

HAR NÖDEN INGEN LAG?

EN GRANSKNING AV FÖRSLAGET TILL 16 KAP. REGERINGSFORMEN



TIMBRO

ADAM DANIELI
APRIL 2024

Suverän är den som bestämmer över undantaget.

- Carl Schmitt

A constitution that will not bend, will break.

- Richard Posner

Timbro är Nordens främsta marknadsliberala tanke- och debattmedel. Sedan starten 1978 är uppdraget att långsiktigt bilda opinion för marknadsekonomi, fri företagsamhet, individuell frihet och ett öppet samhälle.

© Timbro

APRIL 2024

www.timbro.se

info@timbro.se

Sättning: Tina Selander

Omslag: Erik Johnsson



OM FÖRFATTAREN

Adam Danieli är jurist och programansvarig och ansvarig för rättsstatsfrågor på Timbro..

SAMMANFATTNING

I november 2023 presenterade den parlamentariska Kommittén om beredskap enligt regeringsformen sitt slutbetänkande Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75). Ett antal förändringar föreslås i grundlagens och riksdagsordningens bestämmelser om krig och kris, bland annat införandet av ett helt nytt grundlagskapitel med bestämmelser om allvarliga fredstida kriser.

Reformerna innebär grundläggande förändringar i funktionsfördelningen mellan riksdag och regering i exceptionella situationer. Den grundprincip om parlamentariskt inflytande även i kristid som präglar dagens konstitutionella ordning blir betydligt svagare och förslaget kan liknas vid införandet av en möjlighet för såväl

regering som riksdag att utlysa undantagstillstånd i Sverige.

Motiveringen till en så omfattande reform av vår konstitutionella ordning är dock inte särskilt tydlig. Ett flertal aspekter, såväl lagtekniska som principiella, väcker frågor. Ändå har debatten om förslagen varit begränsad. Syftet med denna rapport är att ge en kort översikt av frågan om konstitutionell beredskap och belysa problematiska delar av utredningens förslag. Inledningsvis diskuteras begreppet konstitutionell beredskap och de utmaningar som moderna demokratier ställs inför vad gäller att förena krishantering och kontroll. Därefter beskrivs huvuddragen i den svenska ordning samt kommitténs förslag till reform. Avslutningsvis lyfts flera svag-

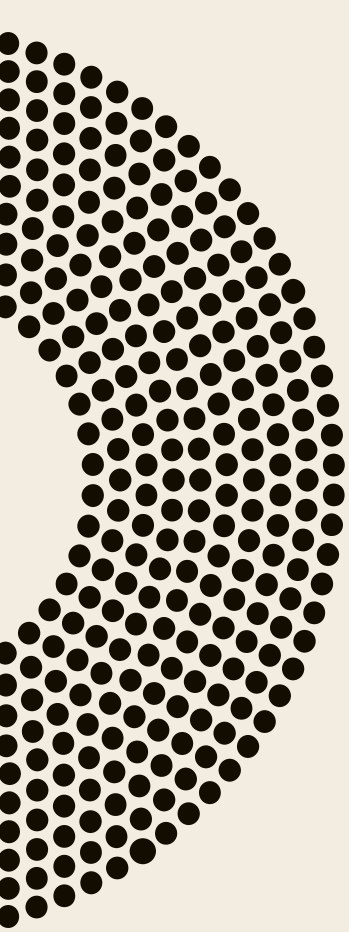
heter i betänkandet fram, som motiverar att förslaget inte genomförs.

Bland annat argumenteras för:

- att tillämpningsområdet för regeringens maktbefogenheter saknar tydliga avgränsningar och minoritetsskydd,
- att reformen är omotiverat långtgående,
- att argumenten för en tydlig parlamentarisk förankring även i kris-tid inte beaktas, och
- att flera lagtekniska frågor har lämnats obesvarade.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	8
KONSTITUTIONELL BEREDSKAP	12
TRE KONSTITUTIONELLA STRATEGIER I KRIS	18
SVENSK BEREDSKAP FÖR FREDSTIDA KRISER	22
KRITIK	32
ALTERNATIVA FÖRSLAG	42
AVSLUTANDE KOMMENTAR	46
REFERENSER	48



INLEDNING

”Emergency government has become the norm”. Så beskrev statsvetaren Harold Relyea redan i slutet på 1970-talet den betydelse som han menade att krishantering fått i efterkrigstidens västerländska samhällen.¹ Breda politiska löften om fred och välbefinnande tycktes ständigt ge vika för krig, naturkatastrofer och ekonomiska kriser, och känslan av ständigt undantag från en utlovad normalitet hade blivit en central komponent och drivkraft i västs politiska system.

Citatet spelar på en dubbel innebörd. Å ena sidan hänvisar Relyea till hur politiken i moderna stater tycks ägna sig åt ständig krishantering, så pass att styrandet i kris blivit till huvudsak snarare än för undantag. Å andra sidan syftas på att de system som en gång utformades som tillfällig krishantering, blivit kvar och tillåtits bli en del av och styra det normala. Krisen permanentas genom sin hantering.

Relyeas slutsatser spökar i den debatt om krisberedskap som uppstått i Sverige under slutet på 2010- och början på 2020-talet. Begreppet permakris, som blev nyord 2022, är sprunget ur samma vilja att beskriva känslan av en ständigt ökande krishantering. Från covid-19, över Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina

och vidare till vårdkris och klimathot blir det knappt någon normalitet kvar. Men samtidigt har övervintring också blivit ett normaltillstånd. Det som började som krishantering har blivit till en del av våra samhällsinstitutioner. Hur Sveriges inställning till kriser ser ut är därför helt centralt för samhällsutvecklingen.

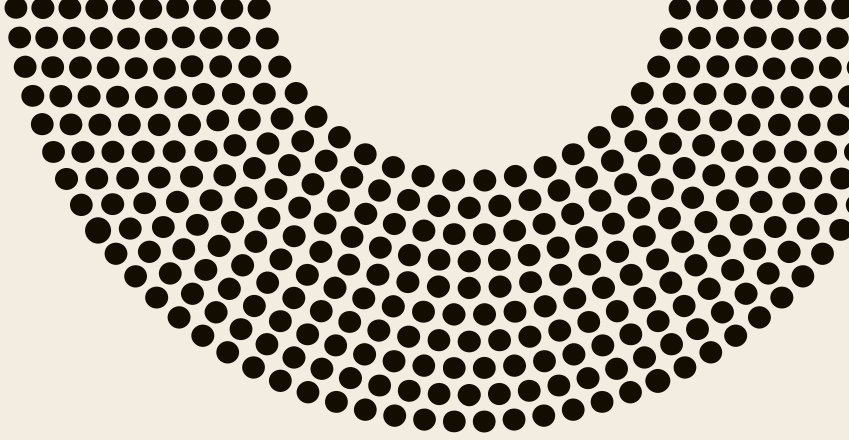
Kanske börjar angreppssättet att förändras. Som svar på erfarenheterna under pandemin presenterade en parlamentarisk kommitté i november 2023 ett förslag om att Sverige skulle få en konstitutionell möjlighet att införa undantagstillstånd vid civila kriser, under parollen stärkt konstitutionell beredskap. Efter att under lång tid ha avvisat tanken på särskilda krisbefogenheter, åtminstone i fredstid, har frågan om vi inte behöver någon form av nödtillstånd för att hantera en stökig omvärld bubblat upp till ytan i Sverige.

En sådan möjlighet har potential att förändra vårt samhälle i grunden. Hanteringen av en naturkatastrof, ett terrorhot eller en pandemi har en svårslagen förmåga att förskjuta det politiska klimatet, inte sällan i riktning mot större tolerans för offentlig maktutövning. Krishantering är till-

1 Relyea (1978), s. 36.

fällig, men samtidigt i högsta grad permanent.

Den här rapporten är ett försök att nyansera och bredda diskussionen om det förslag på undantagsregler som lades fram 2023 (*Stärkt konstitutionell beredskap*, SOU 2023:75). Trots förslagens omfattning har debatten varit mycket begränsad. Frågan om undantagstillstånd har en betydligt bredare kontext än den som betänkandet försöker skissa upp. Det finns tydliga anledningar till att inte gå vidare med förslaget i nuvarande utformning.



KONSTITUTIONELL BEREDSKAP

ETT VÄXANDE INTRESSE

Uttrycket *konstitutionell beredskap* har under de senaste åren fått en allt mer framskjuten roll i statsrättsliga sammanhang. Begreppet saknar en rättslig eller statsvetenskaplig definition, men brukar avse en uppsättning på förhand upprättade konstitutionella verktyg som gör det möjligt för statsmakten att agera lagenligt även under exceptionella omständigheter. Det kan vara fråga om grundlagsbestämmelser om särskilda arbetsformer, förändrad styrning av myndigheter, nya regler för val eller förändrade befogenheter att utfärda föreskrifter, och har kommit att bilda motsats till krishantering genom oskrivna undantagstillstånd eller nödrätt.² Begreppet ska också hållas skilt från *författningsberedskap*, som avser ett bredare system av lagar, förordningar och föreskrifter på lägre nivå antagna på förhand för att ge myndigheter verktyg att hantera konkreta händelser.³

Alltsedan 1974 års regeringsform trädde i kraft har Sverige haft särskilda krisregler på konstitutionell nivå. Dessa är dock enbart tillämpliga i krig och krigsfara. Fredstida kriser av olika slag får i stället hanteras inom ramen

för ordinarie regelverk. En sådan uppdelning är dock inte given. Behov som gör sig gällande i krig och krigsfara, exempelvis att snabbt begränsa människors rörelsefrihet eller yttrandefrihet, aktualiseras även i andra typer av kriser.

Särskilt frågan om normgivning i kris har ägnats stor uppmärksamhet i kölvattnet av pandemin. Under 2022 tillsattes också i Sverige en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över vissa frågor knutna till den konstitutionella beredskapen. I uppdraget ingick, utöver att se över befintliga grundlagsregler för krig och krigsfara, att ta ställning till om regeringens normgivning i fredstida kristid behöver utvidgas genom särskilda bestämmelser i regeringsformen.⁴

Den bakomliggande tankegången är tydlig. För att krishanteringen ska vara snabb och effektiv måste den exekutiva handlingsförmågan i regel öka. Tillfälliga inskränkningar i olika rättigheter krävs i vissa fall, men måste ske utan att på längre sikt utgöra ett hot mot demokratin eller rättsstaten. Därför behöver överdrivna åtgärder bromsas och övriga aktörer i samhället ges nödvändig information och

2 En utmärkt introduktion finns i IIDEA (2018). För en diskussion om begreppet i Sverige, se Ericson (2022), s. 13f.

3 Se exempelvis Cornell (2020).

4 Dir. 2021:80.

tillräckligt stor förutsägbarhet för att i sin tur kunna upprätthålla sina funktioner.⁵ En möjlighet att nå detta är genom en särskild ordning föreskriven på grundlagsnivå.

EN INTERNATIONELL TREND MOT ÖKADE UNDANTAGSBEFOGENHETER

Nödbestämmelser på konstitutionell nivå är normen i världen, i såväl demokratier som andra stater. Sedan 70-talet har andelen länder med särskilda konstitutionella regler för någon form av kris ökat, och i dag återfinns de i 90 procent av världens länder. Vanligast är särskilda regler tillämpliga på krigstillstånd.⁶

Innebörden av att de aktiveras kan dock variera kraftigt. I vissa länder är skillnaden mellan normaltillstånd och krisregelverk knappt märkbar, medan det i andra fall kan vara fråga om omedelbar suspendering av en lång rad rättigheter. På Irland upphävs exempelvis samtliga konstitutionella rättigheter, med undantag för förbudet mot dödsstraff, om undantagstillstånd utlyses, medan ett undantagstillstånd i många

östeuropeiska länder inte innebär ytterligare möjligheter att begränsa rättigheter.⁷

Samtidigt har befogenhetströsklarna sänkts och definitionerna bredats för vad som betraktas som kristillstånd, vilket har gjort verktygen mer tillgängliga för politiken. Under de senaste 40 åren har åtminstone 137 av världens länder utlyst åtminstone ett nödtillstånd.⁸ Flera har tillämpat nödbefogenheter i decennier, exempelvis USA, Grekland och Turkiet.⁹ Grova uppskattningar har landat i att utrymmet för användning av nödbefogenheter av olika slag fördubblats sedan 1950.¹⁰ Det finns alltså en bred internationell trend mot ökad användning av undantagstillstånd.

Motsvarande förändring har observerats vad gäller koncentrationen av befogenheten, alltså huruvida makten att definiera och utlysa undantagsbefogenheter vilar hos ett enskilt organ eller delas mellan flera. 1950 hade regeringen ensam makten i hälften av alla stater. I dag är siffran över 80 procent.¹¹ Empiriskt är det dock svårt att peka på tydliga resultat vad gäller att

5 En kärnfull diskussion om centrala värden i spåren av pandemin finns i Sumpton (2022) s. 219.

6 Voigt (2020), s.103.

7 IIDEA (2018), s. 20.

8 Bjørnskov & Voigt (2018a).

9 IIDEA (2018), s. 24.

10 Bjørnskov & Voigt (2018b).

11 Voigt (2020) s. 104.

en ökad maktkoncentration faktiskt ökar effektiviteten eller leder till mer framgångsrik krishantering.¹²

De långsiktiga konsekvenserna av användning av olika typer av krislagstiftning och undantagstillstånd är betydande. Krisåtgärder är starkt korrelerade med minskad insyn, stärkta exekutiva befogenheter och begränsningar i fri- och rättigheter även på lång sikt och efter att tillståndet hävts.¹³ Nödtillstånd av olika slag har visat sig vara en del av demokratiska försvagningar i ett antal länder.¹⁴ De har med andra ord tydlig potential att långsiktigt flytta tyngdpunkten i ett politiskt system, inte minst i riktning mot den verkställande makten.

VAD ÄR EN KRIS?

En avgörande fråga i alla diskussioner om konstitutionell beredskap är givetvis vilka situationer som ska räknas som kriser eller vilken allvarströskel som ska sättas för att ett nödläge ska vara för handen – det så kallade separabilitetsproblemet.¹⁵ Kan en allvarlig våg av brottslighet vara en kris? Är klimatet en kris? Ska terrordåd och

naturkatastrofer särskilt pekas ut som krissituationer? Krävs det konsekvenser av viss omfattning? Måste krisen ha skett i det egna landet? Ska ett särskilt organ avgöra om en kris föreligger och därefter deklarerar det?

Vad som utgör en kris i rättslig mening och som motiverar ett nödläge är notoriskt svårt att fånga.¹⁶ Även om gränsdragningar vid militära angrepp från annan stat, invasion eller belägring i regel är mindre svåra, tycks det inte heller där finnas någon tydlig internationell konsensus kring hur andra nödlägen avgränsas. I vissa fall finns särskilda typer av nödlägen reglerade, till exempel väpnade uppror, terrordåd eller en omfattande naturkatastrof.¹⁷ Men i många fall har en eller flera statsmakter möjlighet att utlysa ett exceptionellt tillstånd utan närmare specifikation, och ansvaret att skilja normaltillstånd från nödtillstånd hamnar först och främst på politiker.¹⁸

Diskussionen om separabilitet är heller inte bara teoretisk. Under covid-19-pandemin gick bedömningarna isär mellan Europas länder kring huruvida

12 Bjørnskov & Voigt (2022).

13 Gross & Ní Aoláin (2006), s. 420.

14 Lührmann & Rooney (2020).

15 Gross & Aolain (2006), s. 171.

16 Jfr exempelvis SOU 2023:75 s. 103 samt diskussionen om krigsbegreppet SOU 1972:15 s. 349.

17 Khaakee (2023), s. 12.

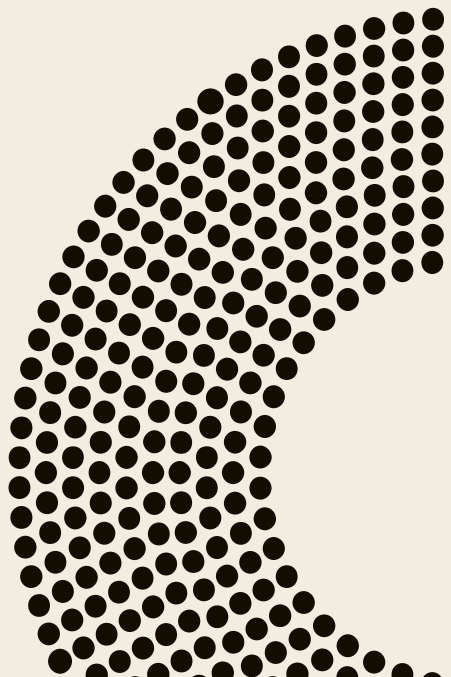
18 Khaakee (2023) s. 4ff.

ett undantagstillstånd var motiverat. I 19 av EU:s medlemsstater användes någon form av undantagstillstånd eller tillämpning av redan existerande krislagstiftning någon gång under pandemin. I övriga åtta tillämpades ordinarie konstitutionella processer, även om det i vissa av dem fanns en konstitutionell möjlighet till undantagstillstånd.¹⁹

Det visar inte minst på betydelsen av tröskelns utformning. Ett och samma system kan resultera i mycket olika utfall beroende på hur tröskeln för utlösande av undantagstillståndet är utformad.

19 SOU 2022:10 s. 278.

**TRE KONSTITUTIONELLA
STRATEGIER I KRIS**



Krishantering genom undantagstillstånd är dock bara ett av flera alternativ för en modern stat att hantera exceptionella situationer. Den som jämför olika västländers statsrättsliga förhållningssätt till olika typer av kriser upptäcker snabbt att de översiktligt kan delas in i tre kategorier, som här kommer att benämnas konstitutionella strategier.²⁰ Med konstitutionell strategi avses ett på förhand upprättat förhållningssätt, uttryckligt eller oskrivet, som de centrala statsorganen i demokratier har till den ordinarie konstitutionella ordningen för att hantera en viss exceptionell händelse. Vid sidan av undantagstillståndet, kan både flexibla arbetsformer och tillfälliga avsteg vara ett sätt att politiskt samla handlingskraft.

DET REGLERADE UNDANTAGSTILLSTÅNDET

Som berörts ovan är det konstitutionellt reglerade undantagstillståndet, med rötter ända tillbaka till den romerska diktaturen, en mycket vanlig strategi.²¹ Under ett sådant tillstånd tillämpas särskilda befogenheter för regering och i vissa fall även andra

statsorgan som på förhand har reglerats i konstitutionen i syfte att stärka handlingskraften. Statsorganens arbete i kris har reglerats särskilt och konceptet konstitutionell beredskap bejakas därmed fullt ut. Ungefär hälften av Europas stater har någon form av nödtillstånd tillämpligt också på fredstida kriser.²² Det kanske bästa exemplet finns i Frankrike, där presidentens utlysande av allmänt nödläge ger honom mycket stora befogenheter.²³

DEN PARLAMENTARISKA STRATEGIN

Ytterligare ett förhållningssätt återfinns i den parlamentariska strategin, där grundläggande normgivningsregler bibehålls även i kris och statsorganens förhållanden består. Befogenheter regleras på lagnivån, snarare än i grundlag, och normala kompetensregler gäller.²⁴ Inte sällan finns bemyndigandelagar beslutade på förhand för ett antal typsituationer, såsom omfattande smittspridning eller ransonering. Ytterligare beredskap åstadkoms genom flexibilitet i statsorganens arbetsformer. Genom en framgångsrik parlamentarisk strategi kan

20 I den internationella litteraturen används ibland uttrycket *models of accomodation*. Se Gross & Ní Aoláin (2006) s. 17ff.

21 Gross & Ní Aoláin (2006) s. 35f.

22 Jfr Khakee (2023) s. 15.

23 Khakee (2023), s. 12.

24 Gross & Ní Aoláin (2006) s. 66f.

behovet av konstitutionell beredskap helt och hållet undvikas och i praktiken ersätts av en god författningsberedskap. Denna strategi förekommer främst i nordeuropa, med Sverige som tydligt exempel.

KONSTITUTIONELL NÖDRÄTT

Avslutningsvis finns den konstitutionella nödrätten, som brukar definieras som att statsmakterna, när samhällets bestånd står på spel, kan åsidosätta grundlag och likväl göra anspråk på att ha handlat rättsenligt.²⁵ Det är alltså frågan om en möjlighet för regeringen eller annat statsorgan att vägledas av gott omdöme när konstitutionella begränsningar i sig skulle innebära ett hot mot centrala värden i rätts-

ordningen, utan att avvikelser skulle anses stå i strid med lagen.²⁶ Man kan tänka sig exempelvis frihetsberövanden eller offentliga tillgrepp av privat egendom utan bemyndigande i lag om varje annat agerande skulle försätta medborgare i livsfara.²⁷

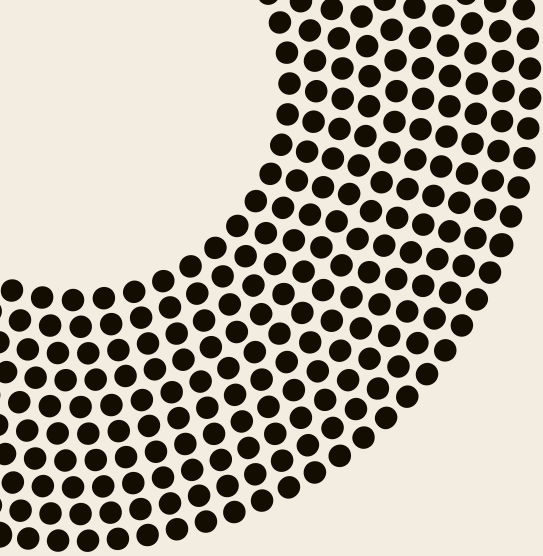
En sådan strategi skulle också kunna innefatta att ge möjlighet för exempelvis en regering att meddela föreskrifter på riksdagens område om ett dröjsmål skulle underminera samhällets bestånd, utan att föreskrifterna skulle åsidosättas vid en lagprövning. Strategin innebär i praktiken att konceptet konstitutionell beredskap helt förkastas.²⁸

25 Se SOU 2003:32, s. 95.

26 Gross & Ní Aoláin (2006) s. 46f.

27 Sjöholm (1974), s. 583.

28 Gross & Ní Aoláin (2006), s. 134.



SVENSK BEREDSKAP FÖR FREDSTIDA KRISER

EN NORDISK TRADITION

Av de ovan nämnda förhållningssätten har den parlamentariska strategin sitt starkaste fäste i Nordeuropa. Varken Sverige, Norge, Danmark, Island eller Finland har möjlighet att utlysa någon form av reglerat undantagstillstånd. I Finland finns en utförlig semi-konstitutionell beredskapslag vars bestämmelser kan tillämpas när regering och president gemensamt bestämmer det, exempelvis vid en omfattande naturkatastrof. Riksdagen behåller dock i grunden sin ställning.²⁹ I övriga länder finns inga särskilda krisbestämmelser alls, med undantag för i Danmark där regeringen tillfälligt övertar Folketingets lagstiftningsmandat om tinget av något skäl inte kan samlas. I exceptionella fall erkänner både Norge och Danmark dessutom den konstitutionella nödrätten som en del av sin rättstradition.³⁰

KONSTITUTIONELL NÖDRÄTT I SVERIGE

Frågan om huruvida det finns någon konstitutionell nödrätt i Sverige är omtvistad.³¹ Samtliga grundlagsutredningar har avvisat en sådan, men det

går likväl inte att avfärda att ett visst utrymme för konstitutionell nödrätt alltjämt finns i svensk rätt, åtminstone i vissa situationer.

Ansvaret att ta ställning till lagenligheten i regeringens handlande ligger ytterst på konstitutionsutskottet. Till stöd för att en viss nödrätt finns kan framföras att KU i ett antal omdiskuterade fall tycks ha accepterat konstitutionella avsteg i olika krissituationer. De främsta exemplen är agerandet från olika statsråd i samband med flygplanskapningen på Bulltofta 1972, Norrmalmstorgsdramat 1973 och terroristattacken mot västtyska ambassaden i Stockholm 1975.³²

Särskilt den förstnämnda händelsen utgör ett illustrativt exempel. Under ett gisslandrama på flygplatsen Bulltofta fördes förhandlingar operativt av medlemmar av den svenska regeringen. Beslut om att frige fångar fattades också utan lagstöd, detta i uppenbar strid med regeringsformen. KU fann dock inte anledning att kritisera regeringens agerande, med hänvisning till det ansvar för den enskilda människans säkerhet som åvilade det offentliga, och i sista hand regering-

29 SOU 2023:75, s. 308.

30 SOU 2023:75, s. 312.

31 Derlén (2023), s. 29. Jfr också SOU 1972:15 s. 214f. För en positiv inställning till nödrätten, se Myrdal (1982), s. 124.

32 bet. 2005/06:KU8 s. 38.

en.³³ Nödrätt tycks därför ha accepterats som motivering.

Det ska dock betonas att de exempel där nödrätt har diskuterats har handlat om statsråds agerandet i enskilda fall. Något exempel på normgivning, alltså utfärdande av lagar eller förordningar, i strid med grundlagen finns inte. I den helhetsöversyn av regeringsformen som genomfördes 2004-2008 bekräftades också bilden att vissa problem även fortsatt i praktiken kan behöva lösas genom avsteg från den stadgade ordningen, men att inget utrymme torde finnas att frångå bestämmelser om normgivning.³⁴ Den slutsatsen återkommer också i 2023 års utredning.³⁵ På det strategiska planet är det därför tydligt att Sverige har valt bort att basera sin krisberedskap på att statsorgan ska kunna utfärda regler med hänvisning till nödrätt.

SVERIGES PARLAMENTARISKA STRATEGI I FREDSTID

Vid sidan av det mycket begränsade område där nödrätt kan vara aktuellt baseras Sveriges krisberedskap på en parlamentarisk strategi. Sverige ska så

långt som möjligt hantera kriser inom ramen för den ordinarie fördelningen av kompetenser, en hållning som har rötter långt tillbaka i tiden. 1809 års regeringsform innehöll inga regler om fredstida kriser och i de ursprungliga förarbetena till 1974 års regeringsform, där huvuddragen i dagens ordning drogs upp, var det parlamentariska styret centralt även i kris. Specialregler infördes för krig och krigsfara, men alltjämt med riksdagens mandat i fokus.³⁶ Beredskapen ska i stället finnas på lägre rättslig nivå genom olika typer av beredskapslagar (ibland också benämnda fullmaktslagar), bemyndiganden i vanlig lagstiftning samt genom ett effektivt lagstiftningsförfarande.³⁷

En stor flexibilitet i de parlamentariska arbetsformerna utmärker också Sverige. I den senaste utredningen analyseras tidsramarna för antagandet av ny lagstiftning med förkortade förfaranden. Slutsatsen är att normer som i vanliga fall kan ta år att bereda och anta, vid behov i många fall kan träda i kraft inom fem dagar efter att förslaget färdigställts. I extrema fall,

33 bet. KU 1973/20, s. 16f.

34 SOU 2008:125, s. 525.

35 SOU 2023:75, s. 83.

36 SOU 1963:17, s. 473 Det kan noteras att författningsutredningen förespråkade en ordning där även andra extraordinära händelser skulle särregleras i regeringsformen tillsammans med militära kriser i ett gemensamt kapitel. Detta blev dock aldrig verklighet.

37 Bull & Sterzel (2014), s. 212.

då riksdagens behandling baseras på utskottsinitiativ, torde samma tid kunna understiga tre dagar.³⁸ Motsvarande förordning bedöms kunna tas fram och träda i kraft samma dag.³⁹

Reglerna för delegation är internationellt sett också generösa.⁴⁰ Regeringen kan delegeras kompetens att utfärda föreskrifter på många områden, även om ingrepp i invånarnas fri- och rättigheter i regel måste ske i lag.⁴¹ Regeringen kan även ges makten att bestämma när lagstiftning som har stiftats av riksdagen träder i kraft eller upphör att gälla, oavsett vilket område den gäller. Det finns därför inga hinder för att även inom dagens konstitutionella ramar på förhand anta rent civila beredskapslagar som regeringen kan sätta i kraft vid behov.

Inte heller finns det något som begränsar möjligheten att införa särskild lagstiftning om myndigheternas befogenheter vid exceptionella händelser och därmed tillgängliggöra särskilda resurser oberoende av regeringen. Exempel på det sistnämnda i krigstid är bestämmelserna om brott av krigsmän i 22 kap. brottsbalken, som av naturliga skäl ska tillämpas av

åklagare när Sverige är i krig. De rent civila motsvarigheterna är få, men ett exempel finns i lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, som ger Polismyndigheten möjlighet att i vissa situationer begära stöd från Försvarsmakten.

Samtidigt är den på förhand antagna beredskapslagstiftningen på det civila området begränsad. Huvuddelen av de lagar som antagits av riksdagen gäller krig och krigsfara, även om vissa av dem också täcker in situationer som faller under fredstida kriser, exempelvis prisreglerings- och elberedskapslagen.⁴²

MOTIVEN BAKOM DEN SVENSKA ORDNINGEN

Motiveringen till den svenska strategin framgår huvudsakligen av regeringsformens ursprungliga förarbeten. Både författningsutredningen och grundlagsberedningen avfärdade vad man kallar generalfullmakter, alltså att riksdagen avhänder sig makten och därmed det folkliga mandatet i situationer där inte krigsförhållanden omöjliggör en parlamentarisk funk-

38 SOU 2023:75, s. 272.

39 SOU 2023:75, s. 274.

40 SOU 2023:75, s. 328.

41 En översikt av delegationsmöjligheterna finns i SOU 2023:75, s. 68f.

42 Enstaka exempel finns också på bestämmelser på det obligatoriska lagområdet som regeringen bemyndigats att sätta i kraft i civil kris, jfr 9 § prisregleringslagen.

tion. Om riksdagen kan verka, är det angeläget att den också gör det.⁴³ Den svenska författningen ska också så långt som möjligt tillåta ett lagenligt handlande i kris, och inte förlita sig på nödrätt.⁴⁴ Slutsatsen blev därför att Sverige bör tillämpa en parlamentarisk strategi.

Två huvudsakliga fördelar med en sådan ordning framfördes. För det första hänvisades till stabilitet. Skyddet för den demokratiska ordningen är av stor vikt även i orostider och att upphäva konstitutionella begränsningar kan göra det lättare för oansvariga grupper att gripa makten i kritiska lägen. Att statsmakterna följer grundlagarna är såklart centralt i fredstid, men kan vara ännu viktigare i krigstid. Risken för press från främmande makt talade särskilt mot exempelvis förenklade regler för ändring av grundlagen i krigstid.⁴⁵

För det andra betonade författningsutredningen riksdagens kontrollfunktion och möjlighet till villkorad maktöverföring. Genom att bygga en beredskap på särskilda och på förhand antagna fullmaktslagar skulle riksdagen mer precist kunna kontrol-

lera och styra tillämpningen av en lag med långtgående befogenheter, än vad som hade varit fallet med mer generella bemyndiganden till regeringen att själv utfärda föreskrifter.⁴⁶ Tankegången lyser igenom i dagens 15 kap. 6 § regeringsformen, där det fastslås att en fullmaktslag noga ska ange under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas.

KORT OM NORMGIVNINGEN I KRIGSTID

En naturlig referenspunkt i diskussionen om behovet av konstitutionell beredskap i fredstida kris är de regler om krig och krigsfara som återfinns i 15 kap. regeringsformen. Även här har målet varit att Sverige så långt som möjligt ska styras på ett lagreglerat och demokratiskt förankrat sätt, men en konstitutionell beredskap har instiftats om detta inte är möjligt fullt ut.⁴⁷

I korta drag gäller följande för förhållandet mellan riksdag och regering. Är Sverige i krig eller krigsfara och förhållandena kräver det ska en krigsdelegation om 50 riksdagsledamöter träda i riksdagens ställe och upprätthålla det parlamentariska styrelseskicket (15

43 SOU 1963:17, s. 476.

44 SOU 1972:18, s. 215.

45 SOU 1972:18, s. 214 ff.

46 SOU 1963:17, s. 479.

47 Bull & Sterzel (2014), s. 327.

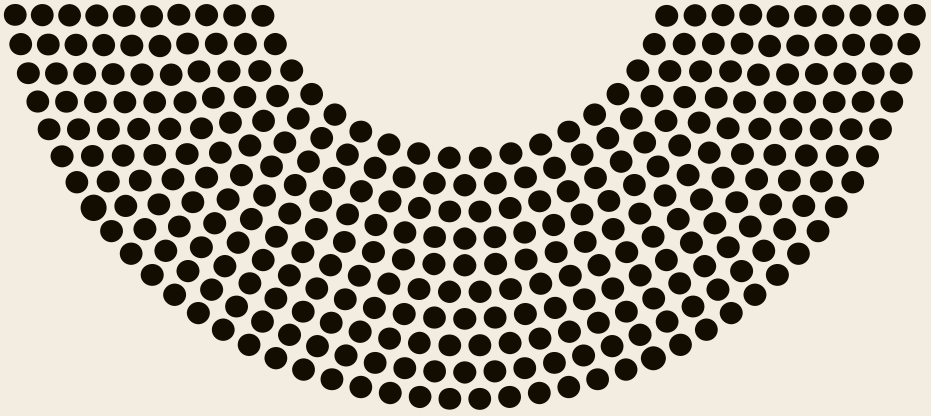
kap. 2 § regeringsformen). Om krig eller krigsfara råder, eller om det råder extraordinära förhållanden till följd av tidigare krig eller av krigsfara, kan riksdag eller krigsdelegation ge regeringen makt att utfärda förordningar på områden som annars ska meddelas i lag (6 §). Om både riksdagen och krigsdelegationen till följd av krig är förhindrade att fullgöra sina uppgifter, ska regeringen fullgöra dessa i den utsträckning det behövs för att skydda riket och slutföra kriget (5 §). Regeringen får dock inte ändra grundlag, riksdagsordning eller vallag (5 § 2 st.).

Varken krig eller krigsfara är tydligt avgränsade begrepp.⁴⁸ Trots försök att knyta an till både nationell och internationell är det inte helt klart när bestämmelserna aktualiseras. Det avgörs i praktiken av regeringen.⁴⁹ I vissa fall kan bestämmelserna troligtvis också ha betydelse i kriser som befinner sig i gränslandet mellan det militära och civila. I samband med den förra helhetsöversynen av reglerna gjordes exempelvis bedömningen att det inte finns några hinder för att tillämpa bestämmelserna om krig och krigsfara vid omfattande terrorangrepp.⁵⁰

48 SOU 2008:125, s. 503.

49 prop. 1973:90, s. 446 f.

50 SOU 2008:61, s. 13.



**ETT NYTT FÖRSLAG
PÅ UNDANTAGSREGLER
I FREDSTIDA KRIS**

BAKGRUND

Frågan om konstitutionell beredskap har utretts ett antal gånger. Mest relevant är den diskussion som fördes i samband med den omfattande översyn som gjordes av regeringsformen 2004–2008. I slutbetänkandet föreslogs att befintliga regler om krig och krigsfara motsvarande dem i 15 kap. skulle kompletteras med en möjlighet för regeringen att i vissa utpekade civila nödsituationer meddela tillfälliga föreskrifter på samtliga lagstiftningsområden. Detta då ytterligare dröjsmål allvarligt skulle försvåra situationen. Riksdagen skulle sedan ta ställning till föreskrifterna inom tolv dagar.⁵¹

Förslaget togs dock aldrig vidare, troligtvis mot bakgrund av att remissinstanser som MSB och Försvarmakten ställde sig kritiska. De ifrågasatte behovet av en sådan förändring och bedömde att ett sådant stärkande av normgivningsmakten i praktiken inte skulle medföra några fördelar. Regeringen konstaterade att det fanns skäl att överväga frågan om civil konstitutionell beredskap vidare och sköt på frågan.⁵²

I och med covid-19-pandemin hamnade frågan om konstitutionell beredskap i nytt ljus. I Coronakom-

missionens slutrapport kritiserades att frågan om konstitutionell beredskap aldrig togs upp av senare regeringar när grundlagsutredningens förslag förkastades. Någon form av reglering, särskilt vad gäller regeringens möjlighet att meddela föreskrifter vid allvarliga fredstida kriser, menade kommissionen att Sverige behöver.⁵³ Exakt hur en sådan befogenhet skulle kunna se ut eller vilka situationer under pandemin som hade kunnat hanteras annorlunda om en sådan funnits berördes dock inte närmare av kommissionen.

UTREDNINGEN FÖRSLAG I KORTHET

Mot bakgrund av denna kritik gav regeringen i september 2021 en parlamentarisk kommitté i uppdrag att se över ett antal konstitutionella frågor med bäring på hanteringen av både militära och fredstida kriser i syfte att stärka den konstitutionella beredskapen. Kommittén föreslog i sitt slutbetänkande i november 2023 att ett nytt kapitel om allvarliga fredstida kriser ska införas i regeringsformen. Utgångspunkten, ansåg kommittén, bör även fortsättningsvis vara att Sverige så långt det är möjligt ska styras av en lagstadgad ordning med demokra-

51 SOU 2008:125, s. 102f.

52 prop 2009/10:90, s. 202.

53 SOU 2022:10, s. 675.

tisk förankring och rättsstatliga garantier. Samtidigt bedöms dagens ordning inte medge tillräckligt stor flexibilitet för att hantera kriser av skiftande slag, särskilt sådana som hindrar riksdagens arbete.⁵⁴

Då regeringen har det huvudsakliga ansvaret för landets ledning i kris krävs att den har tillräcklig normgivningsmakt för att möta även fredstida kriser. Det motiverar ett eget kapitel, i likhet med vad som finns för krig och krigsfara.⁵⁵ En majoritet av ledamöterna förespråkade därför en ny, grundlagsstadgad ordning i 16 kap. regeringsformen.⁵⁶

Kommitténs förslag kretsar kring begreppet *allvarlig fredstida kris*, som ska möjliggöra för såväl riksdag som regering att förändra normgivningen. Detta begrepp förekommer inte i annan svensk lagstiftning, och knyter egentligen bara an till *fredstida krissituationer* i 9 kap. 13 § regeringsformen, som handlar om Riksbankens befogenheter och som aldrig tillämpats. Kommittén ger heller ingen entydig definition av vad en allvarlig fredstida kris innebär, annat än att begreppet omfattar situationer som är av mycket svår karaktär och avviker från det nor-

mala. Det huvudsakliga ansvaret att bedöma frågan bör genom förslagets konstruktion ligga på riksdagen.⁵⁷

Grunddragen i förslaget är följande. Om det råder en allvarlig fredstida krissituation och förhållandena kräver det kan riksdagen med tre fjärdedelars majoritet besluta om ett särskilt bemyndigande till regeringen (16 kap. 1 § i förslaget). Under ett sådant bemyndigande får regeringen, efter delegation i lag, möjlighet att meddela föreskrifter som normalt ska stadgas i lag, exempelvis civilrätt och inskränkningar i fri- och rättigheter (2 §). Om det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas får regeringen själv fatta beslut om ett särskilt bemyndigande. Ett sådant beslut ska då i stället snarast underställas riksdagen (1 § 2 st.).

Om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen kan regeringen också utan delegation i lag, efter ett eget eller riksdagens beslut om särskilt bemyndigande, utfärda föreskrifter på samtliga områden – med undantag för ändring av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen (3 §). Föreskrifter som utfärdas utan delegation

54 SOU 2023:75, 17f.

55 SOU 2023:75 s. 18.

56 Miljöpartiets ledamot i kommittén reserverade sig mot förslaget att införande särskilda befogenheter i fredstid.

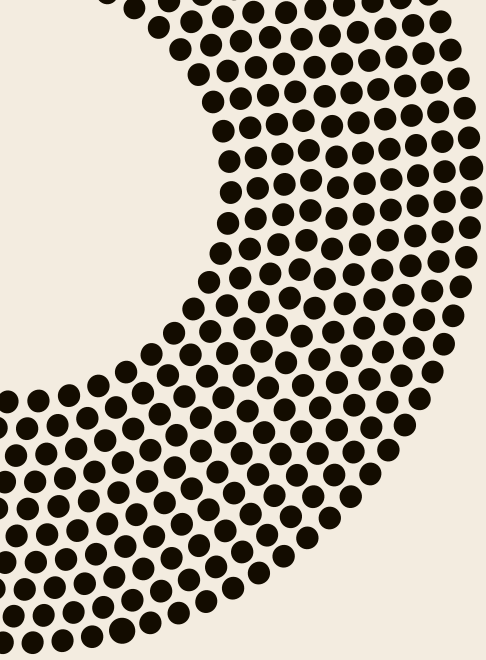
57 SOU 2023:75 s. 397.

får dock ha en längsta giltighet om tre månader och ska även de snarast underställas riksdagen. Sådana föreskrifter upphör att gälla om de inte underställs riksdagen inom en vecka eller inte godkänns av tre fjärdedelar av riksdagen inom en månad efter att de underställts (4 §). Det särskilda bemyndigandet upphör när riksdagen eller regeringen bestämmer det, eller när en allvarlig fredstida kris inte längre är för handen (6 §).

I praktiken föreslås ett system i två nivåer. Den första nivån ger stärkta delegationsmöjligheter från riksdag till regering och utlöses antingen av en kvalificerad riksdagsmajoritet eller, om en sådan inte kan inväntas, av regeringen själv. I en andra nivå har regeringen möjlighet att, om dröjsmål skulle leda till avsevärd skada, själv ta på sig hela riksdagens lagstiftningsmandat och utfärda de föreskrifter man anser nödvändiga utan någon delegation. I detta fall krävs godkännande av riksdagen i efterhand. Systemet kan jämföras med ett undantagstillstånd, där dels riksdagen kan införa en slags förhöjd delegationskompetens och dels regeringen själv kan utlösa en egen normgivningsmakt som motsva-

rar regeringsformens hela normgivning, med undantag för konstitutionella förändringar.

Förslaget går betydligt längre än det som grundlagsutredningen lade fram 2008. Inga särskilda situationer utpekas och det särskilda bemyndigandet kan gälla utan begränsning i tid. De föreskrifter som regeringen meddelar utan riksdagens inblandning gäller också som längst i en månad, i stället för i tolv dagar som tidigare föreslogs.



KRITIK

Att Sverige har en god beredskap för såväl militära som fredstida kriser är givetvis mycket angeläget, särskilt mot bakgrund av dagens säkerhetspolitiska läge. Den parlamentariska kommittén om beredskap enligt regeringsformen har haft att ta ställning till mycket komplexa frågor, och menar sig ha lagt fram ett förslag som ger Sverige en god möjlighet att möta allvarliga fredstida kriser på ett lagbundet sätt.

Från liberalt och frihetligt håll finns samtidigt en naturlig skepsis mot extraordinära maktbefogenheter. Även om det tveklöst finns ett behov av att kunna upprätthålla samhällets kärnfunktioner i kris, utgör en kraftigt förstärkt verkställande makt inte bara ett hot mot individens rättigheter och rättsstatens utfästelser om förutsägbarhet i maktutövningen. Också skärpan blir betydligt sämre i kris. Bristfällig information, tidsnöd, kohandel och starka särintressen som förföljer politiskt beslutsfattande över lag gör sig inte mindre gällande när beslut måste ske snabbt, snarare tvärtom. Ett stort antal tveksamheter i förslaget innebär också att den liberala avvägningen mellan dessa behov står klar. Nedan lyfts ett antal olika aspekter fram och som talar emot att förslaget genomförs eller att utformningen åtminstone bör ses över.

58 SOU 2023:75, s. 386.

RISKERNA MED POLITISKA MAKT IGNORERAS

Övergripande kan konstateras att förslaget tycks utgå från en optimistisk bild av politikens beslutsförmåga i kris, alltså att beslut om föreskrifter under svåra förhållanden ändå kan ske förhållandevis träffsäkert. Risken för missbruk eller oavsiktliga konsekvenser för enskilda som kan följa på större exekutiv makt inte diskuteras över huvud taget, vilket är anmärkningsvärt mot bakgrund av den internationella debatten kring krisåtgärdernas baksida som följt efter covid-19-pandemin. I stället tycks hela resonemanget utgå från att man, utan större kostnader, kan stärka den politiska förmågan i kris, anförtro den åt kunniga och rationella politiker och sedan återställa ordningen när krisen passerat.

Särskilt tydligt blir detta synsätt i konsekvensbeskrivningen, där förslaget bedöms helt sakna påverkan på det svenska fri- och rättighetsskyddet.⁵⁸ Det stämmer förvisso att inga nya, självständiga begränsningsmöjligheter införs. Men om fri- och rättighetsskyddet inte påverkas av att större möjlighet till delegering av inskränkningar, saknas skäl att förbehålla dem till riksdagen från första början, ett

synsätt som går rakt emot vad regeringsformen i övrigt bygger på.

En mer realistisk bild av politiker i pressade situationer innefattar begränsad kunskap, risken för överreaktioner och en möjlighet att varje oklarhet i befogenhet tolkas extensivt, särskilt på lång sikt. Utgångsförbud, begränsningar i yttrandefrihet och kriminaliseringar, som skulle kunna vara områden där en förstärkt delegation är aktuell, utgör kraftiga ingrepp och kan, mot bakgrund av flera internationella exempel, också komma att bli mer långsiktiga förändringar av den offentliga makten.

Även om balanspunkten mellan handlingskraft, förutsägbarhet och demokratisk förankring kan behöva flyttas, tycks de två senare värdena vara helt frånvarande i betänkandet. Man kan därför fråga sig om utgångspunkten inte borde varit hur övertramp mot enskilda kan begränsas. Analysen borde åtminstone givit utrymme för en diskussion om svårigheterna med politiskt beslutsfattande och riskerna det medför.

BEHOVET ÄR BEGRÄNSAT

En framgångsrik civil krishantering kräver välavvägda beslut i många led,

vad gäller såväl ansvarsfördelning och myndighetsstyrning som tillämpliga regelverk. Utredningen har enbart haft i uppdrag att utreda en aspekt, normgivningen, och har funnit ett behov av utökad möjlighet för regeringen att kunna utfärda föreskrifter. I två fall identifierar man konkreta situationer då dagens ordning är otillräcklig: när riksdagen fysiskt inte kan samlas, efter exempelvis en terrorattak mot centrala Stockholm, och när bestämmelser som riksdagen måste stifta genom lag är absolut nödvändiga att få i kraft inom tre dagar.⁵⁹

I praktiken innebär dock utredningens förslag en betydligt mer omfattande möjlighet att utfärda föreskrifter i kristid än så, inklusive situationer där lagstiftning i själva verket hade kunnat hanteras i riksdagen. I dessa situationer är behovet av att inte inhämta riksdagens godkännande betydligt sämre motiverat. Det tydligaste skälet som står att finna är arbetsbesparingen som kan uppkomma om normer behöver ändras många gånger inom loppet för ett och samma krisförlopp.⁶⁰ Det är dock att ställa förväntningarna på arbetsinsats väl lågt.

59 SOU 2023:75, s. 337.

60 SOU 2023:75, s. 292.

Givet att Sverige redan har långtgående möjligheter till delegation på det offentlighetsrättsliga området, finns anledning att ifrågasätta varför begränsningarna för regeringen ska tas bort i andra fall än de två utpekade. Mycket få föreskrifter kan i praktiken ges verkan snabbare än riksdagen behandlar ärendet, och fördröjningen om riksdagens mandat ska inhämtas blir i många fall obetydlig.

Det finns heller ingen historisk situation där normgivningningen i praktiken inneburit ett hinder för effektiv krishantering i Sverige. Under covid-19-pandemin var riksdagsbehandlingen inte i något fall en begränsande faktor – annat än rent politiskt. Det finns därför anledning att ställa sig kritisk till en så stor utökning av regeringens normgivningsmakt.

TILLÄMPNINGSSOMRÅDET ÄR OKLART

Vidare är de befogenheter förslaget avser vagt avgränsade. Vad som utgör en *allvarlig fredstida kris* är oklart, särskilt som begreppet inte återfinns i annan svensk lagstiftning. Mot bakgrund av civila krisers mycket skiftande natur är det förståeligt att en all-

mänt hållen reglering krävs, men utan en tydlig referenspunkt eller några utpekade tyfall finns risken att ännu en oklarhet introduceras i en redan pressad krissituation.

Betänkandet tycks utgå från att innebörden i begreppet *allvarlig fredstida kris* får avgöras av riksdagen i det enskilda fallet,⁶¹ med risken att innebörden förskjuts med tiden och att människors förväntningar på politiken i stort förändras. Tre historiska, internationella scenarier pekas förvisso ut som exempel på allvarliga fredstida kriser om de skett i Sverige – Tjernobylyolyn 1986, orkanen Katrina 2005 och 11 september-attackerna 2001 – men utan någon närmare diskussion om varför eller vilka behov som ett undantagstillstånd skulle tillgodose i sammanhanget.⁶²

Kommittén tar inte heller tydlig ställning till en helt central fråga i debatten, nämligen om covid-19-pandemin hade varit att betrakta som en allvarlig fredstida kris, och i så fall i vilka skeden.⁶³ Borde regeringen ha använt de föreslagna befogenheterna under våren 2020, och i så fall hur? Läsaren lämnas också utan svar vad gäller andra viktiga historiska refe-

61 SOU 2023:75, s. 397.

62 SOU 2023:75, s. 355.

63 SOU 2023:75, s. 357. Slutsatsen som dras är att pandemin i vissa delar skulle kunna betraktas som en allvarlig fredstida kris.

rener i Sverige. Var Göteborgskravallerna eller finanskrisen 2008 allvarliga fredstida kriser? Utgör politiska kriser, såsom flyktingkrisen 2015 eller koranbränningarna 2023, allvarliga fredstida kriser? Kan allvarliga fredstida kriser uppstå genom helt lagligt handlande från personer i Sverige eller krävs lagbrott eller extern påverkan?

Och hur ska man ställa sig till evakueringen av svensk personal i Sudan eller lokalanställda i Afghanistan? Är angrepp på svensk personal eller svenska intressen utomlands en allvarlig fredstida kris i Sverige, eller krävs det att konsekvenserna når Sverige?

Här bör också påminnas om de rekommendationer om avgränsningar som utfärdats av Europarådets oberoende expertorgan på konstitutionella frågor, den så kallade Venedigkommissionen, som betänkandet redogör för men som inte går i linje med dess förslag.⁶⁴ Exempelvis förordar Venedigkommissionen (2020) att undantagstillstånd och andra förändringar i maktbefogenheter ska vara tidsbegränsade (1), att de situationer som möjliggör dem bör pekas ut i lagtexten (2), att nödförordningar bör vara pro-

visoriska (3) och att det finns anledning att begränsa de områden som eventuell ny normgivningsmakt avser (4).⁶⁵ Av dessa rekommendationer uppfylls ingen av det aktuella svenska förslaget, vars tillämpningsområde helt enkelt är för svagt avgränsat. Inte heller finns någon tidsgräns för riksdagens särskilda bemyndigande till regeringen, i klar strid med (1). En utformning som går betydligt mer i linje med rekommendationerna är den finska beredskapslagens.⁶⁶

I 2008 års förslag var begränsningarna tydligare.⁶⁷ Någon anledning till att dessa fallit ifrån i det nyare förslaget ges inte i betänkandet, annat än den uppenbara risken att varje begränsning kan leda till att mandatet blir för svagt.⁶⁸ Mot bakgrund av remissinstansernas positiva inställning till det tidigare förslaget utformning finns anledning att överväga om inte en liknande modell bör väljas även nu.

OMFATTNINGEN AV DELEGATIONEN DISKUTERAS INTE

Som tidigare nämnts har Sverige internationellt sett långtgående möj-

64 SOU 2023:75, s. 314.

65 s. 21ff.

66 Beredskapslag 29.12.2011/1552.

67 SOU 2008:125, s. 328.

68 SOU 2023:75, s. 302.

ligheter för riksdagen att delegera normgivningsmakt till regeringen. Begränsningarna finns på det så kallade obligatoriska lagområdet, som omfattar exempelvis skatter, civilrätt, domstolsprocesser, straffrätt och styrning av riksdagens myndigheter. Inskränkningar av fri- och rättigheter ska i de flesta fall också ske genom lag. Förslaget kretsar kring hur de senare ska kunna hanteras, men någon diskussion kring varför hela det obligatoriska lagområdet ska kunna överlåtas förs inte.

På flera av dessa områden väcker utredningens förslag frågor. Varför ska exempelvis stora delar av civilrätten eller processrätten kunna delegeras i händelse av kris? Exakt vilken typ av situation kräver förändringar av äktenskapslagstiftningen eller föreningsfriheten inom tre dagar? Någon tydlig motivering till omfattningen av de utökade delegationsmöjligheterna ges inte i förslaget. Särskilt svårt är det att förstå delegationsmöjligheterna på det civilrättsliga området, som ju i regel kan ges retroaktiv tillämpning.

DE UTÖKADE MÖJLIGHETERNA TILL DELEGATION RISKERAR ATT UNDERGRÄVA FÖRFATTNINGSBEREDSKAPEN

Betänkandet betonar återkommande att det är väl beredda beredskapslagar och annan författningsberedskap som alltjämt utgör basen för den svenska krisberedskapen.⁶⁹ En större möjlighet att införa nödlagstiftning kommer dock oundvikligen att flytta fokus mot regeringens handlande i realtid.

Särskilt oroande är detta mot bakgrund av att den civila författningsberedskapen är begränsad. Det finns i dagsläget varken något helhetsgrepp kring befogenheter på det offentlig-rättsliga området eller några framtagna mallar som är redo att behandlas i riksdagen, trots att möjligheten att ta fram beredskapslagstiftning ramen för ordinarie bestämmelser i 8 kap. regeringsformen är omfattande. Frågan är om detta kommer att prioriteras eller anpassas till den nya befogenheten.

DEN ÅTERHÅLLANDE EFFEKTEN RISKERAR ATT MINSKA

Nära förbunden med svårigheterna med politiskt beslutsfattande i kris är behovet av återhållande effekt i kris. Diskussionen om krisberedskap kret-

69 SOU 2023:75, s.323.

sar i regel kring den exekutiva handlingskraften. Det är i sig inte konstigt, givet att regeringens handlande oftast har störst betydelse i kristid. Men det gör samtidigt att det viktiga samspelet mellan regeringen och andra organ hamnar i bakgrunden.

I betänkandet får internationella erfarenheter och forskning kring krispolitik inte mer än marginellt utrymme, trots att det finns en omfattande litteratur om offentligt beslutsfattande under kris.⁷⁰ En återkommande farhåga är att offentliga organ övervärderar behovet av försiktighet när de ställs inför en konkret men svårbedömd risk.⁷¹ Det har förklarats med att överreaktioner är betydligt mindre politiskt kostsamma än underreaktioner, särskilt när de negativa konsekvenserna av en överreaktion är spridda på många.⁷²

Detta riktar fokus mot den parlamentariska strategins återhållande effekt, som till viss del framhölls som argument i regeringsformens tillblivelse: riksdagen har en kontrollerande och modererande funktion i kris. Ett

krav på att vända sig till parlamentet då det är möjligt skapar insyn och tvingar den offentliga makten att ta ställning till fler intressen och perspektiv.

Hanteringen av covid-19-pandemin ger gott stöd för behovet att bromsa politiska överreaktioner. Få länder har i efterhand dragit slutsatsen att man instiftade för få restriktioner, och för Sveriges del har en förhållandevis återhållsam lagstiftning i efterhand lyfts fram som framgångsrik.⁷³ Anekdotiskt kan nämnas den första så kallade coronalagen, som innehöll mycket omfattande bemyndiganden på det offentlighetsrättsliga området för att hantera smittspridning i april 2020. Riksdagen godtog bemyndigandet först efter införandet av ett skyndsambetskrav samt utvidgade möjligheter till domstolskontroll.⁷⁴ Behovet av kontroll och granskning gav utslag i praktiken.⁷⁵

Den föreliggande utredningen tycks dock inte ha varit intresserad av den omfattande litteratur som finns kring användning av särskilda exekutiva befogenheter. Internationellt

70 Camp Keith & Poe (2014). Se också Bjørnskov & Voigt (2022).

71 Se exempelvis Viscusi & Gayer (2012). För en bredare diskussion, se Viscusi (1998).

72 Roisse Rodrigues Ferreira (2022). Se också Friedman (2014) s. 86.

73 Se exempelvis Coronakommissionen, som drar slutsatsen att frivillighet och försiktighet i användningen av tvång i ett inledande skede var framgångsrikt, SOU 2022:10 s. 442f.

74 Prop. 2019/20:155 samt bet. 2019/20:SoU20.

75 Lagen kom aldrig att tillämpas, och ersattes i början av 2021 av covid-19-lagen (2021:4) med tillhörande förordningar.

finns stor erfarenhet av hantering av såväl naturkatastrofer som inre och yttre säkerhetshot med hjälp av undantagstillstånd eller motsvarande, och av vilka konsekvenser det får.⁷⁶ Erfarenheten från covid-19-pandemin tycks helt ha överskuggat det faktum att särskilda befogenheter i själva verket är något som betydligt oftare används för att hantera säkerhetshot och därför borde utformats med dessa, snarare än smittspridning, som huvudfokus.⁷⁷

DEN BEGRÄNSADE MÖJLIGHETEN TILL LAGPRÖVNING BERÖRS INTE

I såväl Venedigkommissionens som EU-kommissionens rekommendationer om normgivning i nödsituationer har domstolsprövning en framskjuten roll i syfte att upprätthålla lagligheten i maktutövning även i kris.⁷⁸ Svenska domstolar har dock en svagare roll än i många andra länder. Möjligheten till abstrakt lagprövning, alltså att domstolar tar ställning till föreskrifter utan att de tillämpats i ett konkret fall, är begränsad i vår rättsordning. I stället krävs ett överklagbart beslut i enskilda fall, något som kan vara svårt att hitta vid exempelvis en omfattande nedstängning eller begränsning av ytt-

randefriheten. Lagligheten av bemyndiganden eller normer som utfärdats med stöd av dem skulle därför i regel inte kunna prövas.

Frågan om rättslig kontroll är så relevant att den borde ha givits särskild uppmärksamhet i utredningen. Det finns ingenting som hindrar en särskilt föreskriven möjlighet för enskilda eller särskilda organ möjlighet att påkalla rättslig prövning, exempelvis genom en modell liknande den i rättsprövningslagen.

MINORITETSSKYDD SAKNAS

För att besluta om ett särskilt bemyndigande till regeringen krävs en kvalificerad majoritet i riksdagen, med hänvisning till att sådana befogenheter behöver ha brett parlamentariskt stöd. När ett sådant beslut är fattat och i princip obegränsad delegation från riksdag till regeringen med enkel majoritet är tillåten, finns det dock ingen möjlighet för en minoritet att återkalla det. I stället ska återkallande ske med absolut majoritet.

Mot bakgrund av att förslaget innehåller ett krav på kvalificerad majoritet vid införandet, i syfte att endast göra befogenheter tillgängliga med brett parlamentariskt stöd, haltar förslaget

76 Se exempelvis Bjørnskov & Voigt (2019).

77 Se utgångspunkterna i behovs- och problemanalysen i SOU 2023:75, avsnitt 11.4.

78 Venedigkommissionen (2020) s. 18ff samt EU-kommissionen (2021).

utan motsvarande minoritetsskydd. Det särskilda bemyndigandet bör kunna tas tillbaka av en minoritet i riksdagen, förslagsvis en fjärdedel.

FLERA TEKNISKA FRÅGOR LÄMNAS OBESVARADE

Avslutningsvis finns flera tekniska frågor som behöver besvaras. Den första av dessa gäller regeringens beredningskrav, som inte berörs närmare i betänkandet. Av 7 kap. 2 § regeringsformen framgår att det under regeringsärendenas beredning ska inhämtas behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter och vid behov från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska ges möjlighet att yttra sig i den omfattning som behövs. Bestämmelsen är obligatorisk – det är således fråga om ett krav att regeringen, innan beslut fattas i ett ärende, inhämtar synpunkter från myndigheter, kommuner och enskilda. Kravet gäller även i kristid, även om tidsfrister och antal förfrågningar kan begränsas vid behov.⁷⁹

Med utredningens förslag innebär detta att regeringen måste ge en mängd aktörer tillfälle att yttra sig även innan olika typer av krisförordningar utfärdas. Allmänheten ska alltså ges tillfälle

att yttra sig, samtidigt som deras främsta företrädare i riksdagen undantas processen. Remissinstansernas ställning är i praktiken starkare än de folkvaldas.

En bred konstitutionell beredskap hade behövt diskutera också beredningskravet, och eventuellt föreskrivet en särskild ordning. Ett talande exempel i detta avseende är hanteringen av den ovan nämnda bemyndigandelagstiftningen i covid-19-pandemins inledande skede. Förslaget remitterades under 24 timmar och dessutom under en helg, varför antalet svar var mycket få.⁸⁰ Lagrådet riktade allvarlig kritik mot hanteringen, och man kan ställa sig frågan om remittering över huvud taget fyller en funktion under dessa förhållanden.

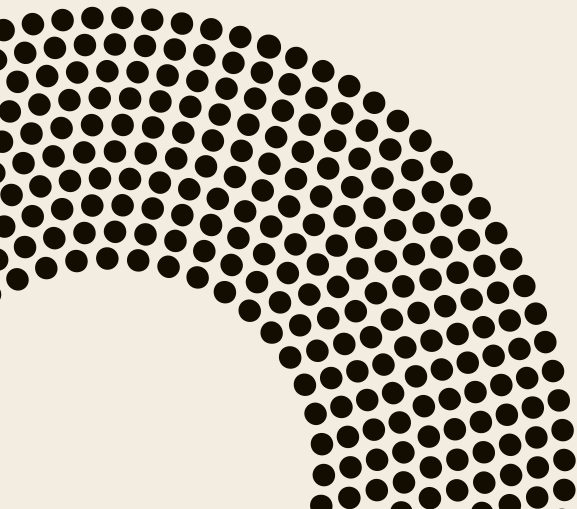
En annan fråga som rör samspelet med övriga bestämmelser i regeringsformen är den om övergångsregeringar. Även en sådan kan enligt förslaget utlösa de särskilda befogenheter som föreslås. Detta minskar möjligheten till parlamentarisk kontroll över regeringens befogenheter, och det bör åtminstone diskuteras hur lämpligt det är att en regering som förlorat riksdagens förtroende ska kunna förvalta särskilda befogenheter.

79 SOU 2023:75, s. 273.

80 S2020/02922/RS.

Inget hinder finns heller i förslaget för att regeringen, efter att ha givit sig själv ett särskilt bemyndigande som sedan inte uppnått tre fjärdedelars majoritet i riksdagen och därför upphävts av riksdagen, ger sig själv samma särskilda bemyndigande på nytt. Riksdagen har enligt förslaget ingen möjlighet att beröva regeringen möjlighet att agera självmant, och en misstroendeförklaring tar inte ifrån regeringen makten att fatta samma beslut i egenkap av övergångsregering. Det saknas skäl att inte förena ett avslag på bemyndigande i riksdagen med en begränsning av möjligheten att besluta om ett nytt, likadant bemyndigande.

ALTERNATIVA FÖRSLAG



Utredningen har haft att ta ställning till frågan om normgivning, och kan därför inte kritiseras för att inte ha övervägt andra former av konstitutionell beredskap eller författningsberedskap. Det finns dock flera alternativ som bör övervägas inom ramen för diskussionen om hur Sverige ska styras i kris.

ETT CIVILKRISUTSKOTT

En möjlighet är att inrätta ett civilkrisutskott i riksdagen som övertar ett eller flera fackutskotts roll vid behov. Särskild sakkunskap och resurser skulle kunna ställas till utskottets förfogande, som också hade fungerat som naturligt forum för partiöverskridande överläggningar. Vid behov hade detta också kunnat besluta om föreskrifter med ställning motsvarande lag.

RÄTTIGHETSINSKRÄNKANDE FÖRORDNINGAR

Ytterligare en möjlighet är att utvidga regeringens möjlighet att meddela rättighetsbegränsande förordningar. Utgångspunkten i Sverige är att inskränkningar i grundlagsskyddade rättigheter ska ske genom lag. Genom bestämmelsen i 2 kap. 20 § 2 st. regeringsformen kan dock regeringen delegeras makt att i förordning

begränsa yttrandefriheten för offentliga tjänstemän samt begränsa mötes- och demonstrationsfriheten med hänsyn till farsot eller rikets säkerhet. En bredare möjlighet att bemyndiga regeringen att meddela vissa rättighetsinskränkningar i kristid, exempelvis att snabbt begränsa rörelsefriheten genom förordning, skulle kunna möta behovet av ett snabbare agerande än vad riksdagsbehandling medger.

EN CIVILKRISLAG

I den mån man vill hålla kvar traditionen med en parlamentarisk strategi hade en bred civilkrislag, med såväl bemyndiganden som särskilda bestämmelser om exempelvis begränsningar av rörelsefrihet och rekvisering av fordon upprättas för ett antal typfall. Sådan beredskapslagstiftning finns i dag nästan uteslutande för tillämpning vid krig och krigsfara, men skulle i stor utsträckning kunna införas också för civila kriser som naturkatastrofer och terroristdåd. En liknande ordning finns i Finland.⁸¹

RETROAKTIVA IKRAFTTRÄDANDEN

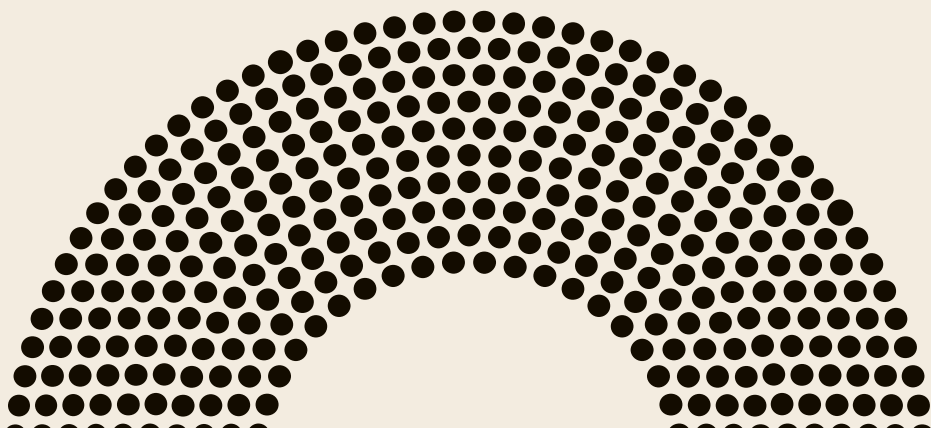
Ytterligare en möjlighet, som veterligen aldrig har diskuterats i krisberedskapssammanhang i Sverige, är att

81 SOU 2023:75, s. 208.

låta vissa lagar gälla retroaktivt på liknande sätt som i dag kan ske på skatteområdet genom så kallade stoppskrivelser. Den svenska utgångspunkten är att staten inte får ta ut högre skatter eller statliga avgifter än vad som var lagstadgat när den omständighet som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten inträffade, 2 kap. 10 § 2 st. regeringsformen. Om det finns särskilda skäl får dock skatt eller statlig avgift tas ut trots att lagen inte hade trätt i kraft när omständigheten inträffade, om förslaget hade lämnats till riksdagen eller på annat sätt aviserats genom en så kallad stoppskrivelse. Detta i syfte att omedelbart få stopp på exempelvis utnyttjandet av ett hål i lagstiftningen.

En liknande modell med retroaktiva ikraftträdanden skulle kunna gälla vid de tillfällen ett godkännande av propositionen är att vänta, men regeringen anser att den inte kan invänta riksdagens formella godkännande, exempelvis avseende delegation av normgivningsmakt eller rättighetsinskränkningar. Lagstiftningen skulle då kunna träda i kraft före ett formellt godkännande på ett förutsägbart sätt, exempelvis när en proposition avges eller aviseras, men fortfarande ställas under riksdagens kontroll. Om skäl talar emot ett antagande eller riksdagen avslår förslaget skulle föreskriften inte tillämpas.

AVSLUTANDE KOMMENTAR



Det finns ett före och ett efter covid-19. Precis som 90-talskrisen kom att forma en hel generation politiker till att värna det finanspolitiska ramverket och en stram finanspolitik, har pandemin lämnat djupa spår hos dagens offentliga makthavare. Diskussionen om krishantering har förändrats i grunden, och rädslan för att hamna i samma upplevda maktlöshet som under pandemin har fått allt fler att omfamna exceptionella befogenheter av olika slag. Instanser som var skeptiska till förslag i samma riktning 2008 kan nu förväntas vara entusiastiska till ett mycket mer långtgående förslag.

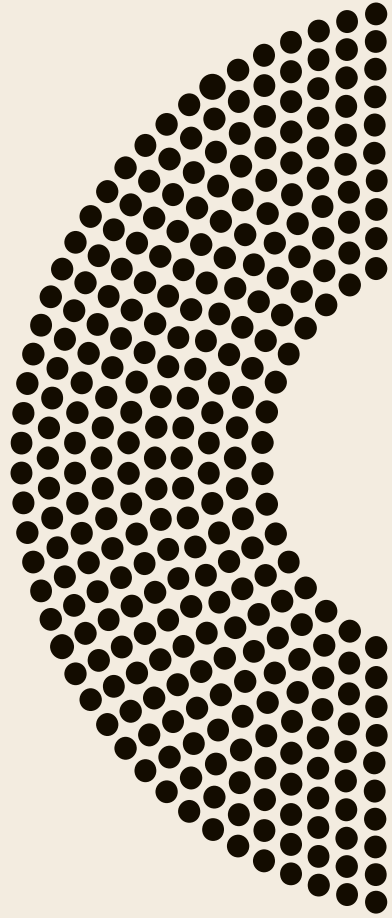
En möjlig slutsats från pandemin är just att vi behöver frigöra regeringen från de begränsningar som kan hindra den politiska makten från att hantera kriser på precis rätt sätt, i syfte att aldrig hamna i en liknande situation igen. Men om vi väljer att utgå från det betydligt mer troliga scenariet att framtidens politiker inte är

mer kunniga, ädla eller kompetenta än de vi har haft hittills – det perspektiv som nobelpristagaren James Buchanan en gång kallade för *politics without romance*⁸² – och planerar utifrån felbara människor så blir lärdomen delvis en annan. Då ställs vi inför frågan om vi vill att de misslyckanden som skett inom svensk krishantering genom historien ska upprepas med betydligt större hävstång.

Den här rapporten har utgått från det mer krassa perspektivet. Att vänta sig perfekt krishantering är naivt. I stället behöver vi fokusera på att undvika de värsta dikeskörningarna. Det är dock inte det fokus som betänkan-det *Stärkt konstitutionell beredskap* utgår från. Varken slutsatserna kring behovet av nya befogenheter, den svaga diskussionen kring riskerna som uppstår med dem eller den tekniska utformningen är övertygande och förslaget bör inte bli verklighet.

82 Buchanan & Tollison (1984), s. 22.

REFERENSER



- bet. KU 1973/20.
bet. 2005/06:KU8.
bet. 2019/20:SfU20.
- Bjørnskov, Christian, & Voigt, Stefan. (2018a). *Why do governments call a state of emergency? On the determinants of using emergency constitutions*. European Journal of Political Economy, Volume 54, 110-123.
- Bjørnskov, Christian, & Voigt, Stefan. (2018b). *The architecture of emergency constitutions*. International Journal of Constitutional Law, Volume 16, Issue 1, 101-127.
- Bjørnskov, Christian, & Voigt, Stefan. (2019). *When Does Terror Induce a State of Emergency? And What Are the Effects?*. Journal of Conflict Resolution, 64.
- Bjørnskov, Christian, & Voigt, Stefan. (2022). *Emergencies: on the misuse of government powers*. Public Choice, 190(1-2), 1-32.
- Buchanan, James & Tollison, Robert. (1984). *The Theory of Public Choice II*. University of Michigan Press.
- Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik. (2014). *Regeringsformen: En kommentar*. Studentlitteratur AB.
- Camp Keith, Linda & Poe, Steven C. (2014). *Are Constitutional State of Emergency Clauses Effective? An Empirical Exploration*. Human Rights Quarterly, 26(4), 1071.
- Derlén, Mattias, Naarttijärvi, Markus & Lindholm, Johan. (2020). *Konstitutionell rätt* (2nd ed.). Norstedts Juridik AB.
- Ericson, Marika. (2019). *Krisberedskaps- och totalförsvarslagstiftning: En bilaga till Föresättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige*. Försvarshögskolan.
- EU-kommissionen. (2021). *2021 Rule of Law Report*.
- Friedman, David (2014). *The machinery of freedom*. (3rd ed.)
- Gross, Oren & Ni Aoláin, Fionnuala. (2006). *Law in Times of Crisis*. Cambridge University Press.
- IIDEA. (2018). *Emergency Powers*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Jonsson Cornell. (2020). *Författningsberedskap i praktiken*. Svensk Juristtidning, 2020, 377.
- Khakee, Anna. (2023). *Grundlagar i orostider: Beredskapsreglering i ett europeiskt perspektiv*. Underlagsrapport till Kommittén om beredskap enligt regeringsformen.
- Lührmann, Anna & Rooney, Bryan. (2020). *Autocratization by Decree: States of Emergency and Democratic Decline*. Comparative Politics, 53.
- Myrdal, Gunnar. (1982). *Hur styrs landet?* Rabén & Sjögren.
- prop. 1973:90.
- prop. 2009/10:90, s. 202.
- prop. 2019/20:155.
- Roisie Rodrigues Ferreira, J. (2022). *Decision-Making under Risk: Conditions Affecting the Risk Preferences of Politicians in Digitalization*. International Journal of Environmental Research and Public Health.
- Relyea, Harold (1978). *A Brief History of Emergency Powers in the United States*. University Press of the Pacific.
- S2020/02922/RS
- Sjöholm, Erik, (1974). *Den statliga nödrätten och dess problematik*. Svensk Juristtidning, 1974, s. 579.
- SOU 1963:17.
- SOU 1972:15.
- SOU 1972:18.
- SOU 2003:32
- SOU 2008:61.
- SOU 2008:125
- SOU 2022:10.
- SOU 2023:75.

- Sumpton, Jonathan.(2022). *Law in a Time of Crisis*. Profile Books.
- Venedigkommissionen (2020). *Compilation of Venice Commission opinions and reports on states of emergency*.
- Viscusi, Kip (1998). *Rational Risk Policy*. Oxford University Press.
- Viscusi, Kip & Gayer, Ted (2012). *Safety at Any Price?* Journal of Regulation, 2002 54.

Timbro är Nordens främsta marknadsliberala tankesmedja. Sedan starten 1978 är uppdraget att långsiktigt bilda opinion för marknadsekonomi, fri företagsamhet, individuell frihet och ett öppet samhälle.