet (*Direzione di Comando e Controllo, DiComaC*) som består av medlemmar från olika delar av förvaltningen.⁸⁶ Ytterligare speciella arbetsgrupper tillsätts efter behov.⁸⁷ Dessa kan ha stort inflytande på krishantering, såsom var fallet under Coronakrisen, då en nytillsatt enhet anses ha varit "den verkliga ledaren" i den första fasen av pandemin.⁸⁸ Regeringen kan dessutom utse en kommissionär som ansvarig för samordningsfrågor.⁸⁹

⁸² Decreto Legislativo n.1 del 2 gennaio 2018: Codice della protezione civile, Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Italy".

⁸³ Allegretti 2021.

⁸⁴ United Nations Environment Programme Law and Environment Assistance Platform "Abstract Legislative Decree 2 January 2018, n. 1 Civil Protection Code" <https://leap.unep.org/countries/it/national-legislation/legislative-decree-2-january-2018-n-1-civil-protection-code>.

⁸⁵ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Italy".

⁸⁶ Allegretti 2021.

⁸⁷ Capano 2020.

⁸⁸ Capano 2020.

⁸⁹ Allegretti 2021.

Nöddekret utfärdas vanligen av en enskild minister, civilförsvarsstyrelsen eller statsministern.⁹⁰

De regionala och lokala nivåerna är av stor betydelse i krishanteringens då ansvaret för civilförsvaret i enlighet med konstitutionen delas mellan staten och regionerna, och den lokala nivån betonas särskilt i 2018 års lagdekret.⁹¹ Subsidiaritetsprincipen är sålunda grundläggande.

Civilförsvarsstyrelsen, i samarbete med regionerna och de autonoma provinserna, är också ansvarig för nationellt riskförebyggande arbete, planering och prognoser.⁹²

Tillämpning

Undantagstillstånd är relativt frekvent återkommande, något som en illustration över 2022 visar:⁹³ Undantagstillståndet som utfärdats med anledning av Coronaepidemin avslutades i månadsskiftet mars–april 2022.⁹⁴ Vid den tidpunkten var ett undantagstillstånd förorsakat av kriget i Ukraina redan i kraft. Under sommaren tillkom ett undantagstillstånd i fem regioner som drabbats av allvarlig torka. I november utfärdades undantagstillstånd på ön Ischia i södra Italien efter att ett jordskred förorsakat död och förödelse.

Källor

Allegretti, Umberto (2021). "Civil Protection: The Fight Against Earthquakes" in Domenico Sorace, Leonardo Ferrara, Ippolito Piazza (Eds) *The Changing Administrative Law of an EU Member State: The Italian Case* Springer

Aristei L, D'Ambrosio F, Villani L, Rossi MF, Daniele A, Amantea C, Damiani G, Laurenti P, Ricciardi W, Gualano MR, Moscato U. (2022) "Public Health Regulations and Policies Dealing with Preparedness and Emergency Management: The Experience of the COVID-19 Pandemic in Italy." *Int J Environ Res Public Health*. Jan 19;19(3):1091

Capano, Giliberto (2020) Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are, *Policy and Society*, Volume 39, Issue 3

Civitarese Matteucci, S; Pioggia, A; Repetto, G; Tega, D; Pignataro, M; Celepija, M; Ferrara, L; Cavasino, E; Piazza, I (2021) "Italy: Legal Response to Covid-19", in Jeff King and Octávio LM Ferraz et al (eds), *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19* (OUP)

⁹⁰ Aristei et al 2022.

⁹¹ Allegretti 2021.

⁹² Allegretti 2021.

⁹³ Informationen i detta avsnitt är hämtad från pressartiklar i ledande nyhetsmedier.

⁹⁴ Det bör poängteras att Coronakrisen hanterades med en kombination av undantagstillstånd och brådskande lagstiftning i enlighet med konstitutionens paragraf 77 (se ovan) (Civitarese Matteucci 2020).

Civitarese Matteucci, S (2020) 'The Italian Response to Coronavirus and Constitutional Disagreement', UK Constitutional Law Blog (30 April)

<https://ukconstitutionallaw.org/2020/04/30/stefano-civitarese-matteucci-the-italian-response-to-coronavirus-and-constitutional-disagreement/>

Cozzolino, Adriano (2019) "Reconfiguring the state: executive powers, emergency legislation, and neoliberalization in Italy", *Globalizations*, 16:3, 336-352

Decreto Legislativo n.1 del 2 gennaio 2018: Codice della protezione civile
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/1/22/18G00011/sg>

United Nations Environment Programme Law and Environment Assistance Platform
"Abstract Legislative Decree 2 January 2018, n. 1 Civil Protection Code"
<https://leap.unep.org/countries/it/national-legislation/legislative-decree-2-january-2018-n-1-civil-protection-code>

Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Italy"
<https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/ITA-E.htm>

3.6 Norge

Bakgrund

Nödlagen regleras ytterst knapphändigt i den norska grundlagen. Paragraferna 25 och 101 stipulerar att regeringen inte har rätt att använda militärmakt mot invånarna förutom om en folksamling stör den allmänna ordningen och inte omedelbart upplöses efter det att "de lovbestemmelser som angår opprør, tre ganger høyt og tydelig er opplest for forsamlingen" av de civila myndigheterna. Dessutom förordas i grundlagen att stortinget i allmänhet sammanträder i rikets huvudstad, förutom om kungen "på grunn av overordentlige omstendigheter, for eksempel fiendtlig innfall eller smittsom syke" väljer en annan stad i riket (paragraf 68). I övrigt finns inga regleringar gällande nödlagen i den norska grundlagen.

I stället regleras nödlagen i Beredskapsloven från 1950 och 2017 års Samfunnsikkerhetsinstruks. En s.k. Krisefullmaktslov var under beredning när Coronapandemin utbröt,⁹⁵ och viktiga delar av lagförslaget inkorporerades i stället i den s.k. Koronalovent, en tillfällig lag som var i kraft mellan slutet av mars och slutet av maj 2020.⁹⁶

Nödrätten är fortfarande en del av den norska rättstraditionen, även om den debatteras kontinuerligt, främst med avseende på rättsstatlighet, mänskliga rättigheter och dess förhållande till den norska grundlagen. Krisefullmaktsloven utgjorde ett försök att

⁹⁵ Letvik 2020.

⁹⁶ LOV-2020-03-27-17.

stärka ett lagbaserat tillvägagångssätt vid nödsituationer, och på detta sätt minimera behovet av att använda sig av den extra-konstitutionella nödrätten.⁹⁷

Lagstiftning

Beredskapslagen från 1950⁹⁸ reglerar beslutsfattande, maktfördelning och mobilisering av resurser vid krig, krigsfara och hot mot statens oavhängighet och territorium (paragraferna 3, 7, 15). Om Stortinget p.g.a. krig inte kan samlas övertar kungen den lagstiftande makten, dock begränsad till sådana åtgärder som krävs för att tillvarata landets intressen (nationens säkerhet, den allmänna ordningen, folkhälsan, tillgången till förnödenheter och skyddet av allmän och privat egendom) (paragraf 1). Kungen förblir ansvarig gentemot Stortinget som måste delges dess lagar så snart som möjligt. Stortinget har makten att upphäva lagarna (paragraf 3) och de upphävs automatiskt efter Stortingets första officiella sammanträde (paragraf 2). Smärre ändringar av beredskapslagen har gjorts sedan 2008 års rapport skrevs. Regler för tillämpning av påföljder i paragraf 19 ändrades 2015, paragraf 11 upphävdes 2017 och 2021 infördes könsneutrala yrkesbeteckningar.

Arbetet med krisefullmaktsloven påbörjades med tillsättningen av en utredning år 2018. Meningen var att ge regeringen möjlighet att åsidosätta den normala kompetensfördelningen ("supplere, utfylle eller fravike annen lovgivning på tvers av sektorer") i krissituationer som inte täcks av beredskapslagen.⁹⁹ Dessa definieras som extraordinära lägen som "vil sette den alminnelige beredskap under et slikt press at [[äget] ikke lenger kan håndteres innenfor ordinære rammer."¹⁰⁰ Till sådana lägen hör naturkatastrofer, olyckor, pandemier, flyktingkatastrofer och infrastrukturkollaps.

Lagförslaget presenterades 2019. Enligt förslaget skulle kungen, i samarbete med regeringen, ha makten att aktivera krisfullmaktslagen.¹⁰¹ Ett sådant beslut måste föreläggas parlamentet inom tio dagar och en minoritet på minst en tredjedel av dess ledamöter skulle haft möjlighet att upphäva lagen. En maximal tidsgräns för aktivering av lagen sattes till sex månader.¹⁰²

Beslutsfattande och krishantering

Krishanteringen omstrukturerades år 2017 i och med ikraftträdandet av den nya "samfunnssikkerhetsinstruksen".¹⁰³ De tre tidigare huvudprinciperna ansvar, likhet och närhet finns kvar, men kompletteras av en fjärde princip, samarbete:

⁹⁷ Letvik 2020.

⁹⁸ LOV-1950-12-15-7.

⁹⁹ NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer.

¹⁰⁰ Ibid, s. 19.

¹⁰¹ Ibid, s. 22.

¹⁰² Ibid, s. 22.

¹⁰³ FOR-2017-09-01-1349.

- Ansvarsprinciplen betyder att myndigheternas ansvarsområden förblir desamma också i en krissituation;
- Likhetsprinciplen innebär att organisationen vid en kris i största möjliga mån ska förbli densamma;
- Närhetsprinciplen understryker att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå, organisatoriskt och geografiskt;
- Samarbetsprinciplen poängterar varje statlig aktörs ansvar att samarbeta med andra relevanta aktörer i krisförebyggande, krisberedskaps- och krishanteringssyfte.¹⁰⁴

Regeringen har det övergripande politiska ansvaret för krisberedskap och krishantering, medan varje departement ansvarar för kontinuerlig riskanalys, datainsamling och införandet av krisåtgärder inom sina ansvarsområden. Vid mer komplexa krissituationer verkar Kriserådet som samordnande organ under regeringen. Kriserådet består av regeringsråd vid statsministerns kansli, departementsråd vid justitie och beredskaps-, försvars- och socialdepartementen samt utrikesråd vid utrikesdepartementet. Andra departement kan införlivas vid behov.

Sedan terrorattackerna i Oslo och på Utøya leder justitie- och beredskapsdepartementet vanligtvis kriserådet vid civila nationella kriser.¹⁰⁵ I annat fall leds arbetet av det departement inom vars mandat och expertis krisen faller. Leddepartementet stöds av ett permanent sekretariat, Krisestøtteenheten.

Tillämpning

Kriserådet har aktiverats ett antal gånger sedan det tillkom år 2005 som en följd av 2004 års tsunami i södra och sydöstra Asien.¹⁰⁶ Tröskeln för ett sammankallande är tänkt att vara relativt låg. Kriserådet spelade en viktig roll efter 2011 års terrorattacker och aktiverades i början av Covid-19 pandemin. Dock fann en utredning från 2021 av regeringens pandemihantering att rådets roll i krishanteringen varit mindre central än vad som väntats. En anledning till detta var regeringens beslut att tillsätta en särskild Coronakommitté i mars 2020.¹⁰⁷

Källor

FOR-2017-09-01-1349 Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen) <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2017-09-01-1349>

¹⁰⁴ "Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet" <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/>.

¹⁰⁵ "Kriserådet" i *Store norske leksikon*.

¹⁰⁶ St.meld. nr. 37 (2004–2005) "Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering".

¹⁰⁷ NOU 2021: 6, s. 211.

“Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet” Justis- og beredskapsdepartementet
<https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/>

Letvik, Tore (2020) “Lov-Norge var i ferd med å ruste seg for kriser da krisen traff”
Juristen <https://juristen.no/nyheter/2020/09/lov-norge-var-i-ferd-med-%C3%A5-ruste-seg-kriser-da-krisen-traff>

LOV-2020-03-27-17, Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven)
<https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2020-03-27-17?q=koronaloven>

LOV-1950-12-15-7 Lov om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold [beredskapsloven] <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1950-12-15-7>

“Kriserådet” i *Store norske leksikon* <https://snl.no/Kriser%C3%A5det>

NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien: Rapport fra Koronakommisjonen
<https://www.regjeringen.no/contentassets/5d388acc92064389b2a4e1a449c5865e/nou/pdfs/nou202120210006000dddpdfs.pdf>

NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn — Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet.

NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-13/id2654109/?ch=2>

NOU 1995: 31 Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser.

St.meld. nr. 37 (2004–2005) “Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering” <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-37-2004-2005-/id198889/?q=kriser%C3%A5d&ch=1#kap1-1>

3.7 Schweiz

Bakgrund

Schweiziska beslutsfattare har avsiktligt valt att inte reglera undantagstillstånd vare sig på grundlagsnivå eller i ordinär lagstiftning.¹⁰⁸ Grundlagen är tänkt som ett dokument för fredliga förhållanden, ett *Schönes-Wetter-Programm*, som det har uttryckts.¹⁰⁹ Den i mångt och mycket extra-konstitutionella nödrätten (*Notrecht; droit de nécessité*) tillåter

¹⁰⁸ Kley 2020, Venedigkommissionen “Observatory on emergency situations: Switzerland”, se också 2008 års rapport.

¹⁰⁹ Hottelier 2021, s. 601.

i stället att undantagstillstånd utfärdas när statens fortsatta existens eller dess befolknings överlevnad hotas, t.ex. vid krig eller särdeles allvarlig naturkatastrof:

Regeringen har inte bara rätt, men är också skyldig att agera utanför alla konstitutionella ramar i en nödsituation som hotar landets själva existens; dock kan de grundläggande rättigheterna inte i något fall begränsas...¹¹⁰

I sådana situationer överförs parlamentets makt till regeringen, antingen automatiskt i det fall parlamentet inte kan samlas, annars genom parlamentsbeslut.¹¹¹ Myndigheterna får när nödrätten åberopats göra avsteg från grundlagen, dock med undantag för *jus cogens* bestämmelser, humanitär rätt samt EKMR paragraf 15.2.¹¹² Som nämns ovan är kärnan i de mänskliga rättigheterna okränkbar enligt den schweiziska grundlagen.

Det finns dock, som framgår av del 2 ovan, vissa grundlagsparagrafer som behandlar nödlägen utan att dessa utgör grunden för ett specifikt nödtillstånd.¹¹³ Dessa diskuteras närmare nedan.

Lagstiftning

Som nämnts finns inget nödtillstånd i egentlig mening, varken i konstitutionen eller i annan lagstiftning; detta är resultatet av aktiva val gjorda över många årtionden av schweiziska lagstiftare (se 2008 års studie för ytterligare detaljer).

Däremot får regeringen, i enlighet med konstitutionen, vid oroligheter som allvarligt hotar den allmänna ordningen eller den externa eller interna säkerheten fatta beslut och anta förordningar för att komma till rätta med situationen (paragraf 185.3). Sådana förordningar behöver inte vara förankrade i lag. De måste vara tillfälliga och upphör att gälla efter sex månader om de inte förankrats i lag.¹¹⁴ Dessa förordningar har använts i en rad sammanhang, som till exempel under 2008 års finanskris och i samband med ett rättsfall där schweiziska medborgare stod anklagade för kärnvapenspridning.¹¹⁵ Användningsområdena visar att det i praktiken inte handlar om något nödtillstånd.

Parlamentet har också möjlighet att stifta brådskade federala lagar i enlighet med grundlagens paragraf 165. Dessa träder i kraft omedelbart och kan strida mot grundlagen, men har då en giltighetstid på ett år utom i det fall de bekräftas genom folkomröstning. Som påpekats av schweiziska jurister kan denna regel användas som stöd för ett parlamentariskt godkännande av nödrätten.¹¹⁶

Konstitutionen reglerar också hur försvarsmakten kan användas när de civila myndigheterna står inför en exceptionell situation. Den preciserar dessutom på vilka

¹¹⁰ Parlement suisse "Lexique du parlement: droit de nécessité", författarens översättning.

¹¹¹ Hottelier 2021, s. 580.

¹¹² Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Switzerland".

¹¹³ Bernard 2020.

¹¹⁴ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Switzerland". Sexmånadersreglen tillkom år 2011.

¹¹⁵ Parlement suisse "Lexique du parlement: droit de nécessité".

¹¹⁶ Bernard 2020, s. 13.

sätt konfederationen kan ingripa, med eller utan en kantons medgivande, vid allvarliga kriser på kantonal nivå (se del 2 ovan).¹¹⁷

Beslutsfattande och krishantering

Principen för krishantering är att den så långt som möjligt ska följa samma procedurer som i normalfallet. Regeringen delegerar den övergripande krishantering till en av sina medlemmar beroende på krisens natur, eller till presidentens departement om krisen berör många departements kompetensområden.¹¹⁸

Den utsedda ministern tillsätter en tillfällig krisstab (*état-major de crise ad hoc*). Den federala staben för befolkningsskydd och staben för polisens verksamhet¹¹⁹ ställs till den tillfälliga krisstabens förfogande, beroende på krisens art.¹²⁰ Krisstaben är tänkt att vara flexibel och på bästa sätt använda sig av tillgänglig expertis både inom och utanför departementen.¹²¹

Den nationella larmcentralen (Centrale nationale d'alarme, CENAL) och konfederationens underrättelsetjänst (SRC) är tillsammans ansvariga för att skapa en situationsbild och, var för sig beroende på sakfrågan, säkra informationsflödet mellan kantonerna och konfederationen.

Inte minst p.g.a. landets federala struktur spelar också kantonerna en viktig roll i krishantering. Även här ska krishantering i möjligaste mån vara densamma som vid normalt beslutsfattande och, vid en långvarigare kris, ska en specifik kantonal instans överta ledningen.¹²²

Tillämpning

Extra-konstitutionellt nödtillstånd tillämpades under de bägge världskrigen (se 2008 års rapport för detaljer). Paragraf 185.3 används, vilket inledningsvis nämndes, relativt ofta; den tillämpades också under Coronakrisen.¹²³ Sedan Coronapandemin har en debatt om systemet med tillfälliga krisstaber tagit fart och flera instanser önskar ersätta detta med en permanent krisstab på federal nivå.¹²⁴

¹¹⁷ Somliga kantonal grundlag innefattar också vissa nödförordningar; andra kantonal grundlag i betydligt lägre grad. Nyare kantonal grundlag är vanligtvis mer detaljerade och ger som regel den verkställande makten, i de fall då säkerheten och den allmänna ordningen är allvarligt hotade, rätten att vidta nödvändiga åtgärder utan förankring i lag. En nödförordning ska omedelbart framläggas det kantonal parlamentet och upphör att gälla ett år senare om parlamentet inte godkänner den. Det har sålunda konstaterats att de kantonal grundlagarna i mångt och mycket liknar den extra-legala nödrätten (ibid).

¹¹⁸ Réseau national de sécurité "Gestion de crise".

¹¹⁹ Denna skapades 2015 genom ett samarbete mellan kantonal polisstyrkor.

¹²⁰ Réseau national de sécurité "Gestion de crise".

¹²¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20203478>.

¹²² Réseau national de sécurité "Gestion de crise".

¹²³ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Switzerland".

¹²⁴ Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (2022).

Källor

Bernard, Frédéric. (2020) État de droit et situations extraordinaires. In: Oliver Diggelmann, Maya Hertig Randall, Benjamin Schindler. *Verfassungsrecht der Schweiz Droit constitutionnel suisse*, vol. II. Zurich : Schulthess, s. 979–998

Chancellerie fédérale: Gestion de crises

<https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/soutien-gouvernement/aide-conduite-strategique/gestion-crises.html>

Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (2022). Etat-major de crise permanent au niveau de la Confédération: la CG MPS en recommande la création 14 juni

<https://rkmzf.ch/fr/permanenter-krisenstab-des-bundes-rk-mzf-empfiehl-die-schaffung/>

Hottelier, Michel. (2021) "Suisse" i: L'état d'exception, nouveau régime de droit commun des droits et libertés? Du terrorisme à l'urgence sanitaire- L'opinion publique aujourd'hui. Regards pluridisciplinaires *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 36. s. 577–602

Kley, Andreas (2020) "Ausserordentliche Situationen verlangen nach ausserordentlichen Lösungen : Ein staatsrechtliches Lehrstück zu Art. 7 Epg und Art. 185 Abs. 3 BV," i: *Schweizerisches Zentralblatt Für Staats- Und Verwaltungsrecht* 121Nr. 5, s. 268–276

Kley, Andreas (2020) "Pleins pouvoirs" *Dictionnaire historique de la Suisse* <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/010094/2020-10-06/>

Parlement suisse "Lexique du parlement: droit de nécessité"

<https://www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=155>

Réseau national de sécurité "Gestion de crise"

<https://www.svs.admin.ch/fr/themes/krisenmanagement/krisenmanagement2.html>

Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Switzerland"

<https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/SUI-E.htm>

3.8 Spanien*Bakgrund*

Tre typer av nödtillstånd regleras i konstitutionen (paragraf 116): larmberedskap, undantagstillstånd och belägringstillstånd. Grundlagsreglerna är relativt detaljerade. Det finns tydliga gradskillnader mellan de tre nödtillstånden, där larmberedskap – som utfärdas av regeringen – är det minst långtgående och belägringstillstånd – som

utfärdas av kongressen med absolut majoritet – har de mest omfattande konsekvenserna. Regleringarna i grundlagens paragraf 116 utvecklas närmare i en organisk lag (Ley Orgánica 4/1981). Denna lag har inte ändrats sedan utfärdandet år 1981.¹²⁵ Med andra ord har de spanska regleringarna av nödtillstånd i ett europeiskt perspektiv varit mycket stabila. Detta är speciellt anmärkningsvärt då reglerna skapades mer eller mindre omedelbart efter diktaturens fall i slutet av 1970-talet.

Förutom dessa regleringar medger konstitutionens paragraf 86 att regeringen i fall av utomordentlig och brådskande nödvändighet utfärdar tillfälliga lagdekret. Dessa får inte inverka på regleringen av de grundläggande statsorganen, mänskliga fri- och rättigheter i enlighet med konstitutionens första del, systemet med autonoma regioner eller vallagen. Dessa lagdekret måste omedelbart framläggas parlamentets nedre kammare, som röstar om dem inom trettio dagar.¹²⁶

År 2015 tillkom en lag med syfte att förbättra samarbetet mellan olika myndigheter med målet att säkerställa den övergripande säkerheten.¹²⁷ Lagen fastställer grunderna för ett nationellt säkerhetssystem under ledning av premiärministern; lagen diskuteras närmare i följande avsnitt.

Lagstiftning

Ley Orgánica 4/1981 beskrivs utförligt i 2008 års rapport, varför bara några sammanfattande punkter nämns här. Larmberedskap utlyses vid katastrofer, olyckor, epidemier, avbrott i viktig offentlig verksamhet eller vid brist på livsnödvändiga förnödenheter. Undantagstillstånd kan komma i fråga när det politiska systemet eller den allmänna ordningen störs så allvarligt att vanliga myndighetsåtgärder inte räcker till för att bemästra situationen. Belägringstillstånd utfärdas vid krig eller uppror.

Reglerna för utlysande av de olika nödtillstånden och parlamentets roll däri, konsekvenserna för maktfördelningen, inskränkningar i mänskliga fri- och rättigheter, rekvisition/beslagtagning osv. är mest långtgående vid belägringstillstånd, minst långtgående vid larmberedskap. De är också kumulativa, så att om till exempel en allvarlig störning av den allmänna ordningen sammanfaller med en olycka, katastrof eller epidemi etc., kan inte bara undantagstillstånd utfärdas, utan också åtgärder vidtas som faller under larmberedskapsregleringarna.

2015 års lag om nationell säkerhet omfattar bland annat definitioner av nationell säkerhet och det nationella säkerhetssystemet, regler gällande systemets organisation, kompetensfördelningen mellan olika statsorgan, krishantering samt samarbetet med de autonoma regionerna. Reglerna omfattar inte larmberedskap och undantagstillstånd,

¹²⁵ Ett förslag om ändringar framlades nyligen (se https://www.congreso.es/es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=most-rarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=122%2F000174). Enligt experter är chanserna att det går igenom minimala (emailkorrespondens med Zulima Palmira Sánchez Sánchez, professor i förvaltningsrätt, Universidad de Salamanca, 9 februari 2023).

¹²⁶ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Spain".

¹²⁷ Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

vilka "regleras av sina specifika förordningar" (paragraf 2.2). Däremot utgör det nationella säkerhetssystemets resurser och instrument för krishantering ett stöd vid larmberedskap eller undantagstillstånd i enlighet med regeringsbeslut och annan lagstiftning.

Nationell säkerhet omfattar områden "som är grundläggande för att bibehålla fri- och rättigheter, medborgarnas välfärd och tillgången till oundgängliga tjänster och resurser". Där ingår bland annat cybersäkerhet, ekonomisk och finansiell säkerhet, sjöfartssäkerhet, säkerhet i luftrum och yttre rymden, trygg energiförsörjning och hälso- och miljöskydd (paragraf 10). Premiärministern leder det nationella säkerhetssystemet med stöd av det nationella säkerhetsrådet (*Consejo de Seguridad Nacional*) och dess tekniska sekretariat, departementet för nationell säkerhet (*Departamento de Seguridad Nacional*) (paragraf 20). Det nationella säkerhetsrådet har bland annat till uppgift att säkerställa planering och samordning när det gäller nationell säkerhet och att leda och samordna krisledningen (paragraf 21). Det består förutom av premiärministern och vicepremiärministrarna av utrikes-, justitie-, försvars-, finans-, inrikes-, utvecklings-, industri- energi-, ekonomi- och socialministrarna, överbefälhavaren samt chefen för säkerhetstjänsten. Andra departement och myndigheter kan också kallas att delta, beroende på frågans art, liksom utomstående personer och organisationer (paragraf 21).

En "situation av intresse för den nationella säkerheten" utlyses av premiärministern genom dekret. Dekretet ska innefatta en definition av krisen, geografisk utbredning, giltighetstid och i förekommande fall förlängning. Dessutom ska dekretet klargöra resursbehovet och utnämna en ledmyndighet. Parlamentets nedre kammare ska omedelbart informeras om åtgärderna och situationens utveckling (paragraf 24). Premiärministern ska sammankalla det nationella säkerhetsrådet för att leda och koordinera arbetet eller, ifall en ledmyndighet utses, ge råd om sådan utnämning (paragraf 25).

Beslutsfattande och krishantering

Som i de flesta andra länder följer Spanien subsidiaritetsprincipen, vilket innebär att en lokal eller regional nödsituation hanteras med stöd av lokala/regionala beredskapsplaner och resurser.¹²⁸ Detta är speciellt viktigt i ett system som det spanska, där de autonoma regionernas befogenheter och ansvarsområden är omfattande.

Som framgår av ovanstående ger lagen om nationell säkerhet premiärministern och det nationella säkerhetsrådet en central roll i krishanteringen på nationell nivå. Rådet kan upprätta vägledande organ på olika områden; dessa kallas vanligtvis specialiserade kommittéer.¹²⁹ Det nationella säkerhetsrådet backas i det dagliga arbetet upp av den s.k. situationskommittén (*Comité de Situación*) som vanligtvis leds av en vicepremiärminister. Dess medlemmar består av representanter (i form av höga

¹²⁸ European Commission "The national disaster management system: Spain".

¹²⁹ Departamento de Seguridad Nacional 2019, s. 22.

tjänstemän) från alla ministerier och statsorgan som finns representerade i det nationella säkerhetsrådet.¹³⁰ Situationskommittén utför i praktiken en rad krishanteringsuppgifter. I enlighet med civilförsvarlagen¹³¹ ges inrikesministern befogenheten över krishanteringen vid rent nationella kriser, vilket innebär organisation, koordination och hantering av alla nationella och internationella resurser.¹³²



Figur 2: Det nationella säkerhetssystemet (Källa: Departamento de Seguridad Nacional 2019, s. 22.)

Tillämpning

Larmberedskap har utfärdats vid fyra tillfällen, första gången i samband med 2010 års flygledarkris,¹³³ och övriga tre år 2020 under Coronapandemin;¹³⁴ av dessa tre

¹³⁰ Departamento de Seguridad Nacional 2019, s. 23.

¹³¹ Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

¹³² Departamento de Seguridad Nacional 2019, s. 25.

¹³³ Se Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo (tack till Zulima Palmira Sánchez Sánchez, professor i förvaltningsrätt, Universidad de Salamanca för denna referens).

¹³⁴ Se Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 ; Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 och Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

larmberedskapstillstånd gällde två hela landet, medan ett gällde Madrid. Vart och ett av dem förlängdes ett antal gånger i enlighet med konstitutionen.

Undantagstillstånd och belägringstillstånd har inte använts efter det att Spanien blev en demokrati, inte ens i samband med det misslyckade kuppforsöket 1981, vid de tillfällen då Spanien drabbades av inhemsk ETA-organiserad terrorism eller när Katalonien skakades av oroligheter i kölvattnet av en otillåten folkomröstning om självständighet.¹³⁵

Källor

Departamento de Seguridad Nacional 2019 National Civil Protection Strategy 2019
<https://www.dsn.gob.es/>

European Commission "The national disaster management system: Spain" European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system/spain_en

Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional
<https://www.boe.es/eli/es/l/2015/09/28/36>

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio
<https://www.boe.es/eli/es/lo/1981/06/01/4/con>

Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Spain"
<https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/ESP-E.htm>

3.9 Storbritannien

Bakgrund

Storbritannien har ingen skriven författning och det finns ingen normhierarki i vanlig mening mellan lagar med grundlagsstatus, organiska lagar och ordinär lagstiftning.¹³⁶ Därmed finns det inte heller någon konstitutionell reglering av nödtillstånd.

Nödtillstånd regleras i stället i Civil Contingencies Act från 2004. Denna kompletteras av sektorspecifik nödlagstiftning (på energiområdet, vad gäller vattenförsörjning osv).¹³⁷ Del 2 av Civil Contingencies Act, vilken reglerar maktförhållandena vid en allvarlig kris och därför är den mest relevanta delen för föreliggande rapport, har bara marginellt

Under pandemin användes också lagdekret i enlighet med grundlagens paragraf 86 (Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Spain").

¹³⁵ Emailkorrespondens med Zulima Palmira Sánchez Sánchez, professor i förvaltningsrätt, Universidad de Salamanca, 9 februari 2023.

¹³⁶ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: United Kingdom".

¹³⁷ Cabinet Office 2022, s. 20.

ändrats sedan den antogs för snart tjugo år sedan. Då den redan beskrivits utförligt i 2008 års rapport ges en sammanfattning av de viktigaste punkterna i nästa avsnitt.

Den s.k. National Preparedness Commission ombads att göra en oberoende utvärdering av Civil Contingencies Act, vilken utkom 2022.¹³⁸ I denna konstaterades i första hand behovet av större resurser och ett mer systematiskt förebyggande arbete. En officiell utvärdering av lagen från samma år kom dock till slutsatsen att det ”i detta skede inte finns någon anledning att företa en genomgripande omarbetning av lagen”.¹³⁹ Den får medhåll i en senare rapport om Storbritanniens förmåga att stå emot kriser och katastrofer, som speciellt betonar den fortsatta relevansen av del 2.¹⁴⁰ Det troligaste är därför att den brittiska nödlagstiftningen förblir oförändrad, även i ljuset av de kriser som landet genomgått under de senaste åren, inklusive upploppen sommaren 2011, ett flertal terrordåd, förödande bränder och Coronaepidemin.

Lagstiftning

Del 1 av Civil Contingencies Act, vilken genomgått fler ändringar än del 2, reglerar civilförsvaret och krisberedskap på lokal nivå. Fokus läggs på de lokala aktörernas respektive ansvarsområden och samspelet mellan dem. Dessa aktörer är av central betydelse då subsidiaritetsprincipen är lagens hörnsten.¹⁴¹

Del 2 av lagen gör det möjligt för monarken (i praktiken regeringen) att i en nödsituation stifta tillfälliga lagar utan förhandsgranskning av parlamentet. En nödsituation definieras som en händelse eller situation som hotar att allvarligt skada människors välfärd eller miljön, eller krig eller terrorism som hotar att allvarligt skada landets säkerhet (paragraf 19). Den speciella lagstiftningsmakten är vittgående och omfattar alla förordningar som anses nödvändiga för att bemästra nödsituationen. Detta omfattar till exempel befogenheter att bemyndiga enskilda personer, konfiskera egendom, definiera (inom vissa gränser) nya typer av lagöverträdelser, förbjuda folksamlingar och resor, sätta in väpnade styrkor och ändra eller tillfälligt upphäva de flesta lagar, med undantag av del 2 av Civil Contingencies Act och Human Rights Act 1998.

Användandet av Civil Contingencies Act begränsas av vad som ofta kallas ett ”trippellås” (”triple lock”): kravet på att ett allvarligt hot förestår, att regleringarna är nödvändiga för att hantera hotet och att alla åtgärder står i proportion till faran. En ytterligare begränsning är att regleringarna löper ut efter sju dagar om inte parlamentets bägge kamrar godkänner dem. Även med parlamentets godkännande löper de ut efter 30 dagar. Ytterligare regleringar kan då förordnas, i enlighet med samma procedur.

¹³⁸ National Preparedness Commission 2022.

¹³⁹ Cabinet Office 2022, s. 3, se också s. 21.

¹⁴⁰ Cabinet Office 2022a.

¹⁴¹ Cabinet Office 2022, s. 22.

Beslutsfattande och krishantering

Beslutsfattande och krishantering har inte heller genomgått några större förändringar sedan 2008 års rapport. Krisberedskapen hanteras fortfarande inom Civil Contingencies Secretariat (CCS) som skapades år 2001. CCS är den verkställande avdelningen inom premiärministerns kansli och ansvarar för riskutvärdering, krisförebyggande åtgärder, krisberedskap och krishantering. Bland annat ska CCS upprätthålla ett s.k. National Risk Register och genomföra "National Risk Assessments". Sekretariatet arbetar med en rad offentliga och privata aktörer på lokal, nationell och internationell nivå. CCS är en del av National Security Secretariat (som också det faller under premiärministerns kansli).¹⁴²

CCS utgör ett stöd för Civil Contingencies Committee (oftare kallat COBR, d.v.s. Cabinet Office Briefing Rooms) som samlas vid nationella nödlägen. COBR, som skapades i början av 1970-talet, fattar beslut vid omfattande eller katastrofala nödsituationer såsom naturkatastrofer, terrorattacker och stora industriolyckor och är också ansvarigt för koordinationen mellan departement och myndigheter.¹⁴³ I en krissituation fattas vanligtvis beslut omedelbart av enskilda ministerier och myndigheter, lokalt och nationellt, beroende på krisens art. På regeringsnivå säkerställer COBR en samlad situationsbild och hantering.¹⁴⁴ COBR leds av premiärministern eller, i hans ställe, en annan minister. Sammansättningen varierar beroende på nödsituationens art, men omfattar ministrar och högre tjänstemän.

I december 2022 lanserade regeringen ett nytt ramverk för förmågan att stå emot kriser och katastrofer (The UK Government Resilience Framework). COBR nämns som en fortsatt central del av beslutsfattandet i krissituationer, men CCS får inte samma utrymme. I stället föreslås en ny – inte helt tydlig – struktur med bland annat ett Resilience Directorate.¹⁴⁵ Det återstår att se om förändringarna genomförs i praktiken.

Tillämpning

Civil Contingencies Act har hittills aldrig använts.¹⁴⁶ Vissa röster hördes för att tillämpa lagen som en tillfällig lösning i det fall luckor i lagstiftningen skulle visa sig i samband med Brexit, men så skedde inte.¹⁴⁷

Valet att inte använda sig av Civil Contingencies Act under Coronakrisen, och istället instifta en "Coronavirus Act 2020", har varit omdebatterat.¹⁴⁸ Speciell kritik riktades mot ett av regeringens argument emot användandet av lagen: dess garantier om parlamentarisk och rättslig prövning.¹⁴⁹

¹⁴² Centre for Science and Policy "Civil Contingencies Secretariat (CCS), Cabinet Office".

¹⁴³ Institute for Government Explainer: COBR (COBRA).

¹⁴⁴ Institute for Government Explainer: COBR (COBRA).

¹⁴⁵ Cabinet Office 2022a.

¹⁴⁶ Cabinet Office 2022, s. 7.

¹⁴⁷ Parliament 2020, fotnot 18.

¹⁴⁸ Keen 2021.

¹⁴⁹ Parliament 2020.

Källor

Cabinet Office (2022) Civil Contingencies Act: Post-Implementation Review 2022
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1076209/cca-pir-2022.pdf

Cabinet Office (2022a). The UK Government Resilience Framework Policy paper, 19 December <https://www.gov.uk/government/publications/the-uk-government-resilience-framework/the-uk-government-resilience-framework-html#our-action-plan-responsibilities-and-accountability>

Centre for Science and Policy “Civil Contingencies Secretariat (CCS), Cabinet Office” University of Cambridge <https://www.csap.cam.ac.uk/organisations/civil-contingencies-secretariat/>

Civil Contingencies Act 2004 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents>

Institute for Government “Explainer: COBR (COBRA)”
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/cobr-cobra>

Keen, D. (2021), Does democracy protect? The United Kingdom, the United States, and Covid-19. *Disasters*, 45: s. 26–47

National Preparedness Commission (2022) “Independent Review of the 2004 Civil Contingencies Act” 23 March <https://nationalpreparednesscommission.uk/wp-content/uploads/2022/03/NPC-CCA-Report-FINAL-FOR-PUBLICATION-ON-24-MARCH-2022.pdf>

Parliament (2020) “The Government’s approach to legislation and the framework for Parliamentary Scrutiny” i *Parliamentary Scrutiny of the Government’s handling of Covid-19* 10 september
https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmselect/cmpubadm/377/37705.htm#_idTextAnchor008

Venedigkommissionen “Observatory on emergency situations: United Kingdom”
<https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/GBR-E.htm>

3.10 Tyskland*Bakgrund*

Grundlagen omfattar vad som i Tyskland ofta kallas en “nödtillståndskonstitution” (*Notstandsverfassung*), d.v.s. ett antal paragrafer som reglerar ”interna” respektive ”externa” nödsituationer. Med stöd av paragraferna 35 och 91 kan ett internt nödtillstånd (*innerer Notstand*) utlysas vid en omedelbar fara för federationens eller en delstats fortlevnad eller demokratiska system. Paragraf 91 tillåter dock inte att maktbalansen ändras till förmån för den verkställande makten eller att de grundläggande mänskliga rättigheterna tillfälligt avskaffas. Ett nödtillstånd innebär

sålunda främst ömsesidigt bistånd mellan den federala regeringen och delstaterna.¹⁵⁰ Paragraferna 80a och 115a-i reglerar det så kallade externa nödtillståndet (*äusseren Notstand*), som innefattar *Spannungsfall* och *Verteidigungsfall*. *Spannungsfall* och *Verteidigungsfall* har betydande konsekvenser för maktbalansen på federal nivå, inte minst med avseende på parlamentets arbete och förbundskanslerns maktbefogenheter (för detaljer, se del två ovan). De kan komma i fråga vid omedelbart hot om eller faktisk väpnad attack.

Nödtillståndskonstitutionen har inte ändrats sedan den tillkom år 1968. Under Coronakrisen föreslog Bundestags talman, Wolfgang Schäuble, vissa ändringar som inte fick något brett stöd.¹⁵¹ Debatten har dock fortsatt. Den har också inbegripit en kritik av de ändringar i infektionsskyddslagen¹⁵² som tillkom under coronakrisen. Enligt vissa röster ger dessa så stora befogenheter till hälsoministeriet att resultatet är att likna vid ett undantagstillstånd som inte stödjer sig på grundlagen.¹⁵³

Katastroftillstånd, den tredje typen av nödtillstånd, regleras inte på grundlagsnivå och diskuteras närmare i följande avsnitt.

Lagstiftning

I enlighet med grundlagens paragraf 70 får delstaterna stifta lagar i de fall grundlagen inte givit förbundsrepubliken lagstiftningsrätt. Avvärijandet av faror för den allmänna säkerheten faller inom delstaternas kompetensområde. Alla delstater har sålunda sina egna lagar för katastroftillstånd (*Katastrophenfall*), med olika definitioner av vad som utgör en katastrof och olika regler för hur katastroftillstånd ska utfärdas.¹⁵⁴ De har dock gemensamt att beslutsfattandet förenklas vid ett katastroftillstånd: Bayerns katastrofskyddslag ger till exempel delstatsregeringen och dess inrikesministerium ökade befogenheter på bekostnad av lokala beslutsfattande organ.¹⁵⁵ Då dessa katastrofskyddslag inte faller under de högsta federala statsorganen diskuteras de inte närmare här.

Eftersom den tyska grundlagen omfattar en noggrann reglering av statsorganens funktionssätt vid nödlägen har det inte varit nödvändigt med ytterligare organisk eller ordinär lagstiftning i ämnet. Arbetsordningen för *Gemeinsamen Ausschuss*, d.v.s. det gemensamma utskott som ska säkerställa fortsatt parlamentarisk verksamhet även i ett nödläge (se del två ovan), är föremål för speciell reglering,¹⁵⁶ liksom parlamentets verksamhet under ett s.k. externt nödtillstånd.¹⁵⁷ Det finns en federal civilskydds- och

¹⁵⁰ Jürgensen och Orłowski 2020.

¹⁵¹ Jürgensen och Orłowski 2020.

¹⁵² Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen.

¹⁵³ Stelzenmüller och Denney 2020.

¹⁵⁴ Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Germany".

¹⁵⁵ Jürgensen och Orłowski 2020.

¹⁵⁶ Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuss.

¹⁵⁷ Geschäftsordnung für das Verfahren nach Artikel 115d des Grundgesetzes.

katastrofhjälpslag från 1997.¹⁵⁸ Genomförandet av lagen faller på delstaterna (paragraf 2). I övrigt finns en rad rent tekniskt hållna regleringar för nödlägen.¹⁵⁹

Beslutsfattande och krishantering

Sex principer ligger till grunden för krishantering: decentralisering, subsidiaritet, frivillighet, legalitet, samråd samt sektorsprincipen. Decentraliseringen är tydlig i den roll delstaterna, men också lokala myndigheter och aktörer, spelar. Subsidiaritet betyder att ansvar delegeras till lägsta möjliga nivå. Frivillighet understryker den viktiga roll som frivillig- och privata organisationer har i krishantering. Legalitetsprincipen innebär att åtgärder och strukturer baserar sig på lagar och föreskrifter. Av samrådsprincipen följer en kontinuerlig kommunikation på olika nivåer. Sektorsprincipen, slutligen, innebär att organet med störst kompetens intar ledningen i krishantering.¹⁶⁰

Alla federala ministerier har en krisarbetsgrupp som snabbt kan aktiveras.¹⁶¹ Det ledande ministeriets krisarbetsgrupp (i enlighet med sektorsprincipen) ansvarar för koordination såväl med andra ministerier som med delstaterna. Vid behov kan ledamöter från andra ministerier ingå i denna krisarbetsgrupp och andra ministeriers krisarbetsgrupper ska vara redo att stödja arbetet.¹⁶² Det finns också gemensamma krisarbetsgrupper som tar ledningen i frågor som berör mer än ett ministerium. Till exempel finns en krisarbetsgrupp för bioterrorism och pandemier som lyder under inrikesministeriet och hälsoministeriet.¹⁶³

Inrikesministeriet leder den s.k. interministeriella panelen för nationell krishantering, där bland annat strategiska och organisatoriska frågor diskuteras.¹⁶⁴ För kriser utanför Tyskland är utrikesdepartementet det ledande ministeriet.

Efter det senaste årtiondets kriser har det politiska och administrativa beslutsfattandet i krissituationer kritiserats för bristande ledarskap, effektivitet och snabbhet, samtidigt som vissa forskare konstaterar att det fungerat relativt tillfredställande.¹⁶⁵

Tillämpning

Vissa förbundsländer har använt sig av sina respektive lagar om katastroftillstånd, till exempel under Coronakrisen.

Grundlagens *Notstandsverfassung* har hittills aldrig använts.¹⁶⁶

¹⁵⁸ Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes.

¹⁵⁹ Dessa finns samlade under http://www.rechtliches.de/Gesetze_17.html.

¹⁶⁰ Jantz och Jann 2016.

¹⁶¹ European Commission "The national disaster management system: Germany".

¹⁶² Federal Ministry of the Interior and Community "Crisis management".

¹⁶³ European Commission "The national disaster management system: Germany".

¹⁶⁴ Federal Ministry of the Interior and Community "Crisis management".

¹⁶⁵ Behnke och Eckhard (2022).

¹⁶⁶ Stelzenmüller och Denney 2020.

Källor

Behnke, N., & Eckhard, S. (2022). "A systemic perspective on crisis management and resilience in Germany". *Der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 15(1), 3-19. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.11>

European Commission "The national disaster management system: Germany" European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system/germany_en

Federal Ministry of the Interior and Community "Crisis management" <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/civil-protection/crisis-management/crisis-management-node.html>

Federal Ministry of the Interior (2015) "The Crisis Management System in Germany" [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2012/system_krisenmanagement_en.pdf?__blob=publicationFile#:~:text=Germany's%20states%20\(L%C3%A4nder\)%20are%20responsible,threats%20posed%20by%20international%20terrorism](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2012/system_krisenmanagement_en.pdf?__blob=publicationFile#:~:text=Germany's%20states%20(L%C3%A4nder)%20are%20responsible,threats%20posed%20by%20international%20terrorism)

Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuss http://www.rechtliches.de/info_GO-GemA.html

Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes <http://www.gesetze-im-internet.de/zsg/index.html>

Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen <http://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/index.html>

Jantz, Bastian and Jann, Werner (2016) "Germany" i Læg Reid, Per och Rykkja, Lise H. (red.) *Organizing for Societal Security and Crisis Management: Cross Country Mapping Report* Stein Rokkan Centre for Social Studies 4-2016

Jürgensen, Sven; Orłowski, Frederik: Critique and Crisis: The German Struggle with Pandemic Control Measures and the State of Emergency, *VerfBlog*, 2020/4/19, <https://verfassungsblog.de/critique-and-crisis-the-german-struggle-with-pandemic-control-measures-and-the-state-of-emergency/>

Stelzenmüller, Constanze och Denney, Sam (2020) "COVID-19 Is a Severe Test for Germany's Postwar Constitution" Thursday, April 16 <https://www.lawfareblog.com/covid-19-severe-test-germanys-postwar-constitution>

Venedigkommissionen "Observatory on emergency situations: Germany" <https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/GER-E.htm>

SLUTSATSER

Sedan 2008 års studie har mycket hänt vad gäller regleringen av nödtillstånd runtom i Europa. Venedigkommissionen har aktivt drivit frågan om vikten av omsorgsfullt utformade nödtillståndslagar, inte minst skapandet av ett Observatory of situations of emergency och 2020 års mycket detaljerade *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency* vittnar om detta. Under Coronakrisen betonades nödtillstånd som ett potentiellt problem för rättsstatligheten också inom EU. I vilken mån Europarådets och EU:s medlemsländer gör sig speciell möda om att följa Venedigkommissionens riktlinjer vid översyn av grundlagen förblir dock en intressant fråga.

Länderstudierna i föreliggande kartläggning visar att ett flertal europeiska länder uppdaterat sin krisberedskaps- och krishanteringslagstiftning och beslutsprocesser under det senaste årtiondet. Detta gäller också de nordiska länderna: den danska beredskapslagen är från 2017; den finska motsvarigheten antogs 2011 och genomgår för närvarande en omfattande revidering. Norge har också under en längre tid arbetat med en ny krisefullmaktslov. Förändringarna ska dock inte överbetonas. I de allra flesta fall bygger de nya krisberedskapslagarna på tidigare lagstiftning.

Samtidigt ger en jämförelse mellan 2008 års studie och föreliggande kartläggning av grundlagsregleringen av nödtillstånd vid handen att många länder gjort små eller inga ändringar på det konstitutionella planet. Med andra ord är grundlagarna, föga förvånande, "trögare" än ordinär lagstiftning. Sålunda kan konstateras att konstitutionerna i länder som Belgien, Danmark, Finland, Luxemburg, Norge, Schweiz och Österrike, såsom var fallet år 2008, fortfarande har en mycket knapphändig reglering av nödtillstånd, medan Polens, Portugals, Tysklands och Ungerns grundlagar fortfarande tillhör de mest utförliga.

Länderstudierna påvisar också att beslutsfattandet i en krissituation rent generellt i de nio länderna kombinerar subsidiaritet – snabba, relevanta beslut ska kunna fattas "på plats" för att minska effekterna av ett nödläge – med ett centraliserat beslutsfattande i en mindre grupp runt statsministern, bestående av relevanta ministrar och höga tjänstemän på central nivå. Ingen av de officiella beskrivningar av krishantering och centralt beslutsfattande i nödsituationer som del tre av rapporten baseras på nämner parlamentet eller någon form av parlamentarisk rådfrågning eller kontroll; krishantering är den verkställande maktens prerogativ.

Att frågan om nödtillstånd de senaste åren varit central i diskussioner om rättstatlighet står alltså klart. Coronakrisen har givetvis varit en mycket viktig faktor, men det bör understrykas att den överrumplande epidemin är långt ifrån den enda orsaken. Som framgår av ovanstående rådde undantagstillstånd i Frankrike under nästan två års tid efter terrorattackerna 2015. Italien är historiskt sett hårt drabbat av naturkatastrofer p.g.a. sitt geografiska läge där två tektoniska plattor möts – dock var det extrema väderförhållanden (skyfall respektive torka) som ledde till naturkatastrof-relaterade undantagstillstånd under 2022. Vissa italienska kritiker har också påpekat att grundlagsförordningar om ett förenklat lagstiftningsförfarande – som ursprungligen var tänkta att användas i nödlägen – under senaste år kommit att tillämpas på till exempel

ekonomisk lagstiftning. Undantagstillstånd användes vid polska gränsen till Belarus under 2021–2022 för att utestänga asylsökande och upphörde när en stålmur mellan länderna färdigställts. Det sätt på vilket grundlagar och nödtillståndslagstiftning tillämpas i orostider och hur beslutsfattare hanterar människors sökande efter trygghet i en till synes alltmer ogripbar värld kommer troligtvis att förbli en avgörande fråga under de närmaste åren.

Översikt över beredskapslagstiftning

En översikt över beredskapslagstiftning

Detta dokument ger en översikt över beredskapslagstiftning.

Med beredskapslagstiftning avses här lagar och förordningar, eller enskilda bestämmelser i lagar och förordningar, som specifikt avser krig eller andra kriser. Sådan lagstiftning som i och för sig kan ha stor betydelse i kriser men som är generellt tillämplig ingår inte i översikten. Exempelvis har varken polislagen (1984:387) eller säkerhetsskyddslagen (2018:585) tagits med. Till det som inte har inkluderats hör även förordningar med myndighetsinstruktioner.

I översikten ingår inte heller bestämmelser om vad som gäller när uttryck som exempelvis särskilda eller synnerliga skäl används i lagstiftningen, även om de skulle kunna tillämpas just i kriser.

Översikten, som inte gör anspråk på att vara uttömmande, avser gällande lagar och förordningar per den 1 oktober 2023.¹

Fullmaktslagstiftning och annan lagstiftning

Först i översikten redovisas sådan beredskapslagstiftning som har en traditionell fullmaktskonstruktion, dvs. lagstiftning som har antagits och trätt i kraft men som ska börja att tillämpas först i krig eller om regeringen föreskriver det vid vissa andra förhållanden. Därefter redovisas beredskapslagstiftning av annan karaktär.

Med ”utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara” avses utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige varit i krig eller krigsfara, jfr 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

¹ Översikten bygger dels på Förvarsdepartementet, Totalförsvarets författningshandbok 2023–2024, dels på sökningar i rättsdatabaser. Se även Försvårshögskolan, Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige, 2023, bilaga 2.

1. Traditionell fullmaktslagstiftning

Lagarna redovisas i kronologisk ordning med den äldsta först. De förordningar som i flera fall anknyter till lagarna redovisas inte. Under respektive författning anges i korthet när den är tillämplig.

- **Lag (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m.**
 - Tillämplig i krig och om regeringen föreskriver det vid krigsfara eller utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **Lag (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg**
 - Tillämplig i krig och om regeringen föreskriver det vid krigsfara eller utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **Lag (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden**
 - Tillämplig i krig och om regeringen föreskriver det vid krigsfara eller utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **Lag (1962:627) om utnyttjande av vattenkraft vid krig**
 - Tillämplig i krig och om regeringen föreskriver det vid krigsfara eller utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **21 kap. brottsbalken**
 - Tillämpligt i krig och om regeringen föreskriver det vid krigsfara eller utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **Krigshandelslag (1964:19)**
 - Tillämplig i krig och om regeringen föreskriver det vid krigsfara eller utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.

- **Förfogandelag (1978:262)**
 - Tillämplig i krig och om regeringen föreskriver det vid 1) krigsfara, 2) utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara, om det föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på egendom av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen eller 3) om det är nödvändigt att med hänsyn till försvarsberedskapen inkalla totalförsvarspliktiga till tjänstgöring enligt vissa regler.

- **Ransoneringslag (1978:268)**
 - Tillämplig i krig och om regeringen föreskriver det 1) vid krigsfara eller 2) när det till följd av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig eller av annan utomordentlig händelse föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen.

- **4 § arbetstidsförordningen (1982:901)**
 - Tillämplig i krig och om regeringen förordnar om det vid krigsfara eller utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.

- **4 kap. sjötrafikförordningen (1986:300)**
 - Tillämpligt om regeringen förordnar om det i krig, vid krigsfara eller vid utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.

- **Arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262)**
 - Tillämplig i krig och om regeringen föreskriver det vid krigsfara eller utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.

- **Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.**
 - Tillämplig i krig och om regeringen föreskriver det vid krigsfara eller utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.

- **Prisregleringslag (1989:978)**
 - Tillämplig i krig och om regeringen föreskriver det 1) vid krigsfara eller 2) när det av någon annan orsak än krig eller krigsfara finns risk för en allvarlig prisstegring inom landet på en eller flera viktiga varor eller tjänster (eller i vissa fall stegring av hyrorna).
- **Förordning (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.**
 - Tillämplig om regeringen beslutar det i krig, vid krigsfara eller vid utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **Förordning (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara**
 - Tillämplig om regeringen beslutar det i krig, vid krigsfara eller vid utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **Lag (1992:1402) om undanförsel och förstöring**
 - Tillämplig i krig och om regeringen föreskriver det vid krigsfara eller utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **Lag (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång**
 - Tillämplig om regeringen föreskriver det när det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas.
- **Lag (1995:439) om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m.**
 - Tillämplig i krig och om regeringen föreskriver det vid krigsfara eller utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **Lag (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.**
 - Tillämplig i krig och om regeringen föreskriver det vid krigsfara eller utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.

- **117 kap. socialförsäkringsbalken**
 - Tillämpligt i krig och om regeringen föreskriver det vid krigsfara eller utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.

2. Ett urval av annan beredskapslagstiftning

Först i denna del redovisas beredskapslagstiftning av generell och sektorsövergripande natur. Därefter är lagstiftningen indelad utifrån vilken samhällssektor som den kan anses tillhöra, som exempelvis energiförsörjning, vård och omsorg, transporter och massmedia. Den ovan angivna fullmaktslagstiftningen redovisas inte på nytt.

Lagstiftningen redovisas i kronologisk ordning med den äldsta författningen först. Lagar står före förordningar. Om en förordning hör samman med en lag redovisas den dock i anslutning till lagen.

Under varje författning anges i korthet vilken eller vilka typer av kriser den är avsedd för. I flera fall anges då att författningen är avsedd för krig, krigsfara och utomordentliga förhållanden p.g.a. krig eller krigsfara. Detta anges för överskådlighetens skull även om den avser förhållandena inom totalförsvaret eller när det har fattats beslut om höjd beredskap. Flera av författningarna innehåller även bestämmelser om planering och förberedelse och är därmed helt eller delvis tillämpliga också under normala förhållanden. Ett exempel är lagen (2006:545) om skyddsrum med tillhörande förordning.

2.1 Övergripande lagstiftning

- **Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.

- Extraordinära händelser i fredstid.
- **Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
 - Extraordinära händelser i fredstid.
- **Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
 - Kris.
- **Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
 - Fredstida krissituationer.
- **Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
 - Fredstida krissituationer.

2.2 Sektoriell lagstiftning

2.2.1 Befolkningsskydd

- **Lag (2006:545) om skyddsrum**
 - Skyddsrum är utrymmen för skydd av befolkningen i krig.
- **Förordning (2006:638) om skyddsrum**
 - Skyddsrum är utrymmen för skydd av befolkningen i krig.

- **Lag (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.

2.2.2 Egendom och varuförsörjning

- **Lag (1949:165) angående beslag å vissa skrifter**
 - Krig, krigsfara.
- **78 § patentlagen (1967:837)**
 - Krig, krigsfara.
- **Lag (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap**
 - Krig, krigsfara.
 - När införseln av varor till riket minskar av annan anledning.
- **Förordning (1977:741) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap**
 - Krig, krigsfara.
 - När införseln av varor till riket minskar av annan anledning.
- **Förordning (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
 - När det är nödvändigt att med hänsyn till försvarsberedskapen inkalla totalförsvarspliktiga till tjänstgöring enligt vissa regler.
- **Förordning (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.

- När det är nödvändigt att med hänsyn till försvarsberedskapen inkalla totalförsvarspliktiga till tjänstgöring enligt vissa regler.
- **Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **Förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **Förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti**
 - Stärka landets försörjningsberedskap.

2.2.3 Energiförsörjning

- **Elberedskapslag (1997:288)**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
 - Störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället.
- **Förordning (1997:294) om elberedskap**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
 - Störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället.
- **Lag (2012:806) om beredskapslagring av olja**
 - Allvarliga försörjningsavbrott.

- **Förordning (2012:873) om beredskapslagring av olja**
 - Allvarliga försörjningsavbrott.

2.2.4 Ordning och säkerhet

- **Lag (1943:881) om polisens ställning under krig**
 - Krig.
- **Kungörelse (1958:262) om tillämpning av lag (1943:881) om polisens ställning under krig**
 - Krig.
- **22 kap. brottsbalken**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **33 § passlagen (1978:302)**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **Lag (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **Förordning (1979:1091) om gränsövervakningen i krig m.m.**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **2 kap. 15 § ordningslagen (1993:1617)**
 - Krig, krigsfara.
 - Epidemi, epizooti.
- **Lag (2006:343) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning**
 - Handlingar som kan utgöra terroristbrott m.m.

- **Förordning (2006:344) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning**
 - Handlingar som kan utgöra terroristbrott m.m.

- **6 § skyddslagen (2010:305)**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
 - Annan tid som regeringen beslutar om med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

- **Lag (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet**
 - Allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

2.2.5 Olyckor och räddningstjänst

- **Lag (2003:778) om skydd mot olyckor**
 - Olyckor. I lagen finns särskilda regler för krig, krigsfara och utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.

- **Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor**
 - Olyckor. I förordningen finns särskilda regler för krig, krigsfara och utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.

- **Lag (2006:418) om säkerhet i vägtunnlar**
 - Olyckor i vägtunnlar som är längre än 500 meter.

- **Förordning (2006:421) om säkerhet i vägtunnlar**
 - Olyckor i vägtunnlar som är längre än 500 meter.

- **Lag (2023:407) om viktigt meddelande till allmänheten²**
 - Fara för liv eller hälsa eller för omfattande skada på egendom eller miljö, fara för luftanfall.
- **Förordning (2014:214) om dammsäkerhet**
 - Dammhaveri m.m.

2.2.6 Försäkringar och annan ersättning

- **2 a § lagen (1991:1047) om sjuklön**
 - Extraordinära händelser i fredstid.
- **Lag (1999:889) om registrering av krigsskada på egendom**
 - Krig mellan Sverige och främmande stat, krig mellan främmande stater, handling som har samband med ett senare utbrutet krig.
- **2 kap. 5 a § och 27 kap. 9 a § socialförsäkringsbalken**
 - Extraordinära händelser i fredstid.

2.2.7 Vård och omsorg

- **Lag (1952:270) om skyddsypning vid krig eller krigsfara m.m.**
 - Krig, krigsfara.
 - Andra utomordentliga förhållanden.
- **18 § tandvårdslagen (1985:125)**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **16 kap. 9 § socialtjänstlagen (2001:453)**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.

² Lagen träder i kraft den 1 januari 2024.

- **Smittskyddslag (2004:168)**
 - Smittsamma sjukdomar. I lagen finns särskilda regler för krig, krigsfara och utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara samt för fredstida kris.
- **Smittskyddsförordning (2004:255)**
 - Smittsamma sjukdomar.
- **Lag (2006:157) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa**
 - Internationella hot mot människors hälsa.
- **2 kap. 4 § lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd**
 - Extraordinära händelser i fredstid.
- **3 kap. 19 § patientdatalagen (2008:355)**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **18 kap. 11 § läkemedelslagen (2015:315)**
 - Krig, krigsfara, extraordinära förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **6 kap. 1 och 2 §§ hälso- och sjukvårdslag (2017:30)**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
 - När det finns behov av katastrofmedicinska insatser.
- **Krigsveterinärförordning (1981:648)**
 - Krig.
 - När regeringen bestämmer.

2.2.8 Transporter

- **10 kap. 3 §, 14 kap. 38 och 51 §§ m.fl. sjölagen (1994:1009)**
 - Krigshandling, liknande handling under väpnad konflikt, inbördeskrig, uppror, naturhändelse av osedvanlig karaktär.
 - Krig, blockad, uppror, oroligheter, sjöröveri, annat väpnat våld.
 - Krig, krigsliknande förhållanden, väsentlig ökning av krigsfaran.
- **12 kap. 9 § luftfartslagen (2010:500)**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **12 § lagen (2016:960) om arbetstid vid inlandssjöfart**
 - Krissituationer, sjönöd.
- **32 § lagen (2019:370) om fordons registrering och användning**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **Kungörelse (1904:12 s. 3) angående hvad till svenska handels och sjöfartens betryggande under krig mellan främmande makter bör iakttagas m.m.**
 - Krig mellan främmande makter.
- **4 § förordningen (1991:1216) om vägtrafikombud**
 - Krig.
- **Vägtrafikförordning (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.

2.2.9 Elektroniska kommunikationer

- **14 § lagen (2006:24) om nationella toppdomäner för Sverige på internet**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **1 kap. 11 och 12 §§ lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **1 kap. 8 och 9 §§ förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.

2.2.10 Postverksamhet

- **4 kap. 9 § postlagen (2010:1045)**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.

2.2.11 Skatt och folkbokföring m.m.

- **3 § lagen (2005:130) om dödförklaring**
 - Naturkatastrof, stor olycka, liknande omständigheter.

2.2.12 Skolväsende

- **2 kap. 10 § samt 3 kap. 14, 20 och 24 §§ studiestödslagen (1999:1395)**
 - Extraordinära händelser i fredstid.
- **29 kap. 29 § skollagen (2010:800)**
 - Extraordinära händelser i fredstid.

- **22 a och 24 §§ lagen (2017:527) om studiestartsstöd**
 - Extraordinära händelser i fredstid.
- **Lag (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid**
 - Extraordinära händelser i fredstid.
- **18 § lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd**
 - Extraordinära händelser i fredstid.

2.2.13 Arbetsmarknad och personalförsörjning

- **1 kap. 5 § arbetsmiljölagen (1977:1160)**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **14 a § arbetsmiljöförordningen (1977:1166)**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **4 § arbetstidslagen (1982:673)**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **Förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.

2.2.14 Betalningsväsende m.m.

- **Lag (1940:79) om utsträckning av tiden för upptagande av växelprotest m.m. vid krig och krigsfara (växelprotestlagen)**
 - Krig, krigsfara.

- **Lag (1940:300) angående förordnande om anstånd med betalning av gäld m.m. (moratorielag)**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig.
 - När det i utlandet har vidtagits åtgärd varigenom betalning till borgenär i Sverige hindras eller synnerligen försvåras.

- **Lag (1941:881) med vissa bestämmelser om dödande av handlingar som förstörts under krig m.m.**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig.

- **Lag (1992:1602) om valuta- och kreditreglering**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
 - Utomordentliga förhållanden p.g.a. allvarlig olycka, våldshandling, epidemi eller liknande eller utomordentligt stora kortfristiga kapitalrörelser.

- **22 kap. 7 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden**
 - Krig, krigsfara.
 - Andra onormala förhållanden.

- **5 kap. lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
 - Fredstida krissituationer.

2.2.15 Massmedia

- **4 kap. 9 §, 5 kap. 12 a §, 11 kap. 3 § och 14 kap. 5 § radio- och tv-lagen (2010:696)**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
 - Fredstida krissituationer.
 - Viktigt meddelande till allmänheten.

2.2.16 Kultur och miljö

- **Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet**
 - Radiologisk nödsituation.
- **Förordning (1984:14) om kärnteknisk verksamhet**
 - Radiologisk nödsituation.
- **4 kap. 15 a § kulturmiljölagen (1988:950)**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **8 kap. 3–5 §§ begravningslagen (1990:1144)**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **1 kap. 5 § miljöbalken**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
- **Epizootilag (1999:657)**
 - Epizootiska sjukdomar.
- **Zoonoslag (1999:658)**
 - Zoonoser.
- **16 kap. 13 och 14 §§ plan- och bygglagen (2010:900)**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
 - Vissa naturhändelser med synnerligen omfattande negativa effekter på miljön eller egendom, särskilt omfattande tillströmning av asylsökande, spridning av samhällsfarliga sjukdomar.
- **7 § lagen (2016:319) om skydd för geografisk information**
 - Krig, krigsfara, extraordinära förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.

- **Strålskyddslag (2018:396)**
 - Krig, krigsfara, utomordentliga förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.
 - Radiologisk nödsituation.

- **Strålskyddsförordning (2018:506)**
 - Radiologisk nödsituation.

2.2.17 Migration

- **25 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.**
 - Krig, krigsfara, extraordinära förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.

- **23 kap. 3 och 4 §§ utlänningslagen (2005:716)**
 - Krig, krigsfara, extraordinära förhållanden p.g.a. krig/krigsfara.

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legalise-ringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihets-berövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verk-samhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskriv-ning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjnings-beredskap. Fö.
51. Signalspaning i försvars-underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäk-ring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom social-tjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.
58. Kultursamhället – utvecklad sam-verkan mellan stat, region och kommun. Ku.
59. Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. U.
60. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. Ju.
61. En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. Fi.
62. Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. S.
63. Sveriges säkerhet i etern. Ku.
64. Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. KN.
65. Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahands-marknaden och ett förbättrat lägen-hetsregister. LI.
66. För barn och unga i samhällsvård. S.
67. Anonyma vittnen. Ju.
68. Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*. Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Intervjuberättelser*. Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. Ku.
69. Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvud-regel. Ju.

70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. LI.
71. Speciallivsmedel till barn inom öppen hälso- och sjukvård. S.
72. En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. LI.
73. Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering. S.
74. Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk. LI.
75. Stärkt konstitutionell beredskap. Ju.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- På egna ben.
 - Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]
- Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]
- Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]
- Översyn av entreprenörsansvaret. [26]
- Genomförande av minimilönedirektivet. [36]
- Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

Finansdepartementet

- En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]
- Posttjänst för hela slanten.
 - Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]
- En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]
- Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]
- Ett förbättrat resegarantisystem. [33]
- Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskudsättning. [38]
- En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]
- En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]
- Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]
- En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47].

- Skyddet för EU:s finansiella intressen.
 - Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]
- Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]
- En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. [61]

Försvarsdepartementet

- En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

Justitiedepartementet

- Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]
- Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]
- Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]
- En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]
- Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]
- Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]
- Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]
- Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]
- Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]
- Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]
- En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]

Vem äger fastigheten. [55]
Åtgärder för tryggare bostadsområden.
[57]
Utökade möjligheter att använda
preventiva tvångsmedel 2. [60]
Anonyma vittnen. [67]
Ökat informationsflöde till
brottsbekämpningen. En ny
huvudregel. [69]
Stärkt konstitutionell beredskap. [75]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för
sambällsviktig verksamhet
– för ökad försörjningsberedskap. [11]
Organisera för hållbar utveckling. [14]
Värdet av vinden. Kompensation,
incitament och planering för
en hållbar fortsatt utbyggnad av
vindkraften. Del 1 och 2. [18]
Ett förändrat regelverk för framtidens
el- och gasnät. [64]

Kulturdepartementet

Kultursamhället – utvecklad samverkan
mellan stat, region och kommun. [58]
Sveriges säkerhet i etern. [63]
Som om vi aldrig funnits
– exkludering och assimilering av
tornedalningar, kväner och lantalaiset.
Aivan ko meitä ei olis ollukhaan
– eksklyteerinki ja assimileerinki
tornionlaaksolaisista, kväänistä ja
lantalaisista. *Slutbetänkande.*
Som om vi aldrig funnits.
Vår sanning och verklighet.
Aivan ko meitä ei olis ollukhaan.
Meän tottuus ja toelisuus.
Intervjuberättelser.
Som om vi aldrig funnits.
Tolv tematiska forskarrapporter.
Aivan ko meitä ei olis ollukhaan.
Kakstoista temattista tutkintoraporttia.
Forskarrapporter. [68]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag
för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottenrålning i marina
skyddade områden. [20]
Kamerabevakning för ett bättre
djurskydd. [27]
Jakt och fiske i renbetesland. [46]
Bättre information om hyresbostäder.
Kartläggning av andrahands-
marknaden och ett förbättrat lägen-
hetsregister. [65]
Ordning och reda – förstärkt och tillförlit-
lig byggkontroll. [70]
En enklare hantering av vattenfrågor vid
planläggning och byggande. [72]
Förenklade förutsättningar
för ett hållbart vattenbruk. [74]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården
som en del av en sammanhållen och
personcentrerad vårdkedja. [5]
Ett statligt huvudmannaskap
för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet
och kvalitet. [9]
Tandvårdens stöd till våldsutsatta
patienter. [10]
Patientöversikter inom EES och Sverige.
[13]
Ett modernare socialförsäkringsskydd för
gravida. [23]
Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett
samhälle som främjar fysisk aktivitet?
[29]
Ett trygghetssystem för alla. Nytt
regelverk för sjukpenninggrundande
inkomst. [30]
Förbättrade möjligheter för barn att
utkräva sina rättigheter enligt barn-
konventionen. [40]
Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]
Ett stärkt och samlat skydd
av välfärdssystemen. [52]
En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring
– för bättre ekonomisk trygghet,
kunskap och rättssäkerhet. Volym 1
och 2. [53]
Några smittskyddsfrågor inom social-
tjänsten och socialförsäkringen. [56]

Vi kan bättre!

Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. [62]

För barn och unga i samhällsvård. [66]

Speciallivsmedel till barn inom öppen hälso- och sjukvård. [71]

Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering. [73]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering.

Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet.

Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola

– stabil, effektiv och hållbar. [31]

Ny myndighetsstruktur för finansiering av

forskning och innovation. [59]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar,

apostille och andra former av intyganden. [42]