

# Krisberedskapen i grundlagen

Översyn och internationell utblick

*Expertgruppsrapport*

*Grundlagsutredningens rapport XIII*

*Stockholm 2008*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2008:61**

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23000-8

ISSN 0375-250X

# Förord

Grundlagsutredningens uppgift är att göra en samlad översyn av regeringsformen. De övergripande målen för utredningens arbete är att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och att höja valdeltagandet. Utredningen behandlar bl.a. frågor om valsystemet, folkomröstningar, förhållandet mellan riksdagen och regeringen samt domstolarnas roll i det konstitutionella systemet.

Grundlagsutredningen har getts ett brett mandat för sitt uppdrag och enligt direktiven kan utredningen ta upp alla frågor som kan anses falla inom ramen för de frågeställningar som utredningen har i uppdrag att se över. Utredningen har mot denna bakgrund beslutat sig för att behandla vissa bestämmelser som rör krisberedskapen i grundlagen och då framför allt bestämmelserna om krig och krigsfara i 13 kap. regeringsformen.

Mot denna bakgrund tillsatte utredningen hösten 2007 en expertgrupp under ledning av hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt. I gruppen ingick vidare Ove Bring, professor, Henrik Jermsten, regeringsråd, samt från Grundlagsutredningens sekretariat, Anders Eka, chefsrådman. Sekreteraruppgifterna i gruppen fullgjordes av Katarina Rikte, rådman.

Expertgruppens huvudsakliga uppgift var att göra en allmän översyn av reglerna i 13 kap. regeringsformen om krig och krigsfara. Expertgruppen har även bl.a. behandlat befogenheten att sätta in rikets försvarsmakt samt frågan om det i regeringsformen bör införas regler som ger ökat handlingsutrymme för statsmakterna i civila kriser.

Expertgruppens arbete redovisas i denna rapport. I en bilaga till rapporten redovisas vidare bl.a. en kartläggning av andra länders konstitutionella regler rörande krig och andra extraordinära förhållanden, som utförts av fil. dr Anna Khakee.

Det bör betonas att de bedömningar och förslag som presenteras i rapporten är expertgruppens egna. Grundlagsutredningens ledamöter har inte prövat och tagit ställning till innehållet i rapporten.

Stockholm i maj 2008

Anders Eka  
Kanslichef och huvudsekreterare

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Expertgruppens uppdrag m.m.</b> .....	<b>17</b>
<b>2 Uppdragets fullgörande</b> .....	<b>19</b>
<b>3 Inledning</b> .....	<b>21</b>
<b>4 Reglerna i 13 kap. RF om krig och krigsfara, m.m.</b> .....	<b>23</b>
4.1 Bakgrunden till översynen.....	23
4.2 Nu gällande regler i 13 kap. RF.....	27
4.3 Framväxten av nu gällande regler i 13 kap. RF .....	41
4.3.1 Författningsutredningen.....	42
4.3.2 Grundlagberedningen.....	44
4.3.3 1974 års regeringsform.....	47
4.3.4 Ändringarna efter år 1974 .....	51
4.4 Särskilt om 10 kap. 9 § RF.....	56
<b>5 Civila kriser</b> .....	<b>61</b>
5.1 Inledning.....	61
5.2 Vad är en civil kris? .....	62
5.3 Regler i regeringsformen av betydelse i en civil kris.....	64

5.4	Sammanhang där frågan om grundlagsregler för civila kriser har aktualiserats .....	69
5.4.1	Tidigare utrednings- och lagstiftningsarbete .....	69
5.4.2	Uppkomna kriser m.m.....	81
<b>6</b>	<b>Internationell utblick .....</b>	<b>87</b>
6.1	Inledning.....	87
6.2	Den konstitutionella regleringen i Europa av nödlägen .....	88
6.3	Slutsatser.....	90
<b>7</b>	<b>Överväganden.....</b>	<b>93</b>
7.1	Reglerna i 13 kap. RF om krig och krigsfara .....	93
7.1.1	Bör regeringsformen innehålla regler om krig och krigsfara? .....	93
7.1.2	Bör regeringsformen innehålla regler om vad som ska gälla under en eventuell ockupation av Sverige? .....	94
7.1.3	Är de övriga reglerna i 13 kap. RF anpassade till dagens säkerhetspolitiska situation? .....	98
7.1.4	Passar begreppen krig och krigsfara för dagens situation? .....	101
7.1.5	Täcker nu gällande regler i 13 kap. RF den situationen att ett krig inleds genom en aktion som är eller förefaller vara ett terroristangrepp? .....	102
7.1.6	Kan FN-stadgan och andra folkrättsliga aspekter ges tydligare genomslag i regleringen? .....	102
7.1.7	Övriga överväganden .....	103
7.2	Särskilt om 10 kap. 9 § RF .....	104
7.3	Civila kriser.....	106
<b>8</b>	<b>Förslag till ändringar i regeringsformen .....</b>	<b>115</b>
8.1	13 kap. RF.....	115
8.1.1	Lagtext .....	115
8.1.2	Kommentar till det nya 13 kap. RF.....	122

8.2	10 kap. 9 § RF.....	127
8.2.1	Lagtext.....	127
8.2.2	Kommentar till ändringarna i 10 kap. 9 § RF.....	128

### **Bilaga**

Från Sovjetockupation till Al Qaida och global uppvärmning: Den konstitutionella regleringen av statsmaktens krishantering i ett europeiskt perspektiv av Fil. dr. Anna Khakee.....	129
--	-----

# Sammanfattning

## **Expertgruppens uppdrag m.m.**

Expertgruppen för översyn av 13 kap. regeringsformen (RF) har fått i uppdrag att göra en allmän översyn av reglerna i 13 kap. RF om krig och krigsfara. En central fråga är om nu gällande regler om krig och krigsfara är anpassade till dagens säkerhetspolitiska situation och det faktum att Sverige deltar med trupper i fredsbevarande styrkor och andra internationella uppdrag. Expertgruppen har funnit anledning att även behandla dels 10 kap. 9 § RF om bl.a. befogenheten att sätta in rikets försvarsmakt, dels frågan om det i regeringsformen bör införas regler som ger ökat handlingsutrymme för statsmakterna i civila (fredstida) kriser.

## **Reglerna i 13 kap. RF om krig och krigsfara, m.m.**

### **Bakgrunden till översynen**

Reglerna i 13 kap. RF om krig och krigsfara är långtgående och innebär bl.a. att en krigsdelegation ska träda i riksdagens ställe vid krig eller krigsfara om förhållandena kräver det. Kapitlet innefattar också regler för den situationen att riket helt eller delvis blir ockuperat. Syftet med 13 kap. RF är dels att minska riskerna för tvister om huruvida statsmakterna har handlat rättsenligt, dels att försvåra för oansvariga grupper att ta makten.

Bestämmelserna tillkom i samband med 1974 års regeringsform. Det är erfarenheterna från Norge under andra världskriget som utgör bakgrunden till regleringen. En närmare diskussion om reglerna har endast förts i samband med tillkomsten av 1974 års regeringsform, i början av 1980-talet och i samband med tillkomsten och behandlingen av Folkstyrelsekommitténs betänkande av år 1986. Därefter har det knappast förekommit någon diskussion om



reglernas innehåll trots att viktiga förändringar inträffat i vår omvärld och i Sveriges säkerhetspolitiska situation. Inte heller 10 kap. 9 § RF, om bl.a. befogenheten att sätta in försvarsmakten, har varit föremål för någon översyn med anledning av ändringen i den säkerhetspolitiska situationen.

### **Civila kriser**

Reglerna i 13 kap. RF om krig och krigsfara ökar handlingsutrymmet för de högsta statsorganen så att de åtgärder som situationen kräver kan vidtas. För civila kriser finns inte motsvarande särskilda reglering som ökar handlingsutrymmet för statsorganen utan sådana kriser får hanteras inom ramen för de allmänna reglerna i regeringsformen. Dessa innefattar bl.a. möjlighet till skyndsamt behandling av riksdagsärenden och delegering av normgivningskompetens.

### **Internationell utblick**

Expertgruppen har ansett det vara viktigt att som en del av underlaget för sina överväganden studera förhållandena i andra jämförbara länder. Fil. dr. Anna Khakee har gjort dels en översikt över EU:s medlemsländers samt Norges och Schweiz konstitutionella regler rörande krig, krissituationer, undantagstillstånd, terroristangrepp, naturkatastrofer och andra extraordinära förhållanden, dels en studie av systemet för krishantering på högsta ledningsnivå i tio av länderna. Uppdraget har också omfattat att klarlägga om Venedigkommissionen inom Europarådet har några generella rekommendationer på de aktuella områdena.

Studiens jämförelse av hur nödtillstånd regleras i europeiska länders konstitutioner och lagstiftning visar att det svenska regelverket om krig och krigsfara i 13 kap. RF i vissa delar är unikt – och i andra hänseenden är mycket likt normen eller ”normalfallet”. Sverige är i ett europeiskt perspektiv unikt i sin konstitutionella reglering av ockupationstillstånd. Inget annat europeiskt land kommer i närheten av den noggranna reglering i fall av ockupation som Sverige har. Sveriges grundlag är också relativt ovanlig i det att bestämmelserna om nödlägen inte speglar vare sig den gängse analysen av dagens hotsituation eller landets historiska erfaren-

heter. Detta är annars vanligt i de europeiska konstitutioner som innefattar en definition av nödlägen. En blandning av historiska erfarenheter (av statskupper, inre oroligheter osv.) och nutida hot (storolyckor, epidemier, naturkatastrofer eller hot mot statskickets fortbestånd) är i dessa fall vanligt förekommande. Däremot är Sverige inte ovanligt när det gäller graden av reglering. Kartläggningen visar på att den svenska konstitutionella regleringen av krig och krigsfara inte hör till vare sig de mest eller minst detaljerade på området utan ligger i mitten på skalan.

## Överväganden

### Reglerna i 13 kap. RF om krig och krigsfara

*Bör regeringsformen innehålla regler om krig och krigsfara?*

Expertgruppen anser att det inte finns anledning att nu frånga den hittills gällande bedömningen att planeringen inte bör få bygga på den konstitutionella nödrätten som princip. Slutsatsen blir därför att grundlagen även fortsättningsvis bör innehålla regler om krig och krigsfara.

*Bör regeringsformen innehålla regler om vad som ska gälla under en eventuell ockupation av Sverige?*

De nu gällande reglerna om vad som ska gälla under en eventuell ockupation av Sverige (13 kap. 10 §, 11 § och 12 § andra stycket RF) innebär att riksdagen, regeringen, riksdagsledamöter, statsråd eller statschefen inte får fatta några beslut eller utöva någon befogenhet på ockuperat område, att val till riksdagen eller kommunala församlingar inte får hållas på ockuperat område och att de svenska offentliga organen åläggs att på ockuperat område ”handla på det sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndssamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt” samt förbjuds att ”meddela beslut eller vidta åtgärd som i strid mot folkrättens regler ålägger någon rikets medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd”. Reglerna syftar till att trygga den svenska folkstyrelsen oavsett hur krigshändelserna utvecklar sig genom att omöjliggöra för en ockupationsmakt att utnyttja svenska offentliga organ eller val.

Den förändring som inträffat i vår omvärld och i Sveriges säkerhetspolitiska situation samt reglernas unika karaktär vid en europeisk jämförelse utgör skäl som med betydande tyngd talar för att reglerna nu upphävs. Förutom reglerna i den interna konstitutionella rätten finns det vidare ju i folkrätten regler om en ockupationsmakts befogenheter och hur dessa avgränsas. Till detta kommer att reglerna om ockupation har kritiserats för att vara defaitistiska och att de utgör en särreglering för en ytterst speciell situation. Sammantaget anser expertgruppen att de skäl som talar för att avskaffa reglerna om ockupation numera är så starka att detta bör ske.

*Är de övriga reglerna i 13 kap. RF anpassade till dagens säkerhetspolitiska situation?*

Om Sverige skulle dras in i en konflikt när svensk väpnad styrka deltar i ett internationellt uppdrag i ett annat land skulle detta troligen inte innebära att riksdag och regering skulle vara förhindrade att fullgöra sina uppgifter. Det skulle alltså knappast föreligga behov av att inkalla krigsdelegationen. Det skulle knappast heller föreligga behov av att tillämpa någon av de övriga reglerna i 13 kap. RF. Expertgruppen konstaterar emellertid att reglerna om krig och krigsfara inte blir automatiskt tillämpliga så snart en viss händelse inträffar eller en viss situation uppstår. För att de ska bli tillämpliga krävs att statsmakterna gör bedömningen att läget är så allvarligt att riket är i krig eller krigsfara. Dessutom måste reglernas övriga förutsättningar för tillämplighet vara uppfyllda och de föreskrivna förfarandena iakttagas.

Reglerna om inkallande av krigsdelegationen i 13 kap. 2 § RF bör avgränsas så att det blir möjligt att inkalla delegationen enbart vid sådant krig eller sådan krigsfara som innebär att rikets territorium eller bestånd är hotat. Även möjligheten att frångå formkravet för rättighetsbegränsningar (13 kap. 7 §), inskränkningarna vad beträffar hållandet av val till riksdagen (13 kap. 12 §) och möjligheten att ändra beslutanderätten i kommunerna (13 kap. 13 §) bör bli tillämpliga endast vid sådant krig eller sådan krigsfara.

*Passar begreppen krig och krigsfara för dagens situation?*

Det finns inte någon definition av dessa begrepp, annat än att riket ska anses vara i krig så snart någon del är ockuperad, utan det ankommer på statsmakterna att bedöma om krig eller krigsfara föreligger. Expertgruppen anser att det inte föreligger några andra problem med begreppen krig och krigsfara med hänsyn till den säkerhetspolitiska situationen, än som behandlats ovan, dvs. att begreppen enligt gällande rätt innebär bl.a. att krigsdelegationen kan inkallas (om förhållandena kräver det) även vid krig eller krigsfara som inte innebär att landets territoriella integritet eller bestånd hotas. Saken åtgärdas genom ändringarna i 13 kap. 2, 7, 12 och 13 §§ RF.

Med hänsyn till dagens säkerhetspolitiska situation och det faktum att Sverige deltar med trupper i fredsbevarande styrkor och andra internationella uppdrag bör även den ändringen göras i 13 kap. RF att rubriken på kapitlet ändras från "Krig och krigsfara" till "Internationella konflikter". Ändringen kan också anses öka FN-stadgans och andra folkrättsliga aspekters genomslag i 13 kap. RF.

*Täcker nu gällande regler i 13 kap. RF den situationen att ett krig inleds genom en aktion som är eller förefaller vara ett terroristangrepp?*

Det finns ingen mekanism som gör att 13 kap. RF om krig och krigsfara blir automatiskt tillämpligt i en situation med ett storskaligt terroristangrepp. Det finns å andra sidan inte heller något som hindrar att situationen anses utgöra krig eller krigsfara om den bedöms som så allvarlig.

*Kan FN-stadgan och andra folkrättsliga aspekter ges tydligare genomslag i regleringen?*

Frågan om FN-stadgans och andra folkrättsliga aspekters genomslag aktualiseras mera i anslutning till 10 kap. 9 § RF om förutsättningarna för att sätta in försvarsmakten än i anslutning till 13 kap. RF som ju handlar om vad som gäller inom Sverige vid krig och krigsfara. I 13 kap. 5 § RF bör dock ett tillägg göras som klargör att det endast är försvarskrig som är berättigat. Ändringen innebär att

FN-stadgan och andra folkrättsliga aspekter får visst genomslag i kapitlet. Även ändringen av 13 kap. RF:s rubrik från "Krig och krigsfara" till "Internationella konflikter" kan anses öka FN-stadgans och andra folkrättsliga aspekters genomslag i 13 kap. RF.

#### *Övriga överväganden*

Den ytterligare ändring som enligt expertgruppens mening bör göras i 13 kap. RF är att det i 13 kap. 2 § tredje stycket RF bör göras ett tillägg som uttryckligen anger att beslut om att riksdagen ska återta sina befogenheter från krigsdelegationen ska fattas så snart förhållandena medger det.

En språklig modernisering av reglerna bör också göras. Vidare bör det införas en rubrik över varje paragraf.

#### **Särskilt om 10 kap. 9 § RF**

I 10 kap. 9 § RF finns regler om förutsättningarna för och befogenheten att sätta in rikets försvarsmakt samt om krigsförklaring. Reglerna om möjligheterna att använda svenska väpnade styrkor bör knytas närmare och på ett tydligare sätt till FN-stadgan och folkrätten. Detta föreslås ske genom införande av en uttrycklig hänvisning till internationell rätt och sedvänja i fråga om regeringens rätt att sätta in försvarsmakten för att möta väpnat angrepp eller för att hindra kränkning av rikets territorium samt genom uttryckligt angivande av att svensk väpnad styrka i övrigt får sändas till annat land endast i fredsfrämjande syfte. Genom tillägget "i enlighet med internationell rätt och sedvänja" i paragrafen begränsas möjligheten till våldsanvändning så att den alltid måste vara förenlig med folkrättens regler. Tillägget gör också uttrycket "i strid" obehövligt. Att uttrycket "i strid" tas bort innebär vidare en markering av att även andra medel än strid står till rikets försvarsmakts förfogande.

Genom att ändra rubriken på 10 kap. RF till "Internationella frågor" kan man förtydliga att begreppet "väpnat angrepp" i 10 kap. 9 § även omfattar ett terroristangrepp som är så storskaligt att det är att betrakta som ett väpnat angrepp mot landet enligt artikel 51 i FN-stadgan.

Bestämmelsen om krigsförklaring i 10 kap. 9 § andra stycket RF bör bibehållas trots att företeelsen krigsförklaring torde vara folkrättsligt obsolet. Anledningen till att regeln bör bibehållas är att en krigsförklaring har viktiga nationella rättsverkningar, bl.a. att en rad beredskapslagar blir tillämpliga.

Bestämmelsen i 10 kap. 9 § RF bör också disponeras om för att bli mera lättförståelig.

## Civila kriser

Expertgruppen anser att de nu gällande reglerna i regeringsformen till stor del fyller behovet av snabbt beslutsfattande och möjligheter till normgivning i en civil kris. Gruppen har dock övervägt om det gällande kravet att fem statsråd måste vara närvarande för att regeringsbeslut ska kunna fattas kan innebära en oacceptabel tidsutdräkt i extrema situationer och om det bör öppnas möjligheter att i sådana situationer fatta beslut med färre statsråd närvarande. Vidare behandlar expertgruppen frågan om regeringens normgivningskompetens bör ökas vid civila kriser.

Expertgruppen anser att principen om kollektivt beslutsfattande bör väga tungt. Principen är av grundläggande betydelse och utgör motpolen till ministerstyre. Gruppens slutsats blir att övervägande skäl talar för att det inte bör införas regler om att regeringsbeslut får fattas av färre än fem statsråd i en krissituation. Om en situation uppkommer då man de facto inte kan upprätthålla kravet på fem statsråd för regeringsbeslut får man i stället, liksom hittills, ändå fatta nödvändiga beslut och förlita sig på att nödvändigheten erkänns i den efterföljande granskningen av regeringens handlande.

Det finns naturligtvis utrymme för olika åsikter i frågan om det bör införas grundlagsregler som ökar statsmakternas handlingsutrymme i en civil kris. Som ett ytterligare bidrag till diskussionen presenterar expertgruppen därför också utkast till en regel om att regeringsbeslut fattas av färre än fem statsråd i en nödsituation och utkast till regler som ökar regeringens normgivningskompetens i en nödsituation.

# 1 Expertgruppens uppdrag m.m.

Inom ramen för Grundlagsutredningens uppdrag att göra en samlad översyn av regeringsformen har utredningen tillsatt Expertgruppen för översyn av 13 kap. regeringsformen. Gruppen har fått i uppdrag att göra en allmän översyn av reglerna i 13 kap. RF om krig och krigsfara och därvid presentera ett underlag för Grundlagsutredningens fortsatta arbete. En central fråga är om nu gällande regler om krig och krigsfara är anpassade till dagens säkerhetspolitiska situation och det faktum att Sverige deltar med trupper i fredsbevarande styrkor och andra internationella uppdrag. Expertgruppen har funnit anledning att i samband med detta även behandla dels 10 kap. 9 § RF om bl.a. befogenheten att sätta in rikets försvarsmakt, dels frågan om det i regeringsformen bör införas regler som ger ökat handlingsutrymme för statsmakterna i civila (fredstida) kriser.

## 2 Uppdragets fullgörande

Expertgruppen har hållit sju sammanträden. Gruppen har studerat innebörden av nu gällande relevanta regler och framväxten av dessa. Gruppen har också tagit del av material rörande Sveriges försvarspolitik och säkerhetspolitiska läge över tiden. I fråga om civila kriser har expertgruppen också studerat tidigare utrednings- och lagstiftningsarbete och uppkomna krissituationer där frågan om grundlagsregler för civila kriser har aktualiserats.

Expertgruppen har ansett det vara viktigt att som en del av underlaget för sina överväganden studera förhållandena i andra jämförbara länder. På förslag av gruppen har Grundlagsutredningen därför uppdragit åt fil. dr. Anna Khakee att göra dels en översikt över EU:s medlemsländers samt Norges och Schweiz konstitutionella regler rörande krig, krissituationer, undantagstillstånd, terroristangrepp, naturkatastrofer och andra extraordinära förhållanden, dels en studie av systemet för krishantering på högsta ledningsnivå i Danmark, Finland, Norge, Frankrike, Italien, Storbritannien, Schweiz, Spanien och Tyskland. Uppdraget har också omfattat att klarlägga om Venedigkommissionen<sup>1</sup> inom Europarådet har några generella rekommendationer på de aktuella områdena. Anna Khakees studie sammanfattas i kapitel 6 i expertgruppens rapport och fogas i sin helhet som bilaga till rapporten.

---

<sup>1</sup> Venedigkommissionen (European Commission for Democracy through Law, [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)) är Europarådets rådgivande organ i konstitutionella frågor



### 3 Inledning

Ett land kan drabbas av olika former av kriser som ställer särskilda krav på de högsta statsmakternas agerande, bl.a. vad gäller skyndsamt beslutsfattande. Krig och krigsfara är den yttersta krisen. Exempel på händelser som kan utlösa en civil kris är terrorism, organiserad brottslighet, omfattande olyckor, naturkatastrofer, allvarlig smittspridning och tekniska kollapsar i samhällsviktiga el-, tele- och IT-system. Den tsunami som drabbade bl.a. Thailand vid julhelgen år 2004 och dödade eller skadade många svenska turister är ett exempel på en händelse under senare år som också bedömts utifrån ett krisperspektiv.

I Sverige har man sedan lång tid ansett att man inte bör 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. Man har inte heller velat införa möjlighet att i kriser ändra grundlag genom en särskilt snabb procedur. I stället har man valt att redan i fredstid införa regler som så långt det är möjligt skapar en grund för legalt handlande även i krigstid. Dessa regler finns i 13 kap. RF om krig och krigsfara. Bestämmelserna är långtgående och innebär bl.a. att en krigsdelegation ska träda i riksdagens ställe vid krig eller krigsfara om förhållandena kräver det. Syftet med reglerna är dels att minska riskerna för tvister om huruvida statsmakterna har handlat rättsenligt, dels att försvåra för oansvariga grupper att ta makten. Eftersom 10 kap. 9 § RF behandlar bl.a. befogenheten att sätta in försvarsmakten finns det ett samband mellan den regeln och bestämmelserna i 13 kap. RF.

Regeringsformen innehåller också regler som gör det möjligt för statsmakterna att i stor omfattning vidta åtgärder och fatta beslut som ter sig nödvändiga i civila krislägen. Så t.ex. finns det alltid en riksdag som kan sammanträda med kort varsel, vid behov utanför Stockholm, och det finns möjligheter att i riksdagen snabbbehandla

ett av regeringen väckt ärende som är brådskande. Bestämmelserna i 8 kap. RF om delegering av normgivningskompetens är också av stor betydelse, liksom regeringens möjlighet att styra de statliga myndigheterna.

Förhållandena i vår omvärld och Sveriges säkerhetspolitiska läge har genomgått stora förändringar sedan de nu gällande bestämmelserna om krig och krigsfara i 13 kap. RF tillkom.

Frågan om ytterligare grundlagsreglering av statsmakternas handlande i civila kriser har aktualiserats vid en rad tillfällen både före och efter tillkomsten av 1974 års regeringsform. Under senare år har frågan diskuterats bl.a. i samband med undersökningen av statsmakternas agerande efter tsunamin den 26 december 2004. Frågan uppmärksammades också i den i oktober 2007 avlämnade rapporten om krishantering i Regeringskansliet. Expertgruppen anser mot denna bakgrund att det finns anledning att nu även överväga om det i regeringsformen bör införas regler som ökar handlingsutrymmet för statsmakterna under en civil kris.

I det följande behandlas reglerna om krig och krigsfara i 13 kap. RF och den närmare bakgrunden till översynen av dessa regler i kapitel 4. Där behandlas också regeln i 10 kap. 9 § RF om bl.a. befogenheten att sätta in försvarsmakten. Frågan om civila kriser behandlas i kapitel 5. I kapitel 6 finns en internationell utblick. Kapitlet innehåller en sammanfattning av den internationella studie som utförts av fil. dr. Anna Khakee och som finns fogad som en bilaga till denna expertgruppsrapport. Studien innehåller bl.a. en översikt över EU:s medlemsländers samt Norges och Schweiz konstitutionella regler rörande krig, krissituationer, undantagstillstånd, terroristangrepp, naturkatastrofer och andra extraordinära förhållanden samt en redovisning av systemet för krishantering på högsta ledningsnivå i ett antal länder. Kapitel 7 innehåller expertgruppens överväganden angående reglerna i 13 kap. RF och 10 kap. 9 § RF samt i frågan om det bör införas ytterligare regler i regeringsformen som ökar statsmakternas handlingsutrymme i civila kriser. I kapitel 8 redovisas expertgruppens förslag till ändringar i regeringsformen.

## 4 Reglerna i 13 kap. RF om krig och krigsfara, m.m.

### 4.1 Bakgrunden till översynen

Som framgått i kapitel 3 har man i Sverige sedan lång tid ansett att man inte bör 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. Man har inte heller velat införa möjlighet att i kriser ändra grundlag genom en särskilt snabb procedur. I stället har man valt att redan i fredstid införa regler som så långt det är möjligt skapar en grund för legalt handlande även i krigstid. Dessa regler finns i 13 kap. RF om krig och krigsfara. Bestämmelserna är långtgående och innebär bl.a. att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe vid krig eller krigsfara om förhållandena kräver det. Kapitlet innefattar också regler för den situationen att riket helt eller delvis blir ockuperat. Syftet med 13 kap. RF om krig och krigsfara är dels att minska riskerna för tvister om huruvida statsmakterna har handlat rättsenligt, dels att försvåra för oansvariga grupper att ta makten. Reglerna presenteras närmare i avsnitt 4.2.

Bestämmelserna i 13 kap. RF tillkom i samband med 1974 års regeringsform. 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. Regeringen befann sig under ockupationen i exil.<sup>1</sup> Bestämmelserna i 13 kap. RF har ändrats vid sex tillfällen efter ikraftträdandet. Detta redovisas i avsnitt 4.3 om framväxten av kapitlet. Som framgår där har en närmare diskussion om reglerna endast förts i samband med tillkomsten av 1974 års regeringsform,

---

<sup>1</sup> SOU 1972:18, Norge och den norska exilregeringen under andra världskriget.

i början av 1980-talet och i samband med tillkomsten och behandlingen av Folkstyrelsekommitténs betänkande av år 1986. Därefter har det knappast förekommit någon diskussion om reglernas innehåll trots att viktiga förändringar inträffat i vår omvärld och i Sveriges säkerhetspolitiska situation. Berlinmurens fall i november år 1989 och det kalla krigets slut har inte föranlett någon översyn av kapitlet. Inte heller 10 kap. 9 § RF, om bl.a. befogenheten att sätta in försvarsmakten, har varit föremål för någon översyn med anledning av ändringen i den säkerhetspolitiska situationen. Där emot har det, efter händelserna den 11 september 2001, vuxit fram en medvetenhet om att termen ”väpnat angrepp” i vår regeringsform, som är medvetet vald för att korrespondera med lydelsen av artikel 51 i FN-stadgan om staternas rätt till självförsvar, hädanefter kan användas för att täcka in storskaliga terroristangrepp mot vårt land.<sup>2</sup>

Vad gäller det säkerhetspolitiska läget och försvarspolitiken kan följande kort noteras. Under det kalla kriget var ett storkrig mellan maktblocken i Europa det helt dominerande hotet. Då fokuserades den svenska säkerhetspolitiken på att undvika att dras in i ett sådant krig. Försvaret inriktades helt på att möta en invasion av landets territorium. Dagens verklighet ser annorlunda ut.<sup>3</sup> I propositionen 2004/05:5 Vårt framtida försvar angav regeringen att mellanstatliga spänningar har minskat såväl i Sverige som globalt sedan det kalla krigets slut. Samtidigt har andra hot och utmaningar vuxit sig starkare. De är ofta mer komplexa och svårförutsägbara än gårdagens hot om väpnade angrepp. Såväl Sverige som övriga Europa står inför nya hot som är mera diversifierade, mindre synliga och mindre förutsebara. Hoten och utmaningarna kommer bl.a. från regionala konflikter, stater i upplösning, organiserad brottslighet, spridning av massförstörelsevapen och terrorism. Terrorangrepp har haft en betydande inverkan på den globala säkerhetspolitiska utvecklingen och internationella samarbetsformer.<sup>4</sup> Bedömningen har gjorts att dagens hot och utmaningar i många fall möts bäst genom internationell samverkan kring konfliktförebyggande åtgärder och krishantering.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Se exempelvis 11 september-utredningens betänkande Vår beredskap efter den 11 september, SOU 2003:32 s. 214 f., jfr avsnitt 5.4.1 nedan under 11 september-utredningen. Se även förarbetena till lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, prop. 2005/06:111 s. 11, jfr avsnitt 5.4.1 under Stödutredningen m.m.

<sup>3</sup> Prop. 2001/02:10 s. 11.

<sup>4</sup> Prop. 2004/05:5 s. 13 f.

<sup>5</sup> Prop. 2004/05:5 s. 25 f.

Till följd av det ändrade säkerhetspolitiska läget är det svenska försvaret sedan slutet av 1990-talet inne i en förändringsfas som innebär en ominriktning och en av de största reformerna som genomförts i modern tid på försvarsområdet. Grunden för denna förnyelse och modernisering lades i propositionen 1998/99:74 Förändrad omvärld – omdanad försvar och i propositionen 1999/2000:30 Det nya försvaret. Riksdagen ställde sig bakom propositionerna våren 1999 respektive 2000. Besluten lade grunden för ett insatsförsvar grundat på allmän totalförsvarspflicht. Förbanden och systemen ska kunna användas såväl för att försvara landet som vid internationella insatser.<sup>6</sup>

I propositionen 2004/05:5 Vårt framtida försvar gjorde regeringen bedömningen att ett militärt väpnat angrepp mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Däremot ansåg regeringen att militära incidenter inte kan uteslutas och att man inte heller kan utesluta att ett militärt hot mot Sveriges frihet och självständighet skulle kunna uppstå i framtiden.<sup>7</sup> Försvarsutskottet ansåg att Sverige behöver upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens för att möta olika former av militära hot eftersom det väpnade angreppet, om än osannolikt under överskådlig tid, skulle vara det allvarligaste hotet.<sup>8</sup> Riksdagen beslutade<sup>9</sup> att målet för politikområdet totalförsvar är att:

- bidra till att hantera och förebygga kriser i vår omvärld,
- hävda vår territoriella integritet,
- försvara Sverige mot väpnat angrepp och
- värna civilbefolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna vid ett väpnat angrepp i vår omvärld.

Försvarsberedningen angav i sin rapport Ds 2006:1 att Sverige har ett militärt försvar för att vi inte långsiktigt kan utesluta ett militärt angreppshot, med de utomordentligt allvarliga konsekvenser som ett sådant angrepp skulle få. Beredningen stod kvar vid sin bedömning att ett enskilt militärt väpnat angrepp i alla dess former direkt riktat mot Sverige bedöms som osannolikt under överskådlig tid. Beredningen angav att uppgifterna för vårt militära försvar med detta som utgångspunkt har förändrats i syfte att bidra till fred och

---

<sup>6</sup> Prop. 2001/02:10 s. 11.

<sup>7</sup> Prop. 2004/05:5 s. 31.

<sup>8</sup> Bet. 2004/05:FöU4 s. 32.

<sup>9</sup> Prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143, jfr prop. 2007/08:1 utgiftsområde 6 s. 18 f.

säkerhet genom ett ökat deltagande i internationella fredsfrämjande insatser.<sup>10</sup>

I sin rapport Ds 2007:46 anger Försvarsberedningen att det totala antalet konflikter i världen minskat under de senaste tjugo åren och att dagens väpnade konflikter huvudsakligen är inomstatliga. Beredningen anger att morgondagens mellanstatliga konflikter kan komma att omfatta IT-krigföring, elektromagnetiska vapen och i värsta fall kärnvapen. Under rubriken ”Globala utmaningar och hot” behandlar beredningen, förutom konflikter, även rustning och militära medel, energi- och råvaruförsörjning, miljöpåverkan och klimatförändringar, naturkatastrofer och olyckor, organiserad brottslighet och korruption, terrorism samt teknik/IT. Beredningen står fast vid bedömningen att ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt riktat mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Kriser eller incidenter som inbegriper militära maktmedel kan dock, enligt beredningen, uppstå även i vår region och på längre sikt kan militära angreppshot aldrig uteslutas. Beredningen anger att dess omvärldsanalys understryker behovet av att fortsätta utvecklingen mot ett modernt, flexibelt och interoperabelt insatsförsvär.<sup>11</sup>

Mot bakgrund av de stora förändringar som sålunda skett sedan 13 kap. RF senast diskuterades anser expertgruppen att det finns anledning att se över bestämmelserna. Översynen bör även omfatta 10 kap. 9 § RF om bl.a. befogenheten att sätta in försvarsmakten. Man kan ställa sig t.ex. följande frågor.

- Ska regeringsformen över huvud taget innehålla regler om krig och krigsfara?
- Bör grundlagen innehålla regler om vad som ska gälla under en eventuell ockupation av Sverige eller bör dessa regler tas bort?
- Är reglerna anpassade till dagens säkerhetspolitiska situation och det faktum att Sverige deltar med trupper i fredsbevarande styrkor och andra internationella uppdrag eller kan 13 kap. RF bli tillämpligt också i situationer då det inte är motiverat? Behöver reglerna om inkallande av krigsdelegationen avgränsas så att det blir möjligt att inkalla delegationen enbart när rikets territorium eller bestånd är hotat? Det finns ju t.ex. en risk för att Sverige som deltagare i fredsbevarande, fredsfrämjande och fredsframtvingande verksamhet dras in i en direkt väpnad

<sup>10</sup> Ds 2006:1 En strategi för Sveriges säkerhet. Försvarsberedningens förslag till reformer.

<sup>11</sup> Ds 2007:46 Säkerhet i samverkan. Försvarsberedningens omvärldsanalys, s. 48.

konflikt i en annan del av världen. En sådan händelseutveckling torde dock inte innebära att riksdag och regering blir förhindrade att fullgöra sina uppgifter varför tillämpning av regler om inkallande av krigsdelegationen inte är påkallad.

- Passar begreppen krig och krigsfara för dagens situation?
- Täcker nu gällande regler den situationen att ett krig inleds genom en aktion som är eller förefaller vara ett terroristangrepp?
- Kan FN-stadgan och andra folkrättsliga aspekter ges tydligare genomslag i regleringen?

Expertgruppens överväganden i dessa frågor redovisas i avsnitt 7.1 såvitt avser 13 kap. RF och i avsnitt 7.2 såvitt avser 10 kap. 9 § RF. Övervägandena görs mot bakgrund av den internationella utblick som sammanfattas i kapitel 6 och i sin helhet fogas som bilaga till denna rapport. Expertgruppens förslag till ändringar i regeringsformen finns i kapitel 8.

## 4.2 Nu gällande regler i 13 kap. RF

Redogörelsen för bestämmelsernas innebörd grundas, när inte annat anges, på Holmberg, Stjernkvist m.fl., Grundlagarna, andra upplagan, 2006 och Algotsson, Sveriges författning efter EU-anslutningen, första upplagan, 2000.

### Rubriken Krig och krigsfara

Bestämmelserna i 1–12 kap. RF och i riksdagsordningen (RO) gör det möjligt för statsmakterna att vidta åtgärder och fatta beslut som är nödvändiga i krislägen. Det finns alltid en riksdag, eftersom varje val enligt 3 kap. 5 § andra stycket RF gäller från det att den nyvalda riksdagen har samlats tills den därefter valda riksdagen samlas. Riksdagen kan sammanträda med kort varsel (2 kap. 5 § tredje stycket RO), även vid uppehåll i kammarens arbete (2 kap. 6 § tredje stycket RO). Sammanträde kan enligt 4 kap. 1 § RF vid behov hållas på annan ort än Stockholm. Behandlingstiden för ett av regeringen väckt ärende som måste avgöras skyndsamt kan förkortas genom att riksdagen förkortar motionstiden (3 kap. 11 § RO). Förslag i ärendet kan också väckas av utskott genom s.k.

utskottsinitiativ enligt 3 kap. 7 § RO. Reglerna i 8 kap. RF om delegering av normgivningskompetens är också av stor betydelse. De nu berörda reglerna kan dock visa sig otillräckliga under krig eller krigsfara. Det kan då ställas större krav på snabbhet och skydd mot insyn. Delar av landet kan bli ockuperade och det kan bli omöjligt för riksdagen att sammanträda. Regeringen kan också drabbas direkt av krigshändelser. 13 kap. RF innehåller regler som skapar en grund för legalt handlande även i krig och krigsfara.

Det finns inte någon definition i regeringsformen eller dess förarbeten av begreppen ”krig”, ”krigsfara”, ”ockupation” eller ”sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig”. Grundlagberedningen anförde angående begreppet krig<sup>12</sup> att det inte var möjligt att vare sig i lag- eller motiivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd råder. Beredningen förutsatte dock att regeringsformens bestämmelser om krig alltid ska vara tillämpliga om riket är helt eller delvis ockuperat. Uppgiften att avgöra om krigstillstånd råder åvilar enligt beredningen i första hand regeringen. Justitieministern anslöt sig till beredningens uttalanden i frågan. I den proposition om de offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara som följde på Folkstyrelsekommitténs betänkande (se avsnitt 4.3.4) intog departementschefen samma hållning och anförde att det inte skulle vara ändamålsenligt att i grundlagen närmare ange vilka slags handlingar som ska anses innebära att krigstillstånd inträder.

#### 1 §

Kommer riket i krig eller krigsfara skall regeringen eller talmannen kalla riksdagen till sammanträde. Den som utfärdar kallelsen kan besluta att riksdagen skall sammanträda på annan ort än Stockholm.

#### *Riksdagskallelse*

Enligt paragrafens ursprungliga lydelse skulle talmannen eller regeringen kalla till riksmöte. Eftersom riksmöte numera pågår ständigt är det avbrytande av uppehåll i kammarens arbete som nu kan bli aktuellt. Genom att ge behörigheten att kalla till samman-

---

<sup>12</sup> SOU 1972:15 s. 216.



träde åt regeringen och talmannen var för sig har man velat minska risken för att ingen kallelse utfärdas.

## 2 §

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

Om riket är i krig, meddelas förordnande att krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe av Utrikesnämndens ledamöter enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen. Innan förordnande meddelas skall samråd ske med statsministern, om det är möjligt. Hindras nämndens ledamöter av krigsförhållandena att sammanträda, meddelas förordnandet av regeringen. Om riket är i krigsfara, meddelas förordnande som nu sagts av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För förordnande fordras därvid att statsministern och sex av nämndens ledamöter är ense.

Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen skall återtaga sina befogenheter.

Krigsdelegationens sammansättning bestäms i riksdagsordningen.

### *Krigsdelegationens inkallande*

#### Första stycket

Krigsdelegationen består av talmannen jämte 50 proportionellt valda ledamöter som utses redan i fred för varje valperiod (8 kap. 15 § RO). Ett syfte med bestämmelserna om krigsdelegationen är att minska risken för att mindre grupper av riksdagsledamöter i ett krisläge gör anspråk på att ha övertagit riksdagens funktioner. 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 och samtidigt inte är större än att det bör kunna fungera även under speciella förhållanden med avseende på vistelseort och lokaliteter.

#### Andra stycket

Att uppgiften att förordna att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe lagts på Utrikesnämndens ledamöter och inte på nämnden som sådan beror på att statschefen, utan att vara ledamot av nämnden, i regel är ordförande vid dess sammanträden (10 kap. 7 §

andra stycket RF). För förordnande att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe sammanträder Utrikesnämnden på kallelse av talmannen eller, vid förhinder för honom, vice talman eller två av nämndens övriga ledamöter. Vid sammanträdet är inte statschefen utan i regel talmannen ordförande (8 kap. 10 § RO).

#### Tredje stycket

I regeringsformen anges inte någon gräns i tiden för krigsdelegationens behörighet. Under krig ska val till riksdagen i princip inte hållas (13 kap. 12 § RF) och krigsdelegationen kan på grund av regeln i 13 kap. 3 § första stycket andra meningen RF inte besluta om undantag från detta. Under krigsfara kan ordinarie val skjutas upp och detta kan krigsdelegationen fatta beslut om. Dessa regler innebär att krigsdelegationens mandattid kan sakna tidsgräns. 13 kap. 2 § tredje stycket anger inte förutsättningarna för beslut att riksdagen ska återta sina befogenheter men det anses uppenbart att sådant beslut ska fattas så snart riksdagen kan sammanträda i vanlig ordning.

#### 3 §

Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den de befogenheter som annars tillkommer riksdagen. Den får dock ej fatta beslut som avses i 12 § första stycket första punkten eller andra eller fjärde stycket.

Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet.

#### *Krigsdelegationens befogenheter och arbetsformer*

##### Första stycket

Lagstiftningstekniken innebär att krigsdelegationen har samma behörighet som riksdagen utom där det gäller undantag. Krigsdelegationen kan alltså stifta lag, även grundlag, utan några begränsningar i sak. I fråga om grundlagstiftning begränsas dock krigsdelegationens behörighet av kravet att val ska hållas mellan det första och det andra beslutet. Val till riksdagen får enligt 13 kap. 12 § första stycket RF endast hållas efter beslut av riksdagen när riket är i krig och delegationen får enligt 13 kap. 3 § första stycket andra meningen RF inte fatta ett sådant beslut. Av förbudet i 13 kap. 10 § för riksdagen att fatta beslut på ockuperat område följer också att

krigsdelegationen, om den har trätt i riksdagens ställe, inte får fatta beslut om den inte befinner sig i frihet.

#### Andra stycket

Andra stycket innebär att krigsdelegationen inte är bunden av bestämmelserna i regeringsformen eller riksdagsordningen om riksdagens arbetsformer, t.ex. reglerna om yttrande- och initiativrätt, utskottsberedning, sammanträdesort och sammanträdestid. Däremot är den bunden av den allmänna majoritetsregeln i 4 kap. 5 § RF och av bestämmelserna om kvalificerad majoritet för vissa särskilda fall (prop. 1973:90 s. 451, Holmberg m.fl. Grundlagarna, andra upplagan, 2006 s. 560).

#### 4 §

Är riket i krig och kan till följd därav regeringen icke fullgöra sina uppgifter, kan riksdagen bestämma om bildande av regering och om regeringens arbetsformer.

#### *Regeringsbildning och regeringens arbetsformer*

I förarbetena till paragrafen (prop. 1973:90 s. 452 f.) angav departementschefen att krigshändelser kan få till följd att regeringen helt upphör att fungera och att den självklara åtgärden i ett sådant läge måste vara att ersätta den med en ny. Situationen kan enligt departementschefen emellertid vara sådan att det är omöjligt eller förenat med allvarliga olägenheter att anlita det förfarande som föreskrivs i regeringsformen. Departementschefen ansåg att det därför i regeringsformen måste göras möjligt för riksdagen (eller krigsdelegationen om denna har trätt i riksdagens ställe) att bestämma om enklare former för bildande av regering. En annan följd av en krigssituation som enligt departementschefen också borde förutses var att regeringen inte kan arbeta i de former som föreskrivs i regeringsformen, t.ex. på grund av att departementsorganisationen inte fungerar. Även i ett sådant läge borde enligt departementschefen riksdagen (krigsdelegationen) kunna besluta om avvikelser från regeringsformens ordinarie regelsystem.

## 5 §

Är riket i krig och kan till följd därav varken riksdagen eller krigsdelegationen fullgöra sina uppgifter, skall regeringen handha dessa i den mån den finner det behövt för att skydda riket och slutföra kriget.

Regeringen får ej på grund av första stycket stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

*Regeringens befogenheter i nödlägen*

Första stycket

I förarbetena till regeln (prop. 1973:90 s. 453 f.) angav departementschefen att det var av största vikt att statsapparaten kan fungera och motståndet föras vidare under krig även om riksdagen eller krigsdelegationen inte kan arbeta och att den naturliga utvägen i ett sådant läge är att i den utsträckning som behövs flytta över riksdagens uppgifter till regeringen. Grundlagberedningen hade föreslagit särskilda beslutsregler för regeringen för att skapa vissa garantier mot att regeringen skulle missbruka de befogenheter den får enligt bestämmelsen. Departementschefen avvisade emellertid dessa förslag och anförde att regeringens arbete inte fick onödigtvis försvåras i lägen där största möjliga handlingskraft kan behövas. Särskilt den föreslagna quorumregeln kunde enligt departementschefen ge upphov till komplikationer och i vissa fall göra det omöjligt för regeringen att fungera på ett grundlagsenligt sätt. Departementschefen anförde att det inte ens kunde uteslutas att krigshändelserna kan medföra att det i vissa situationer inte går att uppfylla kravet på att fem statsråd ska vara närvarande vid regeringssammanträde (jfr nedan under 7 kap. 3 § RF).

I Petrén, Ragnemalm Sveriges grundlagar, 1980, anges följande angående förevarande paragraf (s. 344):

Vid regeringens agerande i enlighet med detta stadgande gäller den vanliga quorumregeln i 7:4. Skulle krigshandlingarna föranleda, att ej ens minimiantalet statsråd kan uppbådas vid regeringssammanträde, anvisar grundlagen ingen lösning. Huruvida ett mindre antal statsråd med åberopande av konstitutionell nödrätt kan göra anspråk på att trots allt företräda landets regering är en öppen och på omständligheterna beroende fråga.

## Andra stycket

Det finns inte något generellt hinder mot att regeringen genom lag inskränker en fri- eller rättighet enligt 2 kap. RF, förutsatt att den iakttar de materiella begränsningsregler som finns där.

### 6 §

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag. Erfordras det även i annat fall med hänsyn till försvarsberedskapen, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning bestämma att i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande skall börja eller upphöra att tillämpas.

I lag med bemyndigande som avses i första stycket skall noga angivas under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Bemyndigande medför ej rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

### *Särskilda fullmakter för regeringen*

Riksdagen kan inte delegera sin normgivningskompetens utom i de fall som anges i grundlag. Förevarande paragraf ger grundlagsstöd för den s.k. fullmaktslagstiftningen, t.ex. förfogandelagen (1978:262) och ransoneringslagen (1978:268). Dessa lagar ger under angivna villkor och i vissa situationer regeringen befogenheter att handla för att tillgodose vissa intressen. Så får exempelvis vid krig, krigsfara eller vissa utomordentliga förhållanden totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster tillgodoses genom förfogande enligt förfogandelagen om detta behov inte utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt.

Paragrafen ger inte enbart stöd åt fullmaktslagstiftningen utan gör det också möjligt för riksdagen (eller krigsdelegationen) att till regeringen överlåta all lagstiftning som annars hör till det s.k. obligatoriska lagområdet enligt 8 kap. RF (civillag, rättighetsbegränsande lag etc.). Vid inskränkning av rättigheterna enligt 2 kap. RF gäller dock samma materiella begränsningsregler som i fredstid. Paragrafen ger endast stöd för föreskrifter i visst ämne. Den ger alltså inte stöd för generalfullmakter för regeringen, dvs. lagar med

bemyndiganden som för en viss tid ger regeringen en allmän frihet att handla mot eller upphäva gällande lag (Algotsson, Sveriges författning efter EU-anslutningen s. 331). Paragrafen gäller inte enbart under krig och krigsfara utan även under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig (inte nödvändigtvis krig vari Sverige tagit del) eller av krigsfara vari riket befunnit sig.

#### 7 §

Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, skall 2 kap. 12 § tredje stycket icke tillämpas. Detsamma gäller om krigsdelegationen i annat fall har trätt i riksdagens ställe.

#### *Formkravet för rättighetsbegränsningar*

Det särskilda förfarandet enligt 2 kap. 12 § tredje stycket RF för beslut om lag angående fri- och rättigheter ska enligt paragrafen inte tillämpas när riket är i krig eller omedelbar krigsfara. Om det i en krissituation visar sig att befintlig lag inte ger det allmänna tillräckliga befogenheter gentemot den enskilde är det angeläget att en kompletterande lag snabbt kan stiftas. Bestämmelsens första mening infördes på förslag av Rättighetsskyddsutredningen. Med omedelbar krigsfara avsåg utredningen ”i första hand en situation, då riket är utsatt för ett konkret angreppshot vars sättande i verket synes överhängande” (SOU 1978:34 s. 99). Den andra meningen lades till år 1988 och motiveras av att krigsdelegationen kan träda i funktion redan när riket befinner sig i krigsfara som inte är omedelbar och att den själv beslutar om sina arbetsformer. Om krigsdelegationen har trätt i funktion finns det därför kanske inte ett konstitutionsutskott som regeln i 2 kap. 12 § tredje stycket RF förutsätter.

#### 8 §

Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, kan regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att uppgift, som enligt grundlag ankommer på regeringen, skall fullgöras av annan myndighet. Sådant bemyndigande får icke omfatta befogenhet enligt 5 eller 6 §, om ej fråga är endast om beslut att lag i visst ämne skall börja tillämpas.

### *Fullmakter för förvaltningsmyndigheter*

Syftet med bestämmelsen är att göra det möjligt att under krig eller omedelbar krigsfara föra över uppgifter som enligt grundlag ligger på regeringen till andra myndigheter. Av störst betydelse är förordningsmakten enligt 8 kap. RF; inte enbart enligt 8 kap. 13 § utan också sådan behörighet som regeringen har fått delegerad till sig av riksdagen genom lag grundad på t.ex. 8 kap. 7 § RF.

I lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. finns bl.a. regler om omfördelning av uppgifter mellan regeringen och förvaltningsmyndigheter, inom kommunerna, mellan förvaltningsmyndigheterna och mellan domstolarna. Där finns också regler om ett särskilt enklare beslutsförfarande i brådskande ärenden, (se närmare nedan under 13 kap. 13 § RF).

Undantaget i andra meningen i förevarande paragraf innebär att regeringen inte kan vidaredelegera befogenhet som under normala förhållanden tillkommer riksdagen och inte kan delegeras till regeringen annat än under extraordinära förhållanden. I Holmberg m.fl., Grundlagarna, andra upplagan 2006 sägs följande angående innebörden av andra meningen (s. 564):

Exempelvis kan regional myndighet sådan som civilbefälhavare väl få behörighet att meddela förordningar om skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa (RF 8:7 st. 1 p. 1) eller om trafik eller ordningen på allmän plats (RF 8:7 st. 1 p. 5) eller förordning om moratorium (RF 8:8) men däremot inte att besluta om civillag (RF 8:2). Dock kan regeringen bemyndigas att till någon annan myndighet överlåta behörigheten att sätta beslutad lag i tillämpning, även om den tillhör det obligatoriska lagområdet. Denna undantagsregel syftar bl.a. på föreskriften i 4 § beredskapsförordningen (1993:242) enligt vilken civilbefälhavare kan besluta att beredskapslarm skall ges, något som enligt 8 § samma förordning har till konsekvens att ett stort antal beredskapsförfattningar skall börja tillämpas.

Beredskapsförordningen (1993:242) har numera ersatts av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. I 23 § anges att regeringen, om det råder högsta beredskap i hela landet, kan besluta att detta ska tillkännages även genom beredskapslarm. I 27 § anges ett stort antal författningar som omedelbart ska tillämpas vid beredskapslarm, t.ex. förfogandelagen och ransoneringslagen (se ovan under 13 kap. 6 § RF).

## 9 §

Regeringen får ingå överenskommelse om vapenstillestånd utan att inhämta riksdagens godkännande och utan att rådgöra med Utrikesnämnden, om uppskov med överenskommelsen skulle innebära fara för riket.

### *Vapenstillestånd*

I förarbetena till paragrafen angav departementschefen (prop. 1973:90 s. 459) att ett avtal om vapenvila omfattas av bestämmelserna om internationella överenskommelser i 10 kap. och normalt måste anses vara av sådan vikt att det på grund av bestämmelserna i 10 kap. 2 § tredje stycket RF skulle förutsätta riksdagens godkännande eller behandling i Utrikesnämnden. Departementschefen ansåg emellertid att situationen i samband med ingående av vapenvila kan vara sådan att det skulle vara förenat med allvarliga olägenheter för riket att avvakta den i 10 kap. 2 § tredje stycket föreskrivna behandlingen innan en överenskommelse kan gå i verkställighet. Bestämmelsen upptogs därför i 13 kap.

Fredsavtal måste behandlas enligt de i 10 kap. föreskrivna reglerna (a. prop. s. 360).

## 10 §

Riksdagen eller regeringen får icke fatta beslut på ockuperat område. På sådant område får ej heller utövas befogenhet som tillkommer någon i egenskap av riksdagsledamot eller statsråd.

Det åligger varje offentligt organ att på ockuperat område handla på det sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt. Icke i något fall får ett offentligt organ meddela beslut eller vidta åtgärd som i strid mot folkrättens regler ålägger någon rikets medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd.

Val till riksdagen eller beslutande kommunala församlingar får ej hållas på ockuperat område.



*Svenska organs verksamhet på ockuperat område*

Frågan om huruvida riksdagen och regeringen ska ha rätt att fatta beslut på ockuperat område har varit den mest omdiskuterade när det gäller 13 kap. RF. Argumenten för en begränsning av möjligheterna för ett svenskt lagstiftande organ att fatta beslut på ockuperat område är dels att fienden kan tänkas vilja skapa ett lagstiftande organ som kan gå hans ärenden och samtidigt har ett sken av laglighet, dels att han kan befaras utsätta ett svenskt lagstiftande organ för påtryckningar. Det främsta argumentet mot en sådan begränsning är att det normalt är bättre för medborgarna om den offentliga makten utövas av den egna statens organ.

Grundlagberedningen föreslog att grundlagen skulle förbjuda riksdagen (och krigsdelegationen) att fatta beslut på ockuperat område. Departementschefen hade dock en annan uppfattning. Reglerna i 1974 års regeringsform kom att utformas så att krigsdelegationen inte fick fatta beslut på ockuperat område men att riksdagen kunde fatta beslut om tre fjärdedelar av ledamöterna deltog i avgörandet. På ockuperat område fick inte heller fattas beslut som innebar stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen, lag om val till riksdagen eller lag om högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet, sabotage eller vissa andra angivna brott av särskild betydelse för förhållandet mellan ockupationsmakten och medborgarna. Samtliga offentliga organ förbjöds också att på ockuperat område meddela beslut eller vidta åtgärd som ålägger någon rikets medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd ”som denna icke får kräva enligt folkrättens regler”.

Reglerna kritiserades (se SOU 1986:28 s. 39 ff.) och år 1988 infördes det nu gällande totalförbudet för riksdagen, krigsdelegationen och regeringen att fatta beslut på ockuperat område. Departementschefen anförde (prop. 1987/88:6 s. 19) att det skulle vara mycket olyckligt för den fortsatta motståndskampen om riksdagen från ockuperat område skulle kunna sätta regeringen åt sidan, om denna befinner sig i frihet, och att om förhållanden är de motsatta det kan vara väsentligt att kunna ersätta en tillfångatagen regering så att den inte förklarar sig överta riksdagens uppgifter under åberopande av att riksdagen inte kan fullgöra dem. Enligt departementschefen skulle det också, om några statsråd föll i fiendens händer medan andra befann sig i frihet, kunna uppkomma en situation där två regeringar var för sig gör anspråk på att vara

landets lagliga regering. Departementschefen angav vidare (a. prop. s. 19):

Ett av syftena med RF:s regler om krig och krigsfara är att trygga den svenska folkstyrelsen. Under en ockupation av Sverige är det uppenbart att någon folkstyrelse värd namnet inte är möjlig. Endast genom organ som är i frihet kan en folkstyrelse fungera. Med att vara i frihet avses i detta sammanhang att vistas på icke ockuperat svenskt territorium eller i exil. Helt fri är naturligtvis endast den riksdag eller regering som befinner sig på eget territorium som den själv kontrollerar. I exil blir handlingsfriheten begränsad till den aktivitet värdlandets statsledning tillåter. Utgångspunkten måste emellertid vara att en riksstyrelse i exil skall betraktas som friare än en som befinner sig på ockuperat område. En sådan kommer alltid att bli beroende av vad ockupationsmakten anser sig kunna tillåta.

I likhet med folkstyrelsekommittén och de allra flesta remissinstanserna anser jag därför att den grundläggande principen skall vara att de ledamöter av riksdagen och regeringen som befinner sig i frihet – på svenskt territorium eller i exil – skall anses som bärare av all konstitutionell behörighet till skillnad från dem som befinner sig i ockupationsmaktens våld eller i vart fall under dess kontroll. På så sätt säkras att den svenska folkstyrelsen endast kommer att utövas av organ vilkas motståndsvilja och demokratiska representativitet är obruten.

Med riksdagen avses här även dess olika utskott och andra organ. Att befogenhet som tillkommer någon i egenskap av ledamot av riksdagen eller regeringen omfattas av förbudet innebär bl.a. att statsministern inte kan förordna om regeringsombildning, att talmannen inte kan inträda som tillfällig riksföreståndare, att Utrikesnämnden inte kan sammanträda och att statsråd som för krigsförhållanden tillagts särskilda befogenheter inte får utnyttja dessa om vederbörande skulle falla i fiendens händer.

Så länge minst fem statsråd befinner sig i frihet tillsammans, inom landet eller i exil, kommer det att finnas en laglig regering.

Bestämmelsen i andra meningen i *andra stycket* innebär att om ockupanten vill genomdriva regler om att medborgarna ska lämna honom bistånd i vidare mån än de folkrättsliga reglerna förutsätter måste han själv både besluta dem och administrera dem, utan hjälp av svenska domstolar och myndigheter. De folkrättsliga regler som åsyftas här finns i första hand i avdelning III i reglementet angående lagar och bruk i lantkrig (bilaga till 1907 års IV Haagkonvention). Sådana regler finns även i Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående skydd för civilpersoner under krigstid. Hänvisningen till folkrättens regler innebär principiellt en viss

överlåtelse av normgivningskompetens (jfr angående 10 kap. 9 § tredje stycket RF i avsnitt 4.4 nedan).

#### 11 §

Är riket i krig, bör statschefen följa regeringen. Befinner han sig på ockuperat område eller på annan ort än regeringen, skall han anses hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef.

#### *Statschefen under krig*

Regeln ska minska möjligheterna för en fiende som har bemäktigat sig statschefens person att utnyttja honom för sina syften. I prop. 1987/88:6 anförde departementschefen (s. 22) att statschefen i sin egenskap av samlande representant och symbol för landet som helhet fullgör en betydelsefull funktion och att erfarenheterna från andra länder visar att hans ställning får särskild betydelse under krig och krigsfara. Regeln ska ses mot denna bakgrund.

#### 12 §

Är riket i krig, får val till riksdagen hållas endast efter beslut av riksdagen. Är riket i krigsfara, när ordinarie val skall hållas, kan riksdagen besluta att uppskjuta valet. Sådant beslut skall omprövas inom ett år och därefter med högst ett års mellanrum. Beslut som avses i detta stycke blir gällande endast om minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter förenar sig om det.

Är riket till någon del ockuperat, när val skall hållas, beslutar riksdagen de jämkningar av reglerna i 3 kap. som är påkallade. Undantag får dock ej göras från 3 kap. 1 § första stycket, 2 §, 6 § första stycket och 7–11 §§. Vad som sägs i 3 kap. 6 § första stycket, 7 § andra stycket och 8 § andra stycket om riket skall i stället gälla den del av riket för vilken val skall hållas. Minst en tiondel av alla mandat skall vara utjämningsmandat.

Ordinarie val, som till följd av första stycket icke hålles på föreskriven tid, skall hållas så snart det kan ske sedan kriget eller krigsfaran har upphört. Det åligger regeringen och talmannen att i samråd eller var för sig se till att de åtgärder som behövs härför blir vidtagna.

Har ordinarie val till följd av denna paragraf hållits på annan tid än när det annars skulle ha ägt rum, skall riksdagen bestämma tiden för därefter följande ordinarie val till den månad under

fjärde eller femte året efter det först nämnda valet, då ordinarie val skall hållas enligt riksdagsordningen.

#### *Riksdagsval under krig eller krigsfara*

Både beslut enligt *första stycket* att val ska hållas under krig och beslut att ordinarie val ska uppskjutas under krigsfara kräver kvalificerad majoritet. Uppskovsbeslut kan fattas även av krigsdelegationen (13 kap. 3 § första stycket RF).

Krigsbegreppet enligt regeringsformen innebär att riket är i krig så snart någon del därav är ockuperad (prop. 1973:90 s. 447 och s. 464, se även ovan under "Rubriken Krig och krigsfara"). Som huvudregel gäller att riksdagsval inte ska hållas under krig. Under vissa förhållanden kan det ändå vara önskvärt att val hålls. En främmande makt kan t.ex. ha haft som enda mål att ta kontroll över en del av landet. Om detta lyckats kan det tänkas att stridshandlingar inte förekommer i andra delar av landet. Val som då hålls får inte omfatta ockuperade delar av landet (13 kap. 10 § RF).

Bestämmelserna i *andra stycket* ger riksdagen möjligheter att besluta om de jämkningar av reglerna om val i 3 kap. RF som är nödvändiga för att undanta den ockuperade delen av landet från valet. Avsteg får dock inte göras från reglerna om att riksdagsvalen ska vara fria, hemliga och direkta, om rösträtt, om att riket är indelat i valkretsar, om principerna för mandatfördelningen, om valbarhet eller om överklagande av val.

Till följd av reglerna i *tredje stycket* kan ett ordinarie val hållas ett annat år än det normalt skulle ha hållits. Det ska ändå gälla för en hel valperiod om fyra år och inte enbart till utgången av en löpande fyraårsperiod. Bestämmelserna i *fjärde stycket* ger möjlighet att jämka för att det ska bli möjligt att återgå till den normala tiden för val.

#### **13 §**

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, utövas beslutanderätten i kommunerna på sätt som anges i lag.

*Beslutanderätten i kommunerna*

Enligt 1 kap. 7 § RF utövas beslutanderätten i kommunerna av valda församlingar. 13 § har tillkommit för att det under krig, krigsfara och utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara ska vara möjligt att delegera kommunfullmäktiges och landstingsfullmäktiges beslutanderätt till andra organ. Möjligheten har utnyttjats i 7 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Där föreskrivs att styrelsen i ett ärende som inte kan anstå får besluta i stället för fullmäktige. Bestämmelsen ska tillämpas om Sverige är i krig. När riket är i krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara vari riket har befunnit sig får regeringen också föreskriva att regeln ska tillämpas (2 § förfarandelagen).

### 4.3 Framväxten av nu gällande regler i 13 kap. RF

Här ges en översikt över framväxten av de nu gällande reglerna i 13 kap. RF om krig och krigsfara. Översikten syftar främst till att belysa vissa aspekter. Skälen till att man ansett att grundlagen över huvud taget bör uppta regler om krig och krigsfara är naturligtvis av intresse. Som angetts i avsnitt 4.1 och kommer att belysas i det följande, har man sedan lång tid i Sverige ansett att man inte bör 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. Man har inte heller velat införa möjlighet att i kriser ändra grundlag genom en särskilt snabb procedur utan har i stället valt att redan i fredstid införa regler som så långt det är möjligt skapar en grund för legalt handlande även i krigstid. Syftet är dels att minska riskerna för tvister om huruvida statsmakterna har handlat rättsenligt, dels att försvåra för oansvariga grupper att ta makten. Resonemangen i dessa avseenden redovisas i det följande.

Definitionen av krig och krigsfara är också av intresse, liksom frågan om man diskuterat specialregler även för civila kriser. Vidare belyses argumenten för och emot att regeringsformen ska uppta regler om vad som gäller under en eventuell ockupation av Sverige samt frågan om specialregler för regeringens beslutförhet i krislägen.

Efter ett tjugoårigt mycket omfattande utredningsarbete och långvariga förhandlingar inom och mellan partierna ersatte den nu gällande 1974 års regeringsform den dittills gällande 1809 års regeringsform. Den sistnämnda grundlagen innehöll endast ett fåtal bestämmelser som tog sikte på krigsförhållanden, t.ex. 13 § om rätt för kungen att börja krig och sluta fred, 63 § angående budgetfrågor i krigstid och 74 § om rekvisitionsrätten. I fråga om nödsituationer i övrigt fanns en regel i 50 § som gav möjlighet att samla riksdagen på annan ort än huvudstaden om "fiendens framträngande eller pest eller andra lika viktiga hinder" krävde detta.<sup>13</sup> Det saknades regler om hur man skulle förfara om riksdagen eller regeringen inte kunde fullgöra de uppgifter som normalt ankommer på dem.

#### 4.3.1 Författningsutredningen

Under 1910- och 20-talet debatterades parlamentarismen och demokratin livligt. Debatt om författningsfrågorna uppstod åter efter andra världskrigets slut, bl.a. om folkomröstning, valsystemet och övergång till enkammarriksdag. År 1954 tillsattes Författningsutredningen (FU) med uppgift att göra en samlad översyn av demokratins funktionsproblem och genomföra en modernisering av författningen. Ordförande blev förre stats- och utrikesministern Rickard Sandler.

FU lade i sitt slutbetänkande (SOU 1963:16–19) fram förslag till en ny regeringsform om tio kapitel och en ny riksdagsordning. Eftersom utredningen inte var enig i kammarfrågan presenterades ett enkammar- och ett tvåkammaralternativ. Förslaget syftade i huvudsak till att kodifiera gällande konstitutionell praxis. Kapitel 10 i FU:s förslag till ny regeringsform hade rubriken "Särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden". Kapitlet upptog bestämmelser om beredskapsbudgetar, fullmaktslagar, förutsättningar för insättande av krigsmakten i strid, riksmöte och val till riksdagen under krig och krigsfara, krigsdelegation, beslutförhet (vid krig eller krigsfara fick ministerråd hållas med minst tre statsråd), delegering av myndighets uppgift och befogenhet för regeringen att i krig överta riksdagens eller krigsdelegationens uppgifter, dock inte befogenheten att stifta

<sup>13</sup> Jermsten, Konstitutionell nödrätt, s. 20 och SNS, Sveriges konstitutionella urkunder, s. 192 ff., SOU 1963:16 s. 138 ff.

grundlag, om dessa organ var hindrade att sammanträda. Skälet för förslaget om krigsdelegation var att krigsförhållandena skulle kunna göra det omöjligt för en fulltalig riksdag att sammanträda. En riksdag med reducerad sammansättning borde därför inrättas.

Angående skälen till att ett särskilt kapitel om krig och krigsfara borde införas anförde utredningen att det värn som grundlagen erbjuder i och för sig kan te sig ringa inför ett angrepp baserat på våld men att man inte bör underskatta värdet av att i ett sådant läge ha såvitt möjligt entydiga och i olika situationer tillämpliga regler.<sup>14</sup> Efter konstaterandet att gällande grundlag endast innehöll ett fåtal bestämmelser om krig och krigsfara anförde utredningen vidare:<sup>15</sup>

Sålunda saknas bland annat regler rörande förfarandet, då riksdagen eller myndighet blir satt ur stånd att fullgöra de uppgifter som normalt ankommer på den. Då uttryckliga bestämmelser i angivna hänseenden icke finns, torde man stundom ha utgått från att den s.k. konstitutionella nödrätten i trängande fall ger i första hand regeringen möjlighet att vidtaga de åtgärder som befinner påkallade. Emellertid framstår det uppenbarligen som i hög grad angeläget att förutsättningar skapas för att statsmakterna även under extraordinära förhållanden kan handla inom grundlagens ramar. Särskilt med hänsyn till de utomordentliga påfrestningar på hela befolkningen, som ett nutida krig medför, måste det vara av synnerligt intresse att lagligheten av statsorganens handlande ej kan sättas i fråga. Men även i förhållande till utlandet och för att icke underlätta för illojala grupper att tillväla sig makt är det av stor betydelse att i lag föreskrivna konstitutionella former iakttages. Utredningen har därför avvisat tanken att man för vårt lands vidkommande skulle nöja sig med att i krissituationer åberopa nödrätten. I stället har särskild reglering rörande statsorganens verksamhet under sådana förhållanden som här avses ansetts angelägen...

Beträffande uttrycket krig angav utredningen enbart att man inte borde utgå från det formella begreppet krigsförklaring utan från vad som är realiteten bakom detta uttryck, nämligen att rikets krigsmakt eller del därav insattes i strid.<sup>16</sup> Innebörden av uttrycket ”andra utomordentliga förhållanden” angavs inte närmare.

I fråga om beslutförhet angav FU<sup>17</sup> att gällande rätt krävde att minst fem statsråd var närvarande vid ministerråd men att vid fall av krig eller krigsfara förhållandena kan vara sådana att regeringsbeslut måste kunna fattas vid vilken tid som helst på dygnet. För

<sup>14</sup> SOU 1963:17 s. 39

<sup>15</sup> SOU 1963:17 s. 473

<sup>16</sup> SOU 1963:17 s. 477

<sup>17</sup> SOU 1963:17 s. 481

att regeringsbeslut skulle kunna fattas utan onödig tidsutdräkt borde regeringen enligt utredningen kunna vara beslutför i ministerråd med lägre antal statsråd än normalt. FU ansåg att antalet lämpligen borde bestämmas till tre.

FU:s förslag till ny regeringsform mötte omfattande kritik och kunde inte läggas till grund för en allmän författningsrevision. Förslaget ledde dock till vissa grundlagsändringar som antogs slutligt 1965<sup>18</sup>. Ändringarna avsåg bl.a. statstjänstemännens rättsställning och möjligheterna att överlåta konstitutionell befogenhet på internationell organisation. Av bestämmelserna i FU:s förslag till 10 kap. om krig och andra utomordentliga förhållanden var det endast den om riksdagens krigsdelegation som kom till genomförande<sup>19</sup>. Till skillnad från vad som gällde i fråga om andra delar av FU:s förslag till ny regeringsform var de flesta remissinstanserna positiva till att införa grundlagsregler om krig och andra utomordentliga förhållanden. Förslaget anpassades till gällande regeringsform och utformades som tre nya stycken som lades till 50 §.

Departementschefen anförde att det för en demokratisk samhällssyn tedde sig angeläget att sörja för att riksdagens befogenheter även i de allvarliga lägen som det var fråga om i det längsta kommer att utövas av organ med karaktär av folkrepresentation.<sup>20</sup> Konstitutionsutskottet (KU) anslöt sig till propositionens förslag med vissa jämkningar och tillägg. Utskottet noterade att gällande grundlags bestämmelser om rikets styrelse under krig var mycket knapphändiga och anförde att det kunde förutses att man i händelse av krig i åtskilliga lägen och i vidsträckt omfattning måste handla i former och på sätt som strider mot grundlagarnas med hänsyn till fredsförhållanden avfattade bestämmelser. Dylik grundlagstridighet kunde, enligt utskottet, ”ej undanskylas utan blott – måhända – ursäktas genom hänvisning till vad som brukar betecknas som konstitutionell nödrätt”.<sup>21</sup>

### 4.3.2 Grundlagberedningen

År 1966 träffades en överenskommelse mellan de fyra största partierna om fortsatt utredning av författningsfrågan och Grundlagberedningen (GLB) tillsattes. Landshövdingen Valter Åman utsågs

<sup>18</sup> SFS 1965 nr 49-51, prop. 1964:140, KU 1964:19, 1965:10, rskr. 1965:84

<sup>19</sup> SFS 1965 nr 50, prop. 1964:140, KU 1964:19, 1965:10, rskr. 1965:84

<sup>20</sup> Prop. 1964 nr 140 s. 170

<sup>21</sup> Bet 1964:KU19 s. 82



till ordförande. Överenskommelsen omfattade bl.a. att en total författningsreform borde genomföras, att parlamentarismen skulle skrivas in i grundlagen och att riksdagen skulle bestå av en kammar vars ledamöter skulle utses genom direkta val.

GLB:s förslag till delreformer av regeringsformen, Partiell författningsreform (SOU 1967:26) låg bl.a. till grund för övergången till enkammarriksdag. Val till den nya enkammarriksdagen ägde rum på hösten 1970. Frågan om regler för krig och krigsfara togs inte upp i betänkandet men under riksdagsbehandlingen kom krigsdelegationen ändå att beröras. På KU:s initiativ infördes möjlighet att låta krigsdelegationen träda i riksdagens ställe redan vid omedelbar krigsfara.<sup>22</sup> KU noterade att gällande rätt innebar att krigsdelegationen ska inträda i riksdagens ställe om riket kommer i krig och krigsförhållandena påkallar det. Utskottet angav att det framstod som en brist att krigsdelegationen inte hade möjlighet att inträda redan vid hotande krigsfara så att riksstyrelsen kan flytta i tid om en situation med överhängande krigsrisk uppstår.<sup>23</sup>

År 1972 avlämnade GLB sitt slutbetänkande med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning (SOU 1972:15). Förslaget byggde till stor del på FU:s förslag. Kapitel 12 i GLB:s förslag hade rubriken ”Krig och krigsfara”. GLB anförde följande i specialmotiveringen till kapitlet:<sup>24</sup>

En stat kan komma i lägen då det inte är möjligt att iakttaga eljest gällande konstitutionella regler. Under krig kan det bli omöjligt för riksdagen att sammanträda i huvudstaden. Regeringen eller något annat i grundlagen föreskrivet organ kan bli drabbat av krigshändelse, så att det inte kan arbeta på vanligt sätt. Beslut kan under krig eller vid krigsfara behöva fattas så skyndsamt att den vanliga proceduren måste sättas åt sidan. Det kan finnas krav på sekretess kring planerade åtgärder som gör att man måste undvika en procedur inför offentligheten. En anpassning till extraordinära förhållanden kan endast i begränsad omfattning ske inom ramen för de vanliga grundlagsreglerna. Behovet av snabbhet i beslutsprocessen kan dock i ganska stor utsträckning tillgodoses med hjälp av bestämmelserna i 7 kap. 5 § och 8 kap. 14 § förslaget till regeringsform.

Olika utvägar kan beträdas för att i övrigt tillgodose behovet av att i krissituationer kunna göra avsteg från den vanliga konstitutionella ordningen. En är att helt lita till ”konstitutionell nödrätt”. En annan är att göra grundlagsändring möjlig under enklare former än de eljest gällande, exempelvis genom ett enda riksdagsbeslut med kvalificerad

<sup>22</sup> SFS 1969 nr 22

<sup>23</sup> Bet. 1968:KU 20 s. 43

<sup>24</sup> SOU 1972:15 s. 214

majoritet. En tredje utväg är att i görligaste mån förutse de situationer som kan uppkomma och redan i fredstid utforma grundlagen så att den kan följas även i dessa situationer.

GLB konstaterade att man i vårt land tidigare ansett att den konstitutionella nödrätten är en alltför osäker grund för statsmakternas handlande under orostider och anslöt sig till denna uppfattning. Beredningen anförde att om man släpper kravet på uttryckligt grundlagsstöd gör man det lättare för oansvariga grupper att gripa makten i kritiska lägen. Angående alternativet att tillåta ändring av grundlagen genom *ett* beslut i riksdagen, fattat med kvalificerad majoritet, anförde beredningen att grundlagarnas kanske största betydelse ligger i att de utgör en garanti mot rubbning av den demokratiska ordningen under orostider. En möjlighet att snabbt genomföra grundlagsändring skulle innebära risker för eftergifter inför påtryckningar från utlandet. Beredningen noterade att statsmakterna också tidigare hade tagit avstånd från möjlighet till snabba grundlagsändringar, bl.a. då förslaget till TF behandlades,<sup>25</sup> och stannade för samma uppfattning. Beredningen ansåg i likhet med FU att de konstitutionella bestämmelserna om krig och andra utomordentliga förhållanden lämpligen borde samlas i ett kapitel av den nya grundlagen. Även i fråga om de ämnen som skulle behandlas i detta kapitel instämde beredningen i huvudsak med FU. Beredningen tog emellertid i sitt förslag även in ett par regler om skydd för statsskicket i händelse av ockupation (10 §); varken riksdagen eller krigsdelegationen skulle kunna fatta beslut på ockuperat område och vissa beslut skulle över huvud taget inte kunna fattas där.

I specialmotiveringen till ockupationsbestämmelserna i 10 § anförde GLB:<sup>26</sup>

En fiende, som har ockuperat svenskt territorium, kan tänkas vilja tillskapa ett inhemskt lagstiftande organ, som kan gå ockupationsmaktens ärenden, och därvid försöka ge detta ett sken av legalitet genom att utnyttja riksdagsledamöter eller ledamöter av krigsdelegationen, som har fallit i dess händer eller som eljest står under dess inflytande. Det är vidare tänkbart att en ockupationsmakt skulle utsätta ett legalt svenskt lagstiftande organ, som arbetade på ockuperat område, för obehöriga påtryckningar avsedda att påverka dettas avgöranden. Enligt beredningens uppfattning bör regeringsformen

<sup>25</sup> Prop. 1948:230, s. 101 och 79

<sup>26</sup> SOU 1972:15 s. 221

därför förbjuda riksdagen och krigsdelegationen att fatta beslut på ockuperat område...

Det är enligt beredningens uppfattning inte lämpligt att förbjuda övriga offentliga organ – regeringen, förvaltningsmyndigheterna, domstolarna och de kommunala organen – att arbeta på ockuperat område. Regeringsformen bör emellertid till medborgarnas skydd uppställa ett förbud för dessa organ att vidtaga åtgärder, som innebär att någon rikets medborgare ålägges att lämna ockupationsmakten sådant bistånd som denna inte äger påfordra enligt folkrättens regler.

Angående begreppet krig anförde GLB<sup>27</sup> att det enligt dess uppfattning inte var möjligt att vare sig i lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd råder. Beredningen förutsatte dock att regeringsformens bestämmelser om krig alltid ska vara tillämpliga om riket är helt eller delvis ockuperat. Uppgiften att avgöra om krigstillstånd råder åvilar enligt beredningen i första hand regeringen.

De grundläggande tankarna bakom beredningens förslag till 12 kap. blev inte föremål för någon kritik under remissbehandlingen. Från flera håll underströks vikten av att man så mycket som möjligt begränsar området för den konstitutionella nödrätten. I fråga om omfattningen av den föreslagna regleringen framfördes kritik endast av en remissinstans, Svea hovrätt, som ansåg att regelsystemet var alltför detaljerat. Övriga remissinstanser tillstyrkte förslaget eller lämnade det utan erinran.<sup>28</sup> Svea hovrätt anförde<sup>29</sup>:

Huvudskälen för en kortare reglering kan enkelt sammanfattas så, att en större detaljrikedom ändå inte utesluter risker för konstitutionella tvister och att sådana tvister blir väsentligt allvarigare om de skall föras mot bakgrunden av mera utförlig grundlagsreglering. Man kan tillägga, att detaljregler naturligtvis i sig själva medför nya risker för konstitutionella tvister om grundlagens tolkning och tillämpning.

### 4.3.3 1974 års regeringsform

Propositionen med förslag till ny regeringsform (prop. 1973:90) byggde till helt övervägande del på GLB:s förslag. Bestämmelserna om fri- och rättigheterna sammanfördes dock i propositionen till ett kapitel. Reglerna om krig och krigsfara kom därmed att bilda 13 kap. Departementschefen anslöt sig i allt väsentligt till GLB:s

---

<sup>27</sup> SOU 1972:15 s. 216

<sup>28</sup> Prop. 1973:90 s. 444 f. och bilaga 3 till prop. 1973:90 s. 285 ff.

<sup>29</sup> Bilaga 3 till prop. 1973:90 s. 285 f.

ståndpunkter beträffande dessa regler men hade en annan uppfattning i fråga om riksdagens befogenheter på ockuperat område. Beträffande frågan om man över huvud taget bör ha regler om krig och krigsfara anförde departementschefen:<sup>30</sup>

Det är enligt min uppfattning 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. Härigenom 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.

I fråga om begreppet krig anslöt sig departementschefen till beredningens uppfattning att det inte var möjligt att vare sig i lag- eller motivtext närmare ange vilka handlingar eller händelser som skulle innebära att krigstillstånd inträder men att krig i regeringsformens mening alltid ska anses föreligga vid ockupation.<sup>31</sup> Det kan noteras att det varken i GLB:s betänkande eller i propositionen närmare preciseras vad som avses med begreppet ”sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig” i regeln om särskilda fullmakter för regeringen (13 kap. 6 § RF, 12 kap. 4 § i GLB:s förslag).<sup>32</sup>

Beträffande reglerna om ockupation anförde departementschefen<sup>33</sup> att det under remissbehandlingen hade satts i fråga om ockupation över huvud taget är ett ämne som lämpar sig för grundlagsreglering och att det enligt hans mening fanns fog för en viss tvekan. Han ansåg emellertid att det kan vara av värde att i grundlag ha vissa regler i detta hänseende som syftar till att stärka medborgarnas ställning i deras motstånd mot en ockupationsmakt och att den föreslagna regleringen i stort sett hade lämplig omfattning och ett ändamålsenligt innehåll. Han föreslog dock en avvikelse från beredningens förslag i fråga om riksdagens befogenheter att fatta beslut på ockuperat område. GLB hade föreslagit ett förbud för riksdagen att fatta beslut på sådant område. Departementschefen föreslog att så skulle få ske om minst tre fjärdedelar av ledamöterna deltar i avgörandet.

Angående skälen till att riksdagen på ockuperat område borde ha inskränkta befogenheter i stället för att, som GLB föreslagit,

<sup>30</sup> Prop. 1973:90 s. 444 f.

<sup>31</sup> Prop. 1973:90 s. 447

<sup>32</sup> SOU 1972:15 s. 218, prop. 1973:90 s. 456

<sup>33</sup> Prop. 1973:90 s. 460

vara förbjuden att fatta beslut på sådant område, anförde departementschefen följande:<sup>34</sup>

Det kan råda tvekan om det lämpliga i att över huvud taget förbjuda offentliga organ att verka på ockuperat område. Man kan sålunda hävda att det från medborgarnas synpunkt normalt torde vara mest fördelaktigt att den offentliga makten i största möjliga utsträckning utövas av den egna statens organ. Enligt min uppfattning finns det goda skäl för en sådan uppfattning. Det kan, som jag ser saken, i varje fall inte komma i fråga att som någon remissinstans har påyrkat förbjuda inte bara riksdagen och krigsdelegationen utan även regeringen att fatta beslut på ockuperat område. Den viktigaste frågan i sammanhanget torde vara huruvida man bör ha ett förbud av nu angivet slag för riksdagen. Beredningen har som ett av skälen för ett sådant förbud åberopat att en ockupant kan tänkas komma att utsätta riksdagen för obehöriga påtryckningar. Jag vill inte bestrida att det kan föreligga risk för sådana aktiviteter från en ockupationsmakts sida. Riksdagen måste emellertid på grund av sin storlek normalt vara mindre mottaglig för påtryckningar än regeringen, vilken enligt beredningens förslag ensam skall kunna utöva lagstiftningsmakt på ockuperat område. Jag kan därför inte finna att detta skäl för beredningens ståndpunkt är övertygande. Större tyngd har då det andra argument som beredningen har fört fram, nämligen risken för att ockupationsmakten utnyttjar riksdagsledamöter som står under dess inflytande till att åstadkomma ett följsamt lagstiftande organ som är utrustat med ett sken av legalitet. Denna fara kan emellertid enligt min mening effektivt motverkas genom en föreskrift som innebär att inte något ärende får avgöras i riksdagens namn på ockuperat område, om inte en stor majoritet av riksdagens alla ledamöter – förslagsvis tre fjärdedelar – deltar i den omröstning genom vilken ärendet avgörs. Genom en sådan föreskrift minskar man självfallet också möjligheten för ockupationsmakten att påverka innehållet i riksdagens beslut. Enligt min mening skulle en reglering som innebär att riksdagen – med den nu angivna begränsningen – kunde fatta beslut även på ockuperat område utgöra ett starkare skydd för medborgarna än den av beredningen föreslagna ordningen. Jag förordar därför att man i det hänseende som jag nu har behandlat avviker från beredningens förslag.

Propositionens förslag till 13 kap. RF antogs i princip utan debatt. Under riksdagsbehandlingen företogs endast två mindre redaktionella ändringar i kapitlet.

När den nya regeringsformen trädde i kraft<sup>35</sup> innehöll 13 kap. i korthet följande bestämmelser. I 1 § fanns en regel om kallelse till riksmöte vid krig eller krigsfara och i 2 § en regel om inkallande av

<sup>34</sup> Prop. 1973:90 s.460

<sup>35</sup> SFS 1974:152

krigsdelegationen. 3 § innehöll bestämmelser om krigsdelegationens befogenheter och arbetsformer. Där angavs bl.a. att krigsdelegationen inte fick fatta beslut på ockuperat område. 4 § handlade om regeringsbildning och regeringens arbetsformer, 5 § om regeringens befogenheter under nödlägen i krig och 6 § om särskilda fullmakter för regeringen. 7 § innehöll bestämmelser om fullmakter för förvaltningsmyndigheter och 8 § om överenskommelse om vapenstillestånd. I 9 § fanns en regel om svenska organs verksamhet på ockuperat område. I första stycket angavs att på ockuperat område inte fick fattas beslut som innebar stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen, lag om val till riksdagen eller lag om högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet m.m. I andra stycket angavs att offentligt organ på ockuperat område inte fick meddela beslut eller vidta åtgärd som ålade någon medborgare att lämna ockupationsmakten sådant bistånd som denna icke får kräva enligt folkrättens regler. Tredje stycket innehöll den av departementschefen föreslagna regeln om att intet ärende fick avgöras av riksdagen på ockuperat område såvida inte minst tre fjärdedelar av ledamöterna deltar i avgörandet. I 10 § angavs att statschefen vid krig bör följa regeringen och att han ska anses hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef om han befinner sig på annan ort än regeringen. 11 § innehöll bestämmelser om riksdagsval under krig eller krigsfara.

Det kan här noteras att det vid tiden för grundlagsreformen uppstod fredstida extraordinära situationer i samband med flygplanskapning på Bulltofta år 1972, bankrån med gisslantagning på Norrmalmstorg år 1973 och ockupation av den västtyska ambassaden i Stockholm år 1975<sup>36</sup> (se närmare i avsnitt 5.4.2). Regeringens agerande i dessa situationer följde inte gällande lag och grundlag. KU fann dock vid sina granskningar inte anledning att rikta kritik mot regeringen. Förarbetena till 1974 års regeringsform innehåller inget om vad som ska gälla vid sådana fredstida extraordinära situationer eller vid t.ex. allvarliga epidemier, naturkatastrofer, inre oroligheter, utpressningssituationer eller liknande.<sup>37</sup> Som framgått ovan fördes inte heller i FU någon sådan diskussion. Vad som avsågs med utomordentliga förhållanden definierades inte.

<sup>36</sup> Se KU 1973:20 s. 16 f., 182-186, KU 1973:26 s. 35, KU 1974:22 s. 17-20, 186-197, KU 1975:12 s. 26-28, KU 1975/76:50 s. 32-36 och KU 1977/78:35 s. 15.

<sup>37</sup> Svea hovrätt påpekade dock i sitt remissyttrande, med hänvisning till "den nyligen inträffade flygkapningsincidenten", att extraordinära kriser kan inträda även i fredstid (bilaga 3 till prop. 1973:90 s. 286).

#### 4.3.4 Ändringarna efter år 1974

Reglerna i 13 kap. RF har ändrats vid sex tillfällen sedan ikraftträdandet år 1975. Den *första ändringen* skedde på förslag av Rättighetskyddsutredningen (SOU 1978:34). Med verkan från 1 januari 1980 infördes 2 kap. 12 § tredje stycket RF, med bestämmelser om ett särskilt förfarande vid rättighetsbegränsande lagstiftning. I samband därmed infördes också en ny 7 § i 13 kap. med en bestämmelse om att det särskilda förfarandet enligt 2 kap. 12 § tredje stycket inte ska tillämpas om riket är i krig eller omedelbar krigsfara.<sup>38</sup>

Den *andra ändringen* föranleddes av att vissa lagtekniska brister i den ovan berörda bestämmelsen om riksdagens befogenheter på ockuperat område uppmärksammades i början av 1980-talet. I Petrén och Ragnemalms kommentar till regeringsformen, ”Sveriges grundlagar och tillhörande författningar”, påtalades att regeringsformens och riksdagsordningens regler om ersättare för riksdagsledamöter öppnade vissa möjligheter för den som ville kringgå det skydd som avsågs med regeln i 13 kap. 10 § tredje stycket RF om att inget ärende får avgöras av riksdagen på ockuperat område såvida inte minst tre fjärdedelar av ledamöterna deltar i avgörandet. Motioner väcktes också i frågan. Problemet åtgärdades genom att en ny sista mening lades till i bestämmelsen.<sup>39</sup> Meningen innebar att ersättare inte skulle räknas in i antalet ledamöter.

Den *tredje ändringen* hade samband med arbetet på en ny lag som skulle ersätta 1942 års lag med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheternas verksamhet vid krig eller krigsfara m.m. (den s.k. administrativa fullmaktslagen) och tillhörande kungörelse från år 1943. Enligt dessa regler fick beslutanderätten hos kommunala församlingar vid krig eller krigsfara utövas av kommunstyrelserna respektive landstingskommunernas förvaltningsutskott. Den 1 januari 1986 tillkom en ny 13 § i 13 kap. RF som möjliggjorde att den tidigare ordningen behölls.<sup>40</sup> I bestämmelsen anges att när riket är i krig eller krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara vari riket har befunnit sig utövas beslutanderätten i kommunerna på sätt som anges i lag. Möjligheten enligt bestämmelsen att delegera kommunfullmäktiges och landstingsfullmäktiges beslut-

<sup>38</sup> SFS 1979:933, prop. 1978/79:195, KU 39, rskr. 359, KU 1979/80:1, rskr 2

<sup>39</sup> SFS 1982:940, prop. 1981/82:52, KU 1981/82:16, rskr 1981/82:67, KU 1982/83:1, rskr 1982/83:1

<sup>40</sup> SFS 1985:863, prop. 1984/85:83, KU 1984/85:18, rskr 1984/85:116, KU 1985/86:1, rskr 1985/86:1

derätt till andra organ har nu, som framgått i kapitel 2, utnyttjats i 7 § i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Inte heller i detta grundlagstiftningsärende gjordes någon närmare precisering av begreppet ”sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara vari riket har befunnit sig”.

I samband med åtgärdandet av den lagtekniska bristen i 13 kap. 10 § RF år 1982 uppstod en mediedebatt om grundlagsregleringen av förhållandena under krig och krigsfara. Den gällde dels om det över huvud taget är lämpligt att ha grundlagsbestämmelser i ämnet, dels utformningen av de regler som gällde de statliga organens verksamhet under ockupation. Professor Gunnar Myrdal gav år 1982 ut boken ”Hur styrs landet?”. Han riktade där hård kritik mot den nya RF, bl.a. mot reglerna om krig och krigsfara. I krig måste det enligt Myrdal finnas utrymme för konstitutionell nödrätt och att i förväg reglera hur landet ska styras vid krig eller krigsfara utgjorde enligt hans mening ett praktexempel på juridisk tilltagsenhet. Hans slutsats var att 13 kap. RF borde upphävas utan att ersättas med andra regler. Andra debattörer menade att reglerna om ockupationsförhållanden var uttryck för naivitet och defaultism.

Mot denna bakgrund fick Folkstyrelsekommittén, som hade tillsatts år 1984 med uppgift att utreda folkstyrelsens villkor, uppdraget att särskilt studera frågan om statsorganens verksamhet under ockupation. Kommitténs arbete ledde till den *fyärde* och mest omfattande *ändringen* i 13 kap. RF. I delbetänkandet Folkstyrelsen under krig och krigsfara (SOU 1986:28) lämnade kommittén förslag till ändringar i de bestämmelser i 13 kap. RF som tar sikte på ockupation. Kommittén föreslog en ändring av 13 kap. 10 § första stycket som innebar att varken riksdagen (eller krigsdelegationen) eller regeringen skulle få fatta beslut på ockuperat område och att på sådant område inte heller skulle få utövas befogenhet som tillkommer någon i egenskap av ledamot av dessa organ. Kommittén föreslog också en ändring i bestämmelsens tredje stycke som innebar att val till riksdagen eller kommunala församlingar inte fick hållas på ockuperat område.

Folkstyrelsekommittén ansåg att möjlighet till snabba grundlagsändringar skulle minska kraften att stå emot obehöriga påtryckningar från främmande stater att vidta olika åtgärder och att den konstitutionella nödrätten var en alltför osäker grund för stats-



makternas handlande i orostider.<sup>41</sup> Kommitténs slutsats blev att regler om krig och krigsfara även fortsättningsvis borde ingå i regeringsformen.<sup>42</sup> Beträffande den allmänt avvisande hållningen i Sverige till konstitutionell nödrätt anförde kommittén att en förklaring kunde vara den negativa inställningen till naturrättsresonemang. En ytterligare orsak kunde enligt kommittén sökas i att 1809 års regeringsform, som innehöll vissa bestämmelser om krigsförhållanden, kom till medan Sverige var i krig och att det då svårigen kunde hävdas att statsmakterna i händelse av ett nytt krig skulle ha rätt att åsidosätta grundlagen.<sup>43</sup>

Angående frågan om grundlagen bör innehålla regler om ockupation anförde Folkstyrelsekommittén att man inte kunde bortse från möjligheten att Sverige i ett kommande krig skulle kunna bli helt eller delvis ockuperat och att det måste vara en uppgift för grundlagsreglerna att se till att det finns organ som på laglig grund kan leda kampen för befrielse, antingen från fria delar av landet eller, om nödvändigt, från annat land.<sup>44</sup> Kommittén pekade på risken att riksdagen från ockuperat område kunde rycka undan den konstitutionella basen för en regering som befinner sig i frihet och att en tillfångatagen regering, under åberopande av att riksdagen inte kan fullgöra sina uppgifter, skulle kunna förklara sig överta dessa. Det skulle enligt kommittén även kunna uppkomma en konkurrenssituation mellan två regeringar om några statsråd föll i fiendens händer medan andra var i frihet.<sup>45</sup> Kommittén framhöll också att regler som berör förhållanden under ockupation på intet sätt var ett uttryck för defaitism.<sup>46</sup>

Kommittén anförde:<sup>47</sup>

En självklar utgångspunkt för RF:s regler måste vara att trygga den svenska folkstyrelsen. Under en ockupation av Sverige är det uppenbart att någon folkstyrelse i ordets djupare mening inte är möjlig. Endast genom organ som befinner sig i frihet kan en folkstyrelse värd namnet fungera. Med frihet avses i detta sammanhang såväl på icke ockuperat svenskt territorium som i exil. Helt fri är naturligtvis endast den riksdag eller regering som befinner sig på eget territorium. I exil blir handlingsfriheten begränsad till den aktivitet värdlandets statsledning tillåter. En statsledning i exil måste emellertid betraktas som

<sup>41</sup> SOU 1986:28 s. 19

<sup>42</sup> SOU 1986:28 s. 9

<sup>43</sup> SOU 1986:28 s. 17

<sup>44</sup> SOU 1986:28 s. 43

<sup>45</sup> SOU 1986:28 s. 44

<sup>46</sup> SOU 1986:28 s. 20

<sup>47</sup> SOU 1986:28 s. 44 f

*friare* än en som befinner sig på ockuperat område. En sådan kommer alltid att bli beroende av vad ockupationsmakten anser sig kunna tillåta.

Den grundläggande principen bör därför vara att de riksdags- och regeringsledamöter som befinner sig i ockupationsmaktens händer förlorar sin konstitutionella behörighet till förmån för dem som befinner sig i frihet. Den svenska folkstyrelsen kommer på så vis endast att kunna representeras av organ vars motståndsvilja och demokratiska representativitet inte kommer att kunna sättas i fråga.

En konsekvens av att riksdagen inte fick fatta beslut under ockupation var att val till riksdagen inte skulle få äga rum under sådana förhållanden. Eftersom val under ockupation, enligt kommittén, över huvud taget inte skulle kunna uppfylla kravet på att vara fria val i egentlig mening borde även val till kommunala församlingar förbjudas under ockupation.

De remissinstanser som yttrat sig över frågan huruvida regler om krig och krigsfara borde ingå i regeringsformen tillstyrkte kommitténs förslag. En remissinstans ifrågasatte dock om man inte borde avstå från allt för specificerade bestämmelser och koncentrera regleringen till det väsentliga och en instans ansåg att reglerna i 13 kap. borde minskas till ett minimum om ökade befogenheter för regeringen och att man i övrigt borde förlita sig på konstitutionell nödrätt.<sup>48</sup> I fråga om de specifika reglerna tillstyrkte de allra flesta remissinstanserna förslaget eller lämnade det utan erinran. Juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Lunds universitet avstyrkte dock i princip förslaget. En remissinstans ansåg att argumenten för ett totalförbud att fatta beslut på ockuperat område inte var övertygande och en instans ansåg att förslaget i denna del borde föregås av en mera ingående bedömning av konsekvenserna samt att begreppen krig och ockupation skulle belysas närmare. Två instanser ansåg att ett fullgörande av statschefens funktioner inte obetingat kunde göras beroende av att han befinner sig på samma ort som regeringen. Flera remissinstanser, bl.a. JK, överbefälhavaren och överstyrelsen för civil beredskap, ansåg att det borde komma till tydligare uttryck i grundlagen att en ockuperande stat inte kan ställa några andra folkrättsliga anspråk än sådana som är förestavade av rent humanitära skäl.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Prop. 1987/88:6 s. 16

<sup>49</sup> Prop. 1987/88:6 s. 18

Propositionen utformades i enlighet med kommitténs förslag.<sup>50</sup> Utöver vad kommittén föreslagit föreslogs också mindre ändringar i 13 kap. 2 och 7 §§, 10 § andra stycket och 11 §. Ändringarna i 13 kap. 2 § innebar att förutsättningen för krigsdelegationens inkallande ändrades från krig eller *omedelbar* krigsfara till krig eller krigsfara. Därmed skulle beslut om krigsdelegationens trädande i funktion kunna fattas i tillräckligt god tid och i samklang med andra beredskapshöjande åtgärder. Ändringen i 7 § var en följd av ändringen i 2 §. Ändringen i 11 § avsågs klargöra att konungen är förhindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef även i det fallet att det inte finns någon regering i frihet samtidigt som minst fem statsråd befinner sig i ockupationsmaktens händer.<sup>51</sup> Ändringen i 10 § andra stycket avsågs klargöra vilken hållning svenska offentliga organ ska inta under en ockupation.

Departementschefen anslöt sig till ståndpunkten att den konstitutionella nödrätten är en alltför osäker grund för statsmakternas handlande i orostider och att regler om krig och krigsfara även fortsättningsvis borde ingå i regeringsformen. Han anförde att det i krig och krigsfara kan uppkomma situationer där det blir omöjligt för de offentliga organen att verka i den konstitutionella ordning som gäller för normala förhållanden och att denna ordning endast i begränsad omfattning kan utformas så att den är avpassad också för extraordinära förhållanden. Behovet av att i krissituationer kunna göra avsteg från den vanliga konstitutionella ordningen måste därför tillgodoses på något annat sätt. Departementschefen fortsatte:<sup>52</sup>

Tanken att statsorganen i sådana situationer skulle ha rätt att sätta sig över grundlagen, idén om s.k. konstitutionell nödrätt, stämmer illa överens med principen om maktutövningens lagbundenhet. Självfallet gäller för krigsförhållanden i ännu högre grad än i fredstid att akuta nödsituationer kan uppkomma som framtvingar en avvikelse från gällande normer. Men planeringen bör inte rimligen få bygga på den konstitutionella nödrätten som princip.

Även i fråga om de särskilda reglernas utformning anslöt sig departementschefen till Folkstyrelsekommitténs uppfattning, dock med tillägg avseende statschefen och de offentliga organens

<sup>50</sup> Prop. 1987/88:6

<sup>51</sup> Prop. 1987/88:6 s. 23

<sup>52</sup> Prop. 1987/88:6 s. 16

hållning under ockupation. Angående skälen för att 13 kap. borde innefatta regler om ockupation anförde departementschefen:<sup>53</sup>

Ett av huvudsyftena med 13 kap. RF är som framgått att öppna möjligheter för statsmakterna att i krig eller vid krigsfara handla i friare former än dem som gäller för normala situationer. Ett annat syfte med kapitlet är att det skall utgöra ett skydd för de grundläggande dragen i den svenska folkstyrelsen, och detta oavsett hur krigshändelserna utvecklar sig. Det är mot denna bakgrund naturligt att kapitlet även kommer att innehålla regler om vad som får men framför allt inte får ske om landet helt eller delvis skulle bli ockuperat. Regler som berör förhållanden under ockupation är på intet sätt ett uttryck för defaitism.

Beträffande begreppet krig ansåg departementschefen, i likhet med vad som uttalades i förarbetena till 1974 års regeringsform, att det inte skulle vara ändamålsenligt att i grundlagen närmare ange vilka slags handlingar som ska anses innebära att krigstillstånd inträder men att man måste förutsätta att regeringsformens bestämmelser om krig alltid ska vara tillämpliga om riket helt eller delvis är ockuperat. Begreppet ockupation borde enligt departementschefen inte heller definieras i lagen.<sup>54</sup>

KU godtog på samtliga punkter propositionens förslag och grundlagen ändrades i enlighet med detta.<sup>55</sup>

Kriser i fredstid berördes inte heller i detta lagstiftningsärende.

Den *femte ändringen* i 13 kap. RF innebar en anpassning av bestämmelsen i 13 kap. 12 § fjärde stycket om tid för val till förlängningen av valperioden till fyra år.<sup>56</sup> Den *sjätte* och senaste *ändringen* i 13 kap. RF avsåg 1 § och innebar en anpassning av bestämmelsen till ändringen till ständigt pågående riksmöte.<sup>57</sup>

#### 4.4 Särskilt om 10 kap. 9 § RF

I 10 kap. 9 § RF finns regler om förutsättningarna för och befogenheten att sätta in rikets försvarsmakt samt om krigsförklaring. Redogörelsen för bestämmelsens innebörd grundas, när inte annat anges, på Holmberg, Stjernkvist m.fl., ”Grundlagarna”, andra

<sup>53</sup> Prop. 1987/88:6 s. 18

<sup>54</sup> Prop. 1987/88:6 s. 20

<sup>55</sup> SFS 1988:1438, prop. 1987/88:6, KU1987/88:16, rskr 1987/88:113, 1988/89:KU2, rskr 1988/89:11

<sup>56</sup> SFS 1994:1469, bet. 1993/94:KU44, rskr 1993/94:315, bet. 1994/95:KU1, rskr 1994/95:3

<sup>57</sup> SFS 1994:1470, bet. 1993/94:KU18, rskr 1993/94:424, bet. 1994/95:KU2, rskr 1994/95:4

upplagan, 2006, och Algotsson, ”Sveriges författning efter EU-anslutningen”, första upplagan, 2000. Regeln har följande lydelse:

Regeringen får insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. Svensk väpnad styrka får i övrigt insättas i strid eller sändas till annat land endast om

1. riksdagen medgiver det,
2. det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden,
3. skyldighet att vidtaga åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

Förklaring att riket är i krig får, utom vid väpnat angrepp mot riket, icke givas utan riksdagens medgivande.

Regeringen får bemyndiga försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

#### Första stycket

Vid ett väpnat angrepp kan regeringen sätta in en svensk styrka även utanför landets gränser. När det gäller sättet att bestämma förutsättningarna för ett regeringsbeslut om att sätta in försvarsmakten anknyter grundlagsbestämmelsen till FN-stadgans regler om nationernas rätt till självförsvar. Enligt artikel 51 inträder staternas rätt till självförsvar i händelse av väpnat angrepp (”if an armed attack occurs”). Grundlagberedningen ansåg att det var principiellt riktigt att anknyta den svenska grundlagen till denna terminologi och göra regeringens rätt att disponera försvarskrafterna beroende av väpnat angrepp mot landet. Formuleringen utsluter att regeringen beslutar om preventivkrig; ett väpnat angrepp ska kunna konstateras (prop. 1973:90 s. 373 och 375). I förarbetena till lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning angavs (prop. 2005/06:111 s. 11) att det numera torde stå klart att en rätt till självförsvar gäller även vid ett terroristangrepp som är så storskaligt att det är att betrakta som ett väpnat angrepp mot landet enligt artikel 51 i FN-stadgan. Där uttalades också följande i redogörelsen för gällande ordning (a. prop. s. 11):

Som nyss nämnts regleras i 10 kap. 9 § RF kompetensfördelningen mellan riksdag och regering bl.a. vid beslut om att sätta in Sveriges försvarsmakt i strid för att möta väpnat angrepp mot landet från andra stater. Bestämmelsen hindrar alltså inte regeringen från att i samband med terroristbrottslighet disponera över Försvarsmakten på samma sätt som den kan meddela direktiv till förvaltningsmyndigheter i allmänhet (jfr 11 kap. 6 § RF). Med hänsyn till bestämmelsen i 2 kap. 6 § RF som skyddar medborgarna mot påtvingade kroppsliga angrepp måste emellertid ett sådant regeringsbeslut utformas så att Försvarsmakten, om det blir aktuellt att använda våld mot enskilda, agerar med stöd av lag, exempelvis inom ramen för polislagens (1984:387) bestämmelser om laga befogenhet.

Justitieutskottet föreslog (2005/06:JuU17) att riksdagen skulle anta regeringens förslag till lag om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning och avslå motionsyrkanden om att stöd från Försvarsmakten – innefattande våld och tvång mot enskilda – skulle kunna begäras även vid civila krissituationer samt för bekämpning av organiserad brottslighet. Utskottet berörde inte innebörden av 10 kap. 9 § RF. Riksdagen fattade beslut i enlighet med utskottets förslag och lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning trädde i kraft den 1 juli 2006.

Riksdagen har antagit två sådana lagar som avses i första stycket 2 där beslutanderätten i vissa fall har delegerats till regeringen. Enligt lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands får regeringen på begäran av FN eller enligt beslut som fattats av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands. Enligt lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet får regeringen också sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete. Punkten 3 i första stycket i förevarande paragraf har tillkommit med tanke främst på skyldigheten för Sverige enligt artikel 43 i FN-stadgan att som medlem av FN, på säkerhetsrådets anmodan och enligt särskilt avtal eller särskilda avtal, ställa till rådets förfogande de väpnade styrkor som är nödvändiga för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. Varken Sverige eller någon annan stat har dock ingått något sådant avtal med FN (Holmberg m.fl., Grundlagarna, andra upplagan, 2006, s. 475).

#### Andra stycket

Bakgrunden till bestämmelsen om att krigsförklaring inte får ges utan riksdagens medgivande utom vid väpnat angrepp mot riket är att en krigsförklaring har långtgående effekter, såväl politiska som folkrättsliga. Regeringen skulle genom en krigsförklaring kunna försätta riksdagen i en tvångssituation.

En krigsförklaring innebär också viktiga nationella rättsverkningar. En krigsförklaring innebär att riket är i krig vilket i sin tur innebär att en rad beredskapslagar blir tillämpliga, exempelvis förfogandelagen (1978:262), 1 och 6–9 §§ ransoneringslagen (1978:268), lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. samt lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m. I författningskommentaren till 1 kap. 1 § i den sistnämnda lagen anges följande (prop. 1998/99:85):

Av paragrafen framgår att där angivna bestämmelser automatiskt skall tillämpas om Sverige kommer i krig. De befogenheter som ges med stöd av lagen träder alltså under krig i kraft utan något särskilt beslut om detta. Denna ordning överensstämmer med vad som normalt gäller för andra beredskapslagar och utgör en garanti för att reglerna sätts i funktion vid ett krigsutbrott även om regeringen av någon anledning hindras från att fatta beslut härom eller inte når ut med ett sådant beslut till alla berörda.

En krigsförklaring innebär även att vissa av bestämmelserna i 22 kap. brottsbalken om landsförräderi m.m. blir tillämpliga.

#### Tredje stycket

Det kan befaras att en väpnad aktion mot riket föregås av eller inleds genom åtgärder som i förstone framstår som begränsade suveränitetskränkningar. Sådana åtgärder måste kunna bemötas, och det är möjligt att man inte alltid kan invänta prövning av regeringen. Detsamma gäller neutralitetskränkningar under krig mellan andra stater. Motåtgärder måste alltså kunna sättas in av försvarsmakten. Regeln i tredje stycket gör detta möjligt. Bemyndigande för försvarsmakten med stöd av bestämmelsen finns i förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning). Hänvisningen till internationell rätt och sedvänja innebär principiellt en viss överlåtelse av normgivningskompetens (jfr angående 13 kap. 10 § RF i avsnitt 4.2 ovan).

## 5 Civila kriser

### 5.1 Inledning

Reglerna i 13 kap. RF om krig och krigsfara ökar handlingsutrymmet för de högsta statsorganen i krig, krigsfara och ”sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara” så att de åtgärder som situationen kräver kan vidtas. För civila kriser finns inte motsvarande särskilda reglering som ökar handlingsutrymmet för statsorganen utan sådana kriser får hanteras inom ramen för de allmänna reglerna i regeringsformen. Dessa innefattar bl.a. möjlighet till skyndsamt behandling av riksdagsärenden och delegering av normgivningskompetens. I fråga om civila kriser överväger expertgruppen om det behövs särskilda regler i regeringsformen för sådana kriser. Det övervägs inte vilka regler som kan behövas i vanlig lag för olika sorters kriser utan det som behandlas är vilka regler som kan behövas på grundlagsnivå om de högsta statsorganens beslutsfattande, normgivningskompetens m.m.

I avsnitt 5.2 behandlas vad som här avses med begreppet civil kris. I avsnitt 5.3 redovisas de regler i regeringsformen m.m. som kan vara av betydelse i en civil kris då det ställs särskilda krav på bl.a. skyndsamt i statsorganens agerande och beslutsfattande. I avsnitt 5.4 redogörs för sammanhang där frågan om grundlagsregler för civila kriser har aktualiserats. Det är fråga om dels tidigare utrednings- och lagstiftningsarbete (avsnitt 5.4.1), dels uppkomna kriser m.m. (avsnitt 5.4.2). Övervägandena i frågan om det i regeringsformen bör införas regler som ökar statsmakternas handlingsutrymme i en civil kris och hur sådana regler i så fall bör utformas finns i avsnitt 7.3.



## 5.2 Vad är en civil kris?

Som nämnts i kapitel 3 är krig och krigsfara det yttersta exemplet på en kris. I begreppet *civil* kris ligger dock till en början att situationen inte omfattas av reglerna i 13 kap. RF, dvs. den anses inte utgöra krig eller krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig (jfr 13 kap. 6 § RF). Det är alltså fråga om en fredstida kris. Exempel på händelser som kan utlösa en kris är, som nämnts i kapitel 3, terrorism, organiserad brottslighet, omfattande olyckor, naturkatastrofer, allvarlig smittspridning och tekniska kollapser i samhällsviktiga el-, tele- och IT-system.<sup>1</sup>

Beskrivningen av den situation för vilken eventuella nya särskilda regler för statsorganens handlingsmöjligheter ska gälla är naturligtvis av grundläggande betydelse. I litteraturen samt utrednings- och lagstiftningsarbeten har en del diskussioner förts om definition av krissituationer.

Nils Stjernquist och Claes Eklundh angav i uppsatsen *Krissituationerna och regelverket i arbetet När krisen kommer*, 1994, att en krissituation karaktäriseras av att den avviker från det som betraktas som normalt, att den uppstår hastigt och oväntat, att den hotar grundläggande och högprioriterade värden och att den därför kräver snabba beslut med en koordinering av hanteringen centralt, regionalt, lokalt och ibland även internationellt. Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap definierar i sitt betänkande *Alltid redo! En myndighet mot olyckor och kriser* (SOU 2007:31, s. 48) begreppet *kris* som ”En situation där normala resurser inte räcker till för att hantera situationen”.

Begreppet ”*extraordinär händelse*” definieras i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Lagen syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Med extraordinär händelse avses i lagen 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 ett landsting. I propositionen till lagen berördes också begreppet ”*svåra påfrestningar på*

---

<sup>1</sup> Jfr Krisberedskapsmyndighetens uppdrag/utredningar 2005, Så vill vi utveckla krisberedskapen, s. 6 och 2005 års katastrofkommission, SOU 2005:104 s. 302

*samhället i fred*".<sup>2</sup> Det angavs att med svår påfrestning avses inte en särskild händelse i sig utan ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet är av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och krävs samordning av insatser från flera olika myndigheter och aktörer för att situationen ska kunna hanteras och konsekvenserna begränsas. Regeringen ansåg att begreppet extraordinära händelser i fortsättningen borde användas som ett samlingsbegrepp inkluderande allvarliga störningar i samhällsviktiga funktioner och svåra påfrestningar.

Här kan också noteras att den brittiska lagstiftningen om oförutsedda händelser, Civil Contingencies Act 2004 (se närmare i bilagan till denna expertgruppsrapport), innehåller följande definition av begreppet "emergency":

- a) an event or situation which threatens serious damage to human welfare in a place in the United Kingdom,
- b) an event or situation which threatens serious damage to the environment of a place in the United Kingdom,
- c) war, or terrorism, which threatens serious damage to the security of the United Kingdom.

För att en situation enligt a) ska föreligga fordras att händelsen eller situationen orsakar eller kan orsaka förlust av mänskligt liv, sjukdom eller skada, hemlöshet, skada på egendom, störning av tillgången på pengar, mat, energi och bränsle, störning av kommunikationssystem, störning av transportfunktioner eller störning av hälsovårdstjänster. I b) avses skador som orsakar eller kan orsaka kontamination av land, vatten eller luft med biologiskt, kemiskt eller radioaktivt material eller en störning eller förstöring av växt- eller djurlivet.

När det gäller vilka särskilda krav på statsorganens beslutsfattande m.m. som uppkommer i en krissituation kan noteras att 2005 års katastrofkommission angav att de allvarliga händelser som ett ledningssystem för krishantering i samhället måste kunna hantera bland annat kan karaktäriseras av brist på relevant och tillförlitlig information, osäkerhet om händelseförloppet och dess

---

<sup>2</sup> Prop. 2005/06:133 s. 50 f.

konsekvenser, tidspress och behov av att samordna olika funktioner och aktiviteter som normalt inte samverkar.<sup>3</sup>

Mot bakgrund av det ovan anförda kan en sådan civil kris som behandlas i detta avsnitt beskrivas som

”En händelse eller situation som

1. innebär omfattande skador eller överhängande risk för sådana skador på människor, djur, egendom eller miljö eller innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en sådan störning i viktiga samhällsfunktioner och
2. kräver skyndsamma insatser eller beslut av det allmänna”.

Det är alltså fråga om sådana extraordinära och allvarliga händelser eller situationer med omfattande skadeverkningar eller risk för sådana skadeverkningar som kräver skyndsamma insatser eller beslut av det allmänna.

### **5.3 Regler i regeringsformen av betydelse i en civil kris**

Nedan behandlas de bestämmelser i 1–12 kap. RF och i riksdagsordningen som är av särskild betydelse för statsmakternas handlingsmöjligheter i en civil kris.

Det finns alltid en riksdag eftersom varje val enligt 3 kap. 5 § andra stycket RF gäller från det att den nyvalda riksdagen har samplats tills den därefter valda riksdagen samlas. Riksdagen kan sammanträda med kort varsel (2 kap. 5 § tredje stycket RO), även vid uppehåll i kammarens arbete (2 kap. 6 § tredje stycket RO). Sammanträde kan enligt 4 kap. 1 § RF vid behov hållas på annan ort än Stockholm.

Riksdagsordningen har särskilda regler för snabbbehandling av ett ärende. Utskottsberedning är obligatorisk och innan ett ärende hänvisas till ett utskott ska det bordläggas vid ett sammanträde med kammaren. Enligt 4 kap. 1 § andra stycket RO kan dock kammaren besluta om omedelbar hänvisning till utskott. Utskottsbetänkanden ska enligt huvudregeln anmälas i kammaren och före avgörandet bordläggas vid två sammanträden med kammaren. Enligt 5 kap. 1 § första stycket RO kan dock riksdagen på utskottets eller talmannens förslag besluta att ärendet ska avgöras efter

---

<sup>3</sup> SOU 2005:104 s. 306

endast en bordläggning. Behandlingstiden för ett av regeringen väckt ärende som måste avgöras skyndsamt kan förkortas genom att riksdagen förkortar motionstiden (3 kap. 11 § RO). Följdmotionstiden får dock inte helt sättas ur spel. En dags motionstid måste under alla förhållanden vara ett minimum. Förslag kan också väckas direkt i utskottsbetänkande genom s.k. utskottsinitiativ enligt 3 kap. 7 § RO.

Reglerna i 8 kap. RF om delegering av normgivningskompetens är av stor betydelse för handlingsmöjligheterna i en krissituation. I 8 kap. 3 § RF sägs att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Av 8 kap. 7 § RF följer dock att regeringen – efter bemyndigande i lag – genom förordning kan meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, utlännings vistelse i riket, in- eller utförsel av tillgångar, kommunikationer och ransonering. Med stöd av denna bestämmelse har ett antal fullmaktslagar för fredstida (eller civila) kriser beslutats. Ett exempel är 32 a § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) som ger regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, rätt att meddela särskilda föreskrifter om hälso- och sjukvården i fredstid om det ur ett nationellt perspektiv finns behov av katastrofmedicinska insatser. Denna lagstiftning har gjort det möjligt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att vid en fredstida kris prioritera resurser mellan olika landsting. Ett annat exempel är ransoneringslagen (1978:268) som ger regeringen stora befogenheter vid krig och krigsfara och andra utomordentliga händelser som medfört brist eller risk för brist på förnödenheter.

Enligt 8 kap. 13 § RF får regeringen härutöver genom förordning även besluta föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (den s.k. restkompetensen). Med stöd av restkompetensen har i huvudsak beslutats administrativa föreskrifter som instruktioner för statliga myndigheter.

Även regeringens möjlighet att styra de statliga myndigheterna är av betydelse för handlingsmöjligheterna i en krissituation. De statliga myndigheterna, med undantag för riksdagens myndigheter, lyder enligt 11 kap. 6 § RF under regeringen. Bestämmelsen innebär att dessa myndigheter i princip har att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen

meddelar. Både i direktiven och i uttalanden kan anges den policy som regeringen vill främja.

Regeringens befogenhet att utfärda anvisningar, ge direktiv eller göra uttalanden beträffande statlig myndighets verksamhet är begränsad i två hänseenden. För det första gäller att regeringen är bunden av vad som är reglerat i grundlag eller vanlig lag. Samma bundenhet gäller för regeringen i fråga om vad riksdagen har beslutat genom budgetreglering. För det andra får regeringen inte bestämma hur en myndighet ska besluta i ett särskilt fall eller i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag (11 kap. 7 § RF). Utanför denna bestämmelse faller sådant faktiskt handlande, som utgör en central uppgift för många förvaltningsmyndigheter. Gränsen mellan faktiskt handlande och myndighetsutövning är inte självklar. Typiskt för myndighetsutövning är att den enskilde befinner sig i någon form av beroendeförhållande.

Det har hävdats att förvaltningsmyndigheter på de områden där de har att handlägga ärenden som kan komma att prövas av förvaltningsdomstol eller liknande nämnder fungerar tämligen oberoende av regeringen, medan myndigheterna i ärenden med svagare prägel av rättstillämpning är beredda att lyssna på regeringens synpunkter, även om myndigheten utåt sett själv får svara för sitt beslut. Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen behandlat frågan om så kallade informella kontakter mellan företrädare för regeringen eller Regeringskansliet och myndigheterna. Utskottet har då framhållit att stor återhållsamhet måste iakttas. Det som nu behandlats brukar beskrivas som avgränsningar mot ett otillåtet ministerstyre.

Även reglerna i 7 kap. 3 och 4 §§ RF om att regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde och att minst fem statsråd ska delta vid sådant sammanträde är av betydelse för statsmakternas handlingsmöjligheter i en civil kris.

7 kap. 3 § RF har följande lydelse:

Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde. Regeringsärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut kan dock, i den omfattning som angives i lag, under statsministerns överinseende avgöras av chefen för det departement till vilket ärendena hör.

Man kan dela in regeringsärendena i två typer; styrelseärenden och förvaltningsärenden. Styrelseärendena avser regeringens styrelse av riket och kan utgöras av t.ex. beslut om propositioner, traktater,

förordningar och utfärdande av lagar. Förvaltningsärendena rör regeringens funktion som högsta förvaltningsmyndighet och kan avse t.ex. utnämningar, dispenser, tillstånd och överklaganden. Gränsen mellan de båda typerna av ärenden är inte helt klar och detsamma gäller gränsen mellan förvaltningsärenden som avgörs av regeringen respektive av underordnad myndighet. Den senare gränsen är till stor del inte bestämd i lag. Principen är dock att alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen ska behandlas som regeringsärenden.

Alla statsråd får delta i regeringssammanträde och minst fem statsråd ska delta (7 kap. 4 § RF). Beslutsfattandet är alltså kollektivt. Regeringsformen har därmed i princip tagit avstånd från att i formell mening införa ministerstyre i regeringen, dvs. att låta ett statsråd även statsrättsligt sett avgöra ärendena. Grundlagberedningen uttalade i frågan bl.a. följande:<sup>4</sup>

Systemet med kollektiva regeringsbeslut kan väl te sig som onödigt förbundet med avseende på åtskilliga ärenden av mindre räckvidd och betydelse. Det har emellertid stora företräden såsom underlag för det samarbete som pågår ständigt i ärenden av varierande art. Särskilt under tider med koalitions- eller samlingsregering ligger det ett värde i ett gemensamt ansvar för ministrarna, ett ansvar som kan åberopas som motiv för insyn och medverkan över departementsgränserna. Det är också bäst förenligt med vårt system med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv för förvaltningsmyndigheterna läggs hos regeringen som sådan.

Justitieministern instämde i det väsentliga i beredningens synpunkter och tillade (prop. 1973:90 s. 183):

Enligt ett parlamentariskt synsätt bör avgörandena i alla regeringsärenden färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar gemensamma för hela regeringen. Det är med tanke på den stora mängden regeringsärenden... visserligen ofrånkomligt att ett avsevärt antal ärenden måste avgöras efter reellt ställningstagande från endast en ledamot i regeringen. Men avgörandet bör i sådana fall vara ett uttryck, inte enbart för det enskilda statsrådets värderingar utan för hela regeringens. Med detta betraktelsesätt ligger det en realitet i att alla regeringsärenden avgörs av regeringen genom samfällt beslut, fastän flertalet ärenden realbehandlas av endast ett eller ett par statsråd.

Justitieministern hänvisade även till de praktiska svårigheterna att skilja mellan enmansbeslut och samfälliga beslut, vilket skulle kunna

---

<sup>4</sup> SOU 1972:15 s. 79-80

leda till kompetensvister, samt till de mellanformer som faktiskt förelåg.

Beredningen av regeringsärenden sker i ett eller flera departement. I det fall flera departement är berörda ska gemensam beredning ske för att säkerställa att principen om kollektivt beslutsfattande får ett reellt innehåll. Det anses därför vara synnerligen angeläget att gällande regler för samråd följs så att alla statsråd får en faktisk möjlighet att utöva det inflytande i regeringsärenden som deras ansvar motiverar.<sup>5</sup> Det finns rutiner för att minst fem statsråd ska kunna inställa sig till regeringsammansammanträde inom några timmar. Dessa regler och principer för regeringsarbetet gäller också i en kris. Det departement som främst berörs av krisen har ett ansvar för att det har förmåga att samordna andra departement i en allvarlig krissituation.

I regeringsformen finns inga regler om hur man ska förfara vid fall av skiljaktig mening vid regeringsammansammanträden. Detta innebär att det är möjligt för en regering att internt komma överens om ett visst förfarande. Statsministern har också i egenskap av regeringsbildare formell rätt att avsätta statsråd som inte delar hans mening.

Enligt andra meningen i 7 kap. 3 § RF kan vissa ärenden avgöras av vederbörande departementschef under överinseende av statsministern. Dessa s.k. kommandomål räknas upp i lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden. Det är bl.a. fråga om ärenden som gäller föreskrifter om Försvarsmaktens mobilisering, ärenden om kommendering och placering av militär personal, om totalförsvarspiktigas, reservofficerares och reservpersonals inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten och om tillträde till svenskt territorium för annan stats örlogsfartyg m.m. Det är främst kravet på snabbhet som motiverar att kommandomålen kan avgöras i enklare former än andra regeringsärenden. Det har framhållits att skyndsamt behandling blir än viktigare om riket skulle hamna i en krissituation. Att statsministern har överinseende över avgörandena innebär att även han har ett konstitutionellt ansvar för dem.

Även om principen i övrigt är att alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen behandlas som regeringsärenden bör det dock enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 184 f.) vara möjligt att i särskild författning förlägga den formella beslutanderätten hos en departementschef. Så har skett bl.a. beträffande vissa ärenden rörande administrationen inom ett departement. Ärenden

---

<sup>5</sup> Statsrådsberedningens riktlinjer 1998:52

som är undantagna från det kollektiva beslutsförfarandet i regeringen kallas regeringskansliärenden. Som huvudprincip gäller att myndighetschefen, dvs. statsministern, beslutar i sådana ärenden men i bl.a. förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet öppnas möjligheter att delegera beslutanderätten.

Vid regeringssammanträde förs protokoll. Författningar, förslag till riksdagen och andra expeditioner av regeringens beslut ska för att bli gällande skrivas under av statsministern eller annat statsråd på regeringens vägnar (7 kap. 6–7 §§ RF).

## **5.4 Sammanhang där frågan om grundlagsregler för civila kriser har aktualiserats**

Som framgått i avsnitt 4.3 har frågan om beredskap för civila kriser och reglering av de högsta statsmakternas agerande i sådana kriser knappast alls diskuterats i utrednings- och lagstiftningsarbete rörande 13 kap. RF. Frågan om samhällets beredskap för civila kriser har emellertid varit aktuell i en del andra sammanhang. Därvid har ibland även frågan om regleringen av de högsta statsmakternas agerande i sådana kriser berörts. Det är denna aspekt på civila kriser som är i fokus här. I avsnitt 5.4.1 lämnas en redogörelse för utrednings- och lagstiftningsarbete som är av intresse vid diskussion av regleringen av de högsta statsorganens verksamhet i civila kriser. I avsnitt 5.4.2 lämnas en kort redogörelse för uppkomna krissituationer som aktualiserat frågan om särskild reglering av de högsta statsmakternas agerande i sådana situationer.

### **5.4.1 Tidigare utrednings- och lagstiftningsarbete**

*Hot- och riskutredningen m.m.*

Utredningen, som pågick mellan februari 1993 och januari 1995, hade i uppdrag att analysera påfrestningar och risker i det fredstida samhället samt vissa frågor inom totalförsvarets civila del. I slutbetänkandet *Ett säkrare samhälle* (SOU 1995:19) beskrivs genom olika scenarier vad som kan hända vid påfrestningar och risker i det fredstida samhället. Ett av de centrala problemområden där utredningen bedömde att behovet av åtgärder var speciellt stort var ledning av samhällets åtgärder vid allvarliga störningar i viktiga



samhällsfunktioner och myndigheternas befogenheter att ingripa med tvångsmedel. Utredningen underströk att det måste finnas en myndighet som vid svåra påfrestningar på viktiga samhällsfunktioner kan leda och fatta beslut som är bindande för andra myndigheter och organ; kommunstyrelsen på lokal nivå, länsstyrelsen på länsnivå och regeringen på central nivå. Utredningen ansåg att det var betydelsefullt att regeringen har en hög beredskap för åtgärder vid händelser som innebär stora påfrestningar på samhället. I betänkandet föreslogs att övningar regelbundet skulle genomföras på regeringsnivå i syfte att öka beredskapen inför bland annat de olika beskrivna scenarierna. Utredningen diskuterade också möjligheten att använda sig av räddningstjänstlagens bestämmelser för vissa av de situationer som förekom i scenarierna.

Mot bakgrund av utredningens arbete lade Förvarsdepartementet i promemorian Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället (Ds 1996:4) fram ett förslag till lag om särskilda befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället. Promemorian bygger i sak på utredningens förslag men innehåller en annan lagteknisk lösning. Lagförslaget ger regeringen eller den statliga myndighet som regeringen bestämmer rätt att – vid sidan av den då gällande räddningstjänstlagen – vid svåra påfrestningar på samhället besluta om olika former av ingrepp i annans rätt samt tjänsteplikt för personer mellan 18 och 70 år.

*Promemorian Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred*

I promemorian (Ds 1998:32) utreddes frågor om skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred för den så kallade ledningskedjan, dvs. regering, civilbefälhavare (vid höjd beredskap), länsstyrelser, landsting och kommuner. Arbetsgruppen förordade att en annan typ av författningsreglering än den ovan angivna skulle väljas, nämligen en som innebär att myndigheternas ansvar regleras i deras instruktioner samt att kommunernas och landstingens skyldigheter framgår av kommunallagen respektive hälso- och sjukvårdslagen. Därefter skulle en komplettering ske av lagstiftningen inom respektive sektor med de särskilda befogenheter och skyldigheter som kan erfordras i dessa sammanhang. Härigenom menade arbetsgruppen att man tydligare markerar att samhället ska ha beredskap och förmåga att hantera alla typer av

händelser och att det är samhällets normala besluts- och ledningsfunktioner som ska användas.

*Ledningsberedskapsutredningen för översyn av principerna för den särskilda planläggningen*

I juli 1998 tillsattes en utredning för att se över den planering som ska säkerställa funktionen hos den högsta och centrala ledningen i extraordinära situationer såsom att förhindra eller begränsa katastrofer och omfattande skadeverkningar på liv, miljö och egendom. I februari 1999 överlämnade Ledningsberedskapsutredningen sina förslag.<sup>6</sup> Med begreppet ”den särskilda planläggningen” avses de åtgärder som vidtas för att säkerställa att riksdagen, regeringen och relevanta delar av myndigheterna kan fullgöra sina uppgifter även då yttre omständigheter gör det omöjligt eller olämpligt att använda normala verksamhetsformer, ordinarie lokaler och kommunikationer.

Utredaren angav att det övergripande målet för de förslag som lämnades var att skapa och vidmakthålla en beredskap hos riksledningen som gör att den med orubbat förtroende – internt och externt – kan hantera uppkommande extraordinära situationer med ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Ledning måste därför kunna påbörjas på vagt underlag, under starkt yttre informationstryck och med krav på snabba och målinriktade beslut. Det innebär att beslutsfattare och andra nyckelpersoner behöver omedelbar tillgång till ett väl fungerande ledningsstöd i vid bemärkelse. Utredningen föreslog bland annat att en särskild beredskapsenhet borde organiseras i Regeringskansliet med uppgift att administrera den framtida planläggningen. Enheten borde också innehålla en lägesanalys- och informationsfunktion.

*Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen och dess följder*

Analysgruppen avgav sin slutredovisning *Lära av Estonia* i april 1999 (SOU 1999:48). Gruppen fann bland annat att övertygande skäl talade för regeringens förslag att en samlad översyn skulle göras för att utreda lednings-, samordnings- och informationsfrågor i samband med katastrofberedskap. Analysgruppen fann det nöd-

---

<sup>6</sup> Översyn av principerna för den särskilda planläggningen. Öppen sammanfattning. Fö-LBU-1999-0004-ÖUT, Fö.dep. dnr F099 232/SP

vändigt att det av lag eller annan författning framgår vilket eller vilka organ som har det övergripande operativa ledningsansvaret vid katastrofer. I gruppens arbete hade statsledningens roll vid olyckor tydliggjorts och vikten av kommunikation bekräftats.

*Sårbarhets- och säkerhetsutredningen m.m.*

I betänkandet *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41) lämnade utredningen förslag till ett nytt planeringssystem för samhällets insatser inom krishanteringsområdet. Den redovisade också huvuddragen i ett nytt system för arbetet med att leda och samordna hanteringen av allvarliga kriser i samhället. Beträffande de olika skedena i en kris ansåg utredningen att offentliga organ måste ta på sig ett ansvar för ledning, samordning och prioritering av krishanteringsinsatserna i akuta krissituationer. I betänkandet redovisas en grundstruktur för hur detta borde organiseras. Utredningen ansåg att det på varje nivå skall finnas ett organ som har det yttersta ansvaret för krishanteringen. På nationell nivå föreslogs att detta ansvar borde utövas av regeringen med stöd av ett nationellt krishanteringsorgan. Detta organ skulle knytas till Regeringskansliet och främst ha samordnande uppgifter. Vid behov skulle krishanteringsorganet kunna tilldelas beslutsbefogenheter efter beslut av regeringen. Utredningen föreslog vidare att en särskild planeringsmyndighet skulle inrättas med uppgift att sköta vissa planeringsuppgifter samt samordna forskning och utvecklingsinsatser inom krishanteringsområdet.

Vid remissbehandlingen tillstyrkte flertalet remissinstanser förslaget om ett nationellt krishanteringsorgan.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag behandlades i två propositioner; Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) och Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158). Vid behandlingen avvisades tanken på ett nationellt krishanteringsorgan inom Regeringskansliet. Regeringen hänvisade bland annat till att inrättandet av ett sådant organ skulle medföra vissa konstitutionella problem (prop. 2001/02:158 s. 55). Det gällde enligt regeringen bl.a. förslaget att krishanteringsorganet som en del av Regeringskansliet i vissa fall skulle kunna fatta beslut som riktar sig till det övriga samhället.

I september 2001 överlämnade regeringen den ovannämnda propositionen om fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10)

till riksdagen. I propositionen presenterade regeringen sin syn på utvecklingen av totalförsvaret (den verksamhet som behövs för att bereda Sverige för krig) och en övergripande beskrivning av ambitionen i arbetet med att möta svåra påfrestningar på samhället i fred. Regeringen ansåg bl.a. att en ny myndighet borde inrättas med samordnande planeringsuppgifter vad avsåg beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred och civilt försvar (a. prop. s. 53).

Försvarsutskottet anförde<sup>7</sup> att det i likhet med motionärerna kunde se vissa fördelar med ett särskilt krishanteringsorgan i Regeringskansliet i enlighet med Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag. Utskottet kom dock till slutsatsen att den organisatoriska frågan kanske inte var den viktigaste utan att det var viktigare att det fanns ett regelverk som är anpassat till det slags kriser som ska hanteras. Utskottet framhöll att det bör ankomma på regeringen att organisera arbetet i Regeringskansliet så att det på bästa sätt täcker in ett rimligt spektrum av krishanteringssituationer.

#### *Försvarsberedningens rapport Ds 2001:44*

Försvarsberedningen består av representanter för riksdagspartierna. Den ska vara ett forum för samråd mellan regeringen och riksdagspartierna om den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken. Beredningen skall följa den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och redovisa sin syn på viktigare långsiktiga försvars- och säkerhetspolitiska frågor inför regeringens förslag till riksdagen i dessa frågor. Strävan är att nå en så bred enighet som möjligt om hur Sveriges säkerhets- och försvarspolitik långsiktigt ska utformas.

I rapporten Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvar och krishantering (Ds 2001:44) utgick Försvarsberedningen från Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag om ett sammanhållet krishanteringssystem. Försvarsberedningen anförde bland annat att regeringens krisledning och samordningen av Regeringskansliets och myndigheternas arbete i akuta krissituationer måste utvecklas.

---

<sup>7</sup> Bet. 2001/02:FöU2 s. 71

*11 september-utredningen*

Utredningen hade i uppdrag att kartlägga och analysera myndigheternas och de övriga offentliga organens samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige. Utredningen lade fram sitt betänkande, Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32), i mars 2003.

Utredningen angav att den närmare organisationen av Regeringskansliets krisberedskap föll utanför uppdraget men anmärkte att utredningens parlamentariska referensgrupp enhälligt hade förklarat sig fästa den största vikt vid Regeringskansliets krisorganisation (a. bet. s. 306).

Utredningen föreslog bl.a. att statsmakterna uttryckligen skulle ansluta sig till en tolkning av 10 kap. 9 § första stycket första meningen RF som innebär att regeringen får insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta ett väpnat angrepp mot riket även när det inte härrör från en främmande stat. Utredningen lämnade också förslag till en ny lag om vissa befogenheter för Försvarsmakten som byggde på denna tolkning.

*Stödutredningen m.m.*

Mot bakgrund av 11 september-utredningens överväganden och förslag tillkallade regeringen i september 2004 en särskild utredare för att fortsätta och fördjupa utredningens arbete och ta fram ett slutligt förslag till lagstiftning. I uppdraget ingick att överväga vilket stöd polisen kan behöva från andra myndigheter, särskilt Försvarsmakten, när det gäller att förhindra och ingripa mot terroristattacker och andra sådana omfattande angrepp på samhället. Utredningen presenterade sitt betänkande, Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning (SOU 2005:70), i augusti 2005.

I fråga om innebörden av 10 kap. 9 § RF noterade utredningen att regeringen i dess direktiv angav att utredningen i sitt arbete skulle beakta att 10 kap. RF innehåller regler som rör förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer. Regeringen angav också att det är kompetensfördelningen mellan riksdag och regering bl.a. vid beslut om att insätta rikets försvarsmakt i strid för att möta väpnat angrepp mot riket från andra stater som regleras i

paragrafen. Hur försvarsmakten i övrigt kan tas i anspråk – t.ex. för att ingripa mot brottslighet i form av terroristaktioner – regleras enligt direktiven inte i regeringsformen. Utredningen angav att den innebörd av regeringsformen som anges i direktiven bildade utgångspunkt för arbetet.

Utredningen kom fram till att det finns situationer i samband med bekämpning av terrorism och andra omfattande brottsliga angrepp på samhället där polisen har behov av stöd från andra statliga myndigheter, främst, men inte bara, från Försvarsmakten. Den bästa lösningen ansågs vara att de inhemska resurser som redan finns hos andra myndigheter i dessa fall ställs till polisens förfogande. Man kom vidare fram till att de stödåtgärder som polisen behöver från andra statliga myndigheter inte fullt ut kan ges inom ramen för nuvarande lagstiftning.

Utredningen föreslog en ny lag – lagen om stöd till polisen i samband med bekämpning av terrorism och annan liknande svår brottslighet. Enligt den föreslagna lagen får polisen vid behov begära stöd i arbetet med att förebygga, förhindra, utreda eller på annat sätt ingripa mot viss, i lagen särskilt angiven, brottslighet. Stöd enligt lagen kan lämnas bland annat som underrättelser och annan information samt i form av utrustning, transporter och personella resurser. En myndighet skall enligt lagen lämna stöd om den har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte medför synnerligt hinder i dess ordinarie verksamhet. Försvarsmaktens personal kan i extrema situationer sättas in, under polisens ledning, för att använda våld mot enskilda. Polisen har ledningsansvaret för de resurser som andra myndigheter lämnar enligt lagen. Den myndighet som lämnar stöd skall svara för den praktiska ledningen av de egna resurserna. När personal från Försvarsmakten utövar polismans befogenheter skall detta dock alltid ske under direkt ledning av ett polisbefäl.

Regeringen lade i prop. 2005/06:111 fram förslag till lag om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning. Till skillnad från Stödutredningens förslag gav propositionens förslag till lag endast möjlighet för polisen att begära Försvarsmaktens stöd för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt lagen om terroristbrott. Angående 10 kap. 9 § RF angavs (a. prop. s. 11) att det numera torde stå klart att en rätt till självförsvar gäller även vid ett terroristangrepp som är så storskaligt att det är att betrakta som ett väpnat angrepp mot

landet enligt artikel 51 i FN-stadgan. I redogörelsen för gällande ordning uttalades också (a. prop. s. 11):

Som nyss nämnts regleras i 10 kap. 9 § RF kompetensfördelningen mellan riksdag och regering bl.a. vid beslut om att sätta in Sveriges försvarsmakt i strid för att möta väpnat angrepp mot landet från andra stater. Bestämmelsen hindrar alltså inte regeringen från att i samband med terroristbrottslighet disponera över Försvarsmakten på samma sätt som den kan meddela direktiv till förvaltningsmyndigheter i allmänhet (jfr 11 kap. 6 § RF). Med hänsyn till bestämmelsen i 2 kap. 6 § RF som skyddar medborgarna mot påtvingade kroppsliga angrepp måste emellertid ett sådant regeringsbeslut utformas så att Försvarsmakten, om det blir aktuellt att använda våld mot enskilda, agerar med stöd av lag, exempelvis inom ramen för polislagens (1984:387) bestämmelser om laga befogenhet.

Justitieutskottet föreslog (2005/06:JuU17) att riksdagen skulle anta regeringens förslag till lag om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning och avslå motionsyrkanden om att stöd från Försvarsmakten – innefattande våld och tvång mot enskilda – skulle kunna begäras även vid civila krissituationer samt för bekämpning av organiserad brottslighet. Utskottet berörde inte innebörden av 10 kap. 9 § RF. Riksdagen fattade beslut i enlighet med utskottets förslag och lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning trädde i kraft den 1 juli 2006.

#### *Krisberedskapsmyndighetens rapport 2005*

Krisberedskapsmyndighetens (KBM) rapport 2005 Så vill vi utveckla krisberedskapen utgör en del av underlaget för den proposition om krisberedskap och nationell säkerhet, Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133), som lämnades i mars 2006 (se närmare nedan under rubriken *Försvarsberedningens rapport Ds 2006:1 m.m.*).

I rapporten föreslås att ett system med beredskapsnivåer i fredstid bör införas för att stärka den generella krishanteringsförmågan. Detta system innebär bland annat att vissa myndigheter får befogenhet och skyldighet att vid behov höja beredskapsnivån även hos andra berörda myndigheter. För att ytterligare utveckla Sveriges krisberedskapsarbete föreslås att regeringen initierar ett arbete för att ta fram och lägga fast grundläggande säkerhetskrav

för samhällsviktig verksamhet. Syftet med detta är att precisera vilken förmåga att hantera vardagliga olyckor, haverier och störningar som bör finnas inom dessa verksamheter. På så sätt skall en kontinuitet skapas från vardagsolyckor till allvarliga kriser och krig.

#### *2005 års katastrofkommission*

Den 13 januari 2005 beslutade regeringen att tillkalla en oberoende kommission med uppgift att utvärdera vårt samhälles förmåga att hantera de påfrestningar som naturkatastrofen i Asien inneburit och klargöra på vilket sätt de erfarenheterna kan tas till vara. Kommissionen presenterade i december 2005 betänkandet Sverige och tsunamin – granskning och förslag, (SOU 2005:104).

Enligt kommissionen var den grundläggande bristen i statsförvaltningen att Regeringskansliet saknade en organisation för att hantera allvarliga kriser. Det saknades även en jour- och ledningsorganisation på chefsnivå.

Kommissionen konstaterade att regeringen har en mångfald uppgifter att lösa i situationer av det aktuella slaget. Den ska bilda sig en korrekt bild av läget och identifiera de hot som situationen representerar. Den ska identifiera vilka åtgärder som bör vidtas och avgöra vilka som kräver formella regeringsbeslut och vilka som kan kräva ny lagstiftning som behöver snabbbehandlas av riksdagen. En viktig aspekt är hur finansieringen av nödvändiga åtgärder ska garanteras. Regeringen ska också informera viktiga aktörer om läget och vilka åtgärder regeringen avser att vidta. Den ska även upprätthålla kontakter med andra länders regeringar för att samordna aktioner och undvika konflikter. Kommissionen föreslog att en krisenhet skulle inrättas i Regeringskansliet för att vara regeringen behjälplig med de nu nämnda uppgifterna och vara dess huvudinstrument för strategisk ledning under en kris. I uppdraget skulle också ligga operativa uppgifter i krisens inledningsskede och uppgiften att få igång arbetet på berörda departement. En statsrådsgrupp borde bildas med minst fem ledamöter så att den har möjlighet att fatta regeringsbeslut där så är möjligt.

Kommissionen föreslog inte ändringar av de fundamentala lagliga förutsättningarna utan övervägandena gjordes inom ramen för gällande regeringsform. Kommissionen ansåg att maktutövningen även i en kris ska vara lagbunden och alltså inte bygga på den s.k. konstitutionella nödrätten. Kommissionen noterade att det för



krig, krigsfara och sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig finns regler i 13 kap. RF som ger möjlighet för statsorganen att vidta de åtgärder situationen kräver samt att det inte finns motsvarande regler för civila kristillstånd. Kommissionen ansåg att det kan finnas anledning att i annat sammanhang se över 13 kap. och att behovet av kompletteringar för fredstida kriser därvid kan behöva uppmärksammas. Kommissionen angav att den brittiska lagstiftningen till skydd mot oförutsedda händelser, Civil Contingencies Act 2004, är en rättslig lösning för sådana situationer som kan vara värd att studera.

*Försvarsberedningens rapport Ds 2006:1 m.m.*

I januari 2006 lämnade Försvarsberedningen rapporten En strategi för Sveriges säkerhet. Försvarsberedningens förslag till reformer, (Ds 2006:1). Beredningen utgick i sitt arbete bland annat från 2005 års katastrofkommissions rapport med dess förslag angående krisledningsförmåga på nationell nivå. Beredningen konstaterade att det fortlöpande arbetet med säkerhet borde hållas samman bättre i Regeringskansliet och att ansvarsfördelningen mellan departementen borde ses över. Den enhet som inrättats i Regeringskansliet med uppgift att stödja regeringens krishantering borde utvecklas. För situationer med extra allvarliga sektorsövergripande konsekvenser ansåg beredningen att det bör vara en och samma myndighet som leder krishantering.

I propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133) redovisade regeringen åtgärder för att stärka krishanteringsförmågan på alla nivåer i samhället men med särskilt fokus på den nationella nivån. Propositionen byggde i denna del på Försvarsberedningens förslag i den ovannämnda rapporten Ds 2006:1. Regeringen delade Försvarsberedningens bedömning att krisledningsfunktionen vid särskilt svåra kriser borde utövas av en myndighet och angav att den skyndsamt skulle låta ta fram förslag till en närmare utformning av ett system med en krisledande myndighet.

### *Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap*

Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap överlämnade den 7 maj 2007 betänkandet *Alltid redo!* En ny myndighet mot olyckor och kriser, (SOU 2007:31) till försvarsministern. Utredningens uppdrag var att göra en översyn av verksamheterna vid Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar samt att pröva om delar av myndigheternas verksamheter borde föras samman till en myndighet. Utredningen föreslog att en ny myndighet för skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar skall inrättas och starta sin verksamhet den 1 juli 2008. Verksamheten vid Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar föreslogs upphöra i den takt som är möjlig med hänsyn till det avvecklingsarbete som ska genomföras. Utredningen behandlade inte frågan om regleringen av den högsta statsledningens verksamhet i civila kriser. Betänkandet har remissbehandlats. I budgetpropositionen för år 2008 gjorde regeringen bedömningen<sup>8</sup> att nuvarande ansvarsfördelning, myndighetsstruktur och organisatoriska uppdelning borde ändras och att en ny myndighet inom politikområdet Samhällets krisberedskap borde inrättas. I Regeringskansliet pågår nu arbete med att utarbeta en proposition som troligen kommer att lämnas till riksdagen under våren 2008.

### *Utredning av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet*

Generaldirektören för Kustbevakningen Christina Salomonson fick i januari 2007 av Regeringskansliet i uppdrag att utreda inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet. I uppdraget ingick att föreslå nödvändiga författningsändringar och att göra en analys av förslagets förhållande till regeringsformen. Uppdraget redovisades i oktober 2007.<sup>9</sup>

Utredaren lämnade förslag till organisatoriska förändringar i Regeringskansliet samt förslag till ändringar i sekretesslagen och Regeringskansliets instruktion. Utredaren föreslog att ett kansli för krishantering under ledning av en chefstjänsteman borde inrättas i Statsrådsberedningen. Kansliet ska ha ansvar för att utveckla, samordna och följa upp Regeringskansliets krishanteringsarbete. Vid

---

<sup>8</sup> Prop. 2007/08:1 utgiftsområde 6 s. 82

<sup>9</sup> Krishantering i Regeringskansliet, Rapport från utredaren Christina Salomonson om inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet

varje departement ska finnas en utarbetad krishanteringsplan och förberedda arbetsformer för krishantering. Vidare föreslogs att ett krishanteringsråd inrättas som leds av chefstjänstemannen. Ett kriskoordineringscenter bör också byggas upp inom Regeringskansliet.

Utredaren angav att förslagen i huvudsak rörde Regeringskansliets interna organisation, att några förslag som t.ex. gällde övertagande av beslutanderätt från andra myndigheter eller myndighetsutövning inte lämnades och att hennes bedömning var att någon konflikt med regeringsformens bestämmelser inte förelåg. Utredaren angav att hon i sitt arbete noterat de bestämmelser i 13 kap. RF som ökar regeringens handlingsutrymme vid krig och krigsfara och vissa därtill anknutna situationer samt att motsvarande reglering inte finns för fredstida kristillstånd. Hon anförde att förhållandena i världen och konflikternas karaktär ändrats sedan regeringsformen kungjordes år 1974 och ansåg, i likhet med 2005 års katastrofkommission, att det kan finnas skäl att i annat sammanhang se över kapitlet, t.ex. inom ramen för Grundlagsutredningens arbete.<sup>10</sup>

I anslutning till presentationen av förslaget förklarade statsministern att förslaget ska genomföras med utredaren i rollen som den nya chefstjänstemannen.

#### *Försvarsberedningens rapport Ds 2007:46*

I rapporten Säkerhet i samverkan, som lämnades den 4 december 2007, redovisade Försvarsberedningen sin omvärldsanalys. Beredningens bedömning av hotbilden mot Sverige redovisas i avsnitt 4.1 ovan. Beredningen behandlade i rapporten även frågan om Sveriges krisberedskap. Beredningen angav att en ny samlad myndighet för säkerhet och beredskap är en förutsättning för att åstadkomma en kraftfull styrning och samordning av krisberedskapen och att en sådan myndighet måste få ett betydande sektorsövergripande ansvar (a.a. s. 46 f.). Beredningen anförde vidare att en sådan nationell krishanteringsfunktion som avses inrättas fyller ett viktigt behov och att den bör ledas av principen att ansvaret för operativ krishantering på nationell nivå i ett akut läge ska ligga hos professionella tjänstemän som kan arbeta enligt ett jourssystem.

<sup>10</sup> Krishantering i Regeringskansliet, Rapport från utredaren Christina Salomonson om inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet, s. 61

## 5.4.2 Uppkomna kriser m.m.

Några allvarliga terrorismfall inträffade i Sverige under 1970-talet. Frågan om regeringen hade överskridit sina befogenheter i samband med händelserna var föremål för KU:s granskning.

Det s.k. *Bulltoftadramat* inträffade i september år 1972. Ett svenskt passagerarflygplan kapades under en flygning mellan Torshälla och Arlanda av tre jugoslaver som var medlemmar av den kroatiska Ustasjarörelsen. Kaparna tvingade kaptenen att flyga till Bulltofta. Som villkor för att släppa passagerarna krävde kaparna att sju kroater, intagna på olika fängvårdsanstalter i Sverige, skulle utlämnas till kaparna annars skulle planet sprängas. Regeringen beslöt att internerna skulle föras till Bulltofta. Sex av internerna förklarade att de ville gå ombord på planet och detta tilläts. Sedan ett antal passagerare fått lov att lämna planet krävde kaparna en lösensumma för att släppa de återstående passagerarna. En del av summan betalades till kaparna och de återstående passagerarna fick lämna planet som därefter avgick till Madrid.

KU uttalade följande i 1973 års granskningsbetänkande.<sup>11</sup>

Från strikt konstitutionella synpunkter förhåller det sig otvivelaktigt så att det konstitutionella regelsystemet till följd av de speciella förhållandena inte iaktogs av regeringen på en rad punkter i samband med kapningen. Frigivningen av internerna och dispositionen av statens medel till lösensumma t.ex. var åtgärder som knappast kan anses lagligen grundade. Med hänsyn till den korta tid som stod till buds i det hotfulla läget kunde ej heller regeringsformens regler beträffande konseljbeslut m.m. iakttagas. Mot nämnda brister i regeringens handläggning av flygkapningsfrågan måste vägas det ansvar för enskilda människors - i detta fall flygpassagerarnas och besättningens - personliga säkerhet som åvilar myndigheterna och därvid ytterst regeringen. Regeringens bedömning att en uppenbar nödsituation förelåg var enligt utskottets mening riktig. Utskottet har mot denna bakgrund inte funnit anledning till anmärkning mot regeringens handlande i samband med flygplanskapningen.

Enligt KU borde frågan om särskilda regler för regeringens handlande i extraordinära situationer bli föremål för prövning.

Det kan här nämnas att KU i sitt betänkande med anledning av propositionen om en ny regeringsform på nytt efterlyste en prövning av frågan om särskilda regler för regeringens handlande i extraordinära situationer och för beslutsprocessen i samband

---

<sup>11</sup> KU 1973:20 s. 17

därmed.<sup>12</sup> Frågan om behovet av sådana särskilda regler övervägdes inom Justitiedepartementet och dess slutsats blev att gällande regler gav anvisningar om vilka handlingsmöjligheter regeringen hade i nödsituationer och om dess ansvar för sitt handlande i sådana situationer. KU sade sig sedermera inte finna anledning att ifrågasätta denna bedömning men förutsatte att regeringen fortlöpande ägnade uppmärksamhet åt frågan om sin och berörda myndigheters handlingsberedskap för sådana situationer.<sup>13</sup>

En annan uppmärksammas händelse som brukar benämnas *Norrmalmstorgsdramat* inträffade i augusti år 1973. Vid ett bankrån tog en beväpnad rånare fyra banktjänstemän som gisslan. Rånaren krävde att Clark Olofsson - dömd till internering för bl.a. grovt rån - skulle överföras till banklokalen, samt att en lösensumma på tre miljoner kronor skulle betalas. Justitieministern beslutade att Clark Olofsson som en beredskapsåtgärd skulle flyttas från fängelset i Norrköping till Stockholm för att där ställas till polisens förfogande. Statsministern tillstyrkte förslaget. Justitieministern fick därefter regeringens fullmakt att bestämma att Clark Olofsson, om denne själv gick med på det, fick släppas in i banklokalen under förutsättning att gisslan lämnades ut. Polisledningen underrättades om beslutet. Efter det att rånaren hade tagit stryptag på en av kvinnorna i gisslan bedömde polisledningen situationen som så hotfull för gisslan att man beslöt - utan att ha talat med justitieministern - att släppa in Clark Olofsson i banklokalen. Efter ett antal dagar gav rånaren upp och gisslan befriades.

Vid den efterföljande granskningen hänvisade KU till de uttalanden som man gjort i samband med Bulltoftadramat och tillade<sup>14</sup>:

Beträffande regeringens åtgärd att föranstalta om Olofssons utlämnande kan självfallet, inte minst i efterhand, anföras olika meningar om det var den lämpligaste lösningen eller inte. Polisledningens bedömning av det akuta läget är naturligtvis härvidlag av största betydelse. Enligt utskottet måste således regeringsbeslutet om Olofssons utlämnande ses mot bakgrund av polisledningens bedömning att en uppenbar nödsituation förelåg. Samtidigt var det enligt utskottet naturligt att vid tidpunkten för beslutet villkor uppställdes för polisens rätt att låta Olofsson förenas med rånaren i banklokalen. Villkoret i fråga kan således inte betecknas som något otillbörligt ingripande i polisens operativa uppgift. Det var också naturligt att regeringen under bank-

---

<sup>12</sup> KU 1973:26 s. 35

<sup>13</sup> KU 1977/78:35 s. 15

<sup>14</sup> KU 1974:22 s. 19

dramat fortlöpande uppehöll kontakter med polisledningen på Norrmalmstorg.

KU framhöll att det vore önskvärt med en fastare beslutsordning och dokumentation i samband med extraordinära situationer, inte minst med tanke på de tjänstemän som har att verkställa regeringens beslut.

Det s.k. *ambassaddramat* inträffade på den västtyska ambassaden i Stockholm i april år 1975. Sex terrorister från västtyska Rote Armee Fraktion (RAF) ockuperade ambassaden och tog gisslan, varav två mördades. Senare samma natt sprängde terroristerna av misstag delar av ambassaden och en terrorist avled. Övriga terrorister greps och utvisades till dåvarande Västtyskland. En av dem hade emellertid ådragit sig splitterskador och fördes till sjukhus där hon opererades. Kort därefter utvisades hon enligt regeringsbeslut. Utvisningen skedde med stöd av den då gällande lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund. Vid den tidpunkten ankom verkställighet av utvisningen med stöd av lagen på länsstyrelse och inte på regeringen.

KU konstaterade vid sin granskning att den behandlade frågan torde ha fått en lösning efter en lagändring hösten 1975 som formellt gjorde det möjligt för regeringen att agera på sätt som skedde.<sup>15</sup> I övrigt riktade KU inte någon kritik mot regeringens handlande i samband med ambassaddramat.

Det har också förekommit andra slag av kriser där regeringen tvingats frångå de normala reglerna för beslutsfattande. Händelsen med *U 137* var en sådan kris.

Den 28 oktober 1981 upptäcktes att en sovjetisk ubåt med nummer 137 hade grundstött på Gåsefjärden i Blekinge skärgård. Haveriplatsen låg på militärt skyddsområde inom svenskt sjöterritorium. Efter hand framkom att u-båten med stor sannolikhet varit bestyckad med kärnvapenladdningar.

Ubåtsaffären handlades i regeringen av en liten grupp statsråd. Gruppen bestod i första skedet av stats- och utrikesministrarna, varvid försvarsministern hölls underrättad per telefon, i andra skedet av utrikesministern och i tredje skedet av stats-, utrikes- och försvarsministrarna.

KU fann vid sin granskning att regeringens handlande präglades av fasthet och konsekvens vilket ledde till att de svenska kraven i

---

<sup>15</sup> KU 1975/76:50 s. 34 f.

fråga om undersökning och bärgning av ubåten snabbt kunde genomdrivas.<sup>16</sup> Utskottet noterade att beslutsfattandet i ubåtsaffären i hög grad var koncentrerat till en liten krets av statsråd under statsministerns ledning. Enligt utskottets mening är en sådan koncentration nödvändig i krissituationer och statsministerns centrala roll följer av att han är regeringens främste talesman och huvudansvarig för samordningen av regeringsarbetet. Utskottet kritiserade inte regeringen på annat sätt än att det uttalade att det hade varit lämpligt att försvarsministern hade avbrutit sitt besök i Oslo och att det var ännu mera anmärkningsvärt att inte statsministern kallade hem honom.

Flodvågskatastrofen, *tsunamin*, i södra och sydvästra Asien den 26 december 2004 är en av vår tids största naturkatastrofer. Den drabbade även många svenska turister på semester i området. Över 500 svenskar, främst i Thailand, omkom och många skadades. Flera tusen evakuerades.

KU konstaterade i sin granskning av regeringens krisberedskap och krishantering i samband med katastrofen att inledandet av det akuta krisarbetet dröjde mer än acceptabelt och att det grundläggande problemet var att viktiga uppgifter och slutsatser om vad som kunde ha hänt inte fördes vidare till den högsta ledningen i departementen utan stannade på lägre nivå i organisationen.<sup>17</sup> Utskottet anförde att det avgörande när det gäller statsrådets beredskap är att det är möjligt att på kort tid samla en beslutför regering om fem statsråd och konstaterade att det vid Statsrådsberedningen finns en jourorganisation för att säkerställa detta.<sup>18</sup> Utskottet framhöll betydelsen av att snabbt samla regeringen i en krissituation för att ha en beslutför regering på plats och underströk att det i en krissituation också är av stor vikt att statsråden inte bara får information som gäller det egna ansvarsområdet – sådan information får de direkt från sina departement – utan även sådan som gäller andra statsråds ansvarsområden och händelseutvecklingen i stort. Om flera statsråd är samlade breddas, enligt utskottet, överläggningen inom regeringen och ett bredare spektrum av åtgärder kan diskuteras.<sup>19</sup>

KU angav att inget hade framkommit som visade att regeringen inte skulle ha kunnat samlas inom föreskriven tid men ansåg att det

<sup>16</sup> KU 1981/82:35 s. 20

<sup>17</sup> 2005/06:KU8 s. 199

<sup>18</sup> 2005/06:KU8 s. 195

<sup>19</sup> 2005/06:KU8 s. 196

ändå var ett riktigt initiativ att inrätta en särskild statsrådsgrupp. Utskottet ansåg dock att gruppen borde ha inrättats tidigare än eftermiddagen den 28 december. Utskottet menade också att statsrådsgruppens hantering av finansieringsfrågan borde ha skett i regeringsbeslutets form. Det informella sätt som frågan hanterades på var enligt utskottet inte tillräckligt för att budskapet skulle nå ut i organisationen.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> 2005/06:KU8 s. 196



## 6 Internationell utblick

Som angetts i kapitel 2 har expertgruppen ansett det vara viktigt att som en del av underlaget för sina överväganden studera förhållandena i andra jämförbara länder. Gruppen har därför uppdragit åt fil. dr. Anna Khakee att göra dels en översikt över EU:s medlemsländers samt Norges och Schweiz konstitutionella regler rörande krig, krissituationer, undantagstillstånd, terroristangrepp, naturkatastrofer och andra extraordinära förhållanden, dels en studie av systemet för krishantering på högsta ledningsnivå i Danmark, Finland, Norge, Frankrike, Italien, Storbritannien, Schweiz, Spanien och Tyskland. Uppdraget har också omfattat att klarlägga om Venedigkommissionen inom Europarådet har några generella rekommendationer på de aktuella områdena. I förevarande kapitel ges en sammanfattning av Anna Khakees studie. Studien fogas i sin helhet som bilaga till denna expertrapport.

### 6.1 Inledning

Studien syftar till att med hjälp av en bred europeisk jämförelse belysa den svenska regleringen av krig och krigsfara i 13 kap. RF och att ge underlag för diskussioner om behovet av förändring. Uppdraget fokuserar på systemet för krishantering och den konstitutionella regleringen av "extraordinära" förhållanden såsom krig, krigsara, naturkatastrofer, terroristangrepp, svåra epidemier eller svårtade ekonomiska kriser i andra europeiska länder.

EU:s medlemsländer samt Norge och Schweiz omfattas av studien, som är upplagd i två delar. I ett första steg kartläggs i vilken utsträckning de olika ländernas konstitutioner innehåller regler rörande "extraordinära" förhållanden eller nödlägen, och hur dessa regler ser ut (avsnitt 3 i studien). I ett andra steg beskrivs systemet för krishantering på högsta ledningsnivå närmare i ett antal

länderstudier (avsnitt 4 i studien). Dessa omfattar Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Norge, Storbritannien, Schweiz, Spanien och Tyskland. Länderstudierna innefattar uppgifter om såväl lagsiftningen som beslutsfattandet för de högsta organen i nödlägen, samt exempel på när och hur sådan lagstiftning använts i praktiken. Avsnitt 2 i studien innehåller en redogörelse för Europarådets, eller närmare bestämt Venedigkommissionens, rekommendationer på området och i avsnitt 5 finns Anna Khakees slutsatser av kartläggningen.

## 6.2 Den konstitutionella regleringen i Europa av nödlägen

Konstitutionerna i de allra flesta europeiska länder innefattar speciella regler, som kan träda i kraft vid vissa typer av nödlägen. Dessa nödlägen definieras olika, och reglerna för hur de ska hanteras skiljer sig också mycket åt, både i innehåll och i detaljrikedom. Nödlägena kan begränsas till krig och krigsfara, som i t.ex. Sverige och Italien, eller innefatta också naturkatastrofer, terroristangrepp, svåra epidemier eller svårartade ekonomiska kriser m.m. Regleringen av sådana situationer är också olikartad, och i många fall finns olika regler beroende på krisens art. I andra fall är regelverket i konstitutionen mycket knapphändigt.

Inte sällan kan ett lands historiska erfarenheter utläsas av dess konstitutionella definition av potentiella nödsituationer och hur dessa enligt konstitutionen ska hanteras. Sålunda nämns i Greklands konstitution statskupper som ett potentiellt hot mot den demokratiska ordningen, irländarna uppehåller sig vid väpnade uppror, och många före detta Öststater har relativt detaljerade regler för hur undantagstillstånd får användas och vilka fri- och rättigheter som får åsidosättas; detta, kan man förmoda, i reaktion mot hur undantagstillstånd användes under kommunisttiden. Det rör sig dock inte om någon generell regel: de flesta europeiska länder har i mannaminne befunnit sig under ockupationsmakt, vissa både under andra världskriget och under kommunisttiden, ändock har inget av dem någon närmare grundlagsreglering i detta hänseende, medan Sverige, som ju inte ockuperats i modern tid, har detta.

Rent generellt innebär grundlagsreglerna någon eller flera av följande förändringar:

- Arbetssätt för och ansvarsfördelning mellan de olika delarna av statsmakten ändras;
- Invånare uppmärksammas på att vissa av deras normala vanor och beteenden ej längre är lämpade;
- Vissa demokratiska fri- och rättigheter begränsas eller upphör att gälla;
- Invånarna åläggs nya skyldigheter.

De europeiska länderna benämner också de regelverk som kan träda i kraft i nödlägen olika: undantagstillstånd, larmberedskap, beläringstillstånd, krigsrätt och krigstillstånd är några av de termer som används.

I studien görs en genomgång av alla EU-medlemsländers<sup>1</sup> samt Norges och Schweiz konstitutioner. Tyngdpunkten ligger på i vilken mån och hur de olika ländernas konstitutioner reglerar nödlägen. För varje land besvaras följande frågor:

- Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?
- Finns olika grader eller typer av nödtillstånd beroende på nödlägets art (krig, naturkatastrof, epidemi osv.)?
- För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?
- Vem beslutar om nödtillstånd?
- Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?
- Hur förlängs nödtillstånd?
- Hur avslutas nödtillstånd?
- Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?
- Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?
- Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?
- Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?
- Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?
- Finns det andra, landsspecifika element värda att notera?

---

<sup>1</sup> Undantaget är Storbritannien, som ju inte har någon nedtecknad konstitution och därför inte ingår i kartläggningen. Det britiska systemet för krishantering behandlas dock i en av fallstudierna i del 2 av studien.

Länderna har klassificerats i tre olika grupper i enlighet med hur utförligt deras konstitutioner reglerar nödlägen. I avsnitt 3.2 presenteras en grupp länder med mycket detaljerade konstitutionella regler för krislägen. Dessa länders konstitutioner besvarar alla eller de flesta av ovanstående frågor. Det rör sig mestadels om länder med ännu levande minnen och erfarenheter av diktatur och missbruk av undantagstillstånd, såsom Grekland, Polen, Portugal och Tyskland. Därefter kommer en mer heterogen grupp med länder i ett mellanläge mellan mycket utförliga och mycket knapphändiga regleringar av nödlägen (avsnitt 3.3). Deras grundlagar innefattar regler på ett antal av ovanstående punkter, men lämnar vissa väsentliga frågor obesvarade. Denna grupp är oenhetlig i två avseenden: för det första finns stora skillnader i vilka frågor som bevaras och hur noggrant dessa regleras, för det andra skiljer sig dessa länders historiska bakgrund och erfarenheter också mycket åt. I avsnitt 3.4 presenteras en grupp länder med liten eller minimal konstitutionell reglering av nödlägen, dvs. länder vars konstitutioner reglerar högst ett fåtal av ovanstående frågor. Det rör sig nästan uteslutande om västeuropeiska länder, såsom Belgien, Luxemburg, Schweiz och Österrike. Med Danmark, Finland och Norge är Norden överrepresenterat i denna grupp och Sverige – som i denna klassificering skulle hamna i mellangruppen – utgör sålunda ett intressant nordiskt undantag.

De generella slutsatser som kan dras av de nio länderstudierna är att stora skillnader finns i utformningen av nödlagar. De två extremerna utgörs av ett par grannländer med till vissa delar liknande konstitutionell struktur, nämligen Schweiz och Tyskland. Medan Tyskland har en mycket noggrann reglering av hur statsorganen är tänkta att fungera i en allvarlig nödsituation, ger det schweiziska systemet i det närmaste ett "carte blanche" till regeringen i sådana fall. De övriga åtta länderna återfinns någonstans däremellan: Frankrike, Italien och Norge ligger t.ex. närmare den schweiziska modellen medan Spanien mer liknar Tyskland.

### 6.3 Slutsatser

Studiens jämförelse av hur nödtillstånd regleras i europeiska länders konstitutioner och lagstiftning visar att det svenska regelverket om krig och krigsfara i regeringsformens trettonde kapitel i vissa delar är unikt – och i andra hänseenden är mycket likt normen

eller ”normalfallet”. Sverige är i ett europeiskt perspektiv unikt i sin konstitutionella reglering av ockupationstillstånd: inget annat europeiskt land kommer i närheten av den noggranna reglering i fall av ockupation som Sverige har. Sveriges grundlag är också relativt ovanlig i det att bestämmelserna om nödlägen inte speglar vare sig den gängse analysen av dagens hotsituation eller landets historiska erfarenheter. Detta är annars vanligt i de europeiska konstitutioner som innefattar en definition av nödlägen: en blandning av historiska erfarenheter (av statskupper, inre oroligheter osv.) och nutida hot (storolyckor, epidemier, naturkatastrofer eller hot mot statskicketets fortbestånd) är i dessa fall vanligt förekommande. Där emot är Sverige inte ovanligt när det gäller *graden* av reglering: kartläggningen visar på att den svenska konstitutionella regleringen av krig och krigsfara inte tillhör vare sig de mest eller minst detaljerade på området utan ligger någonstans i mitten på skalan.

Venedigkommissionens rekommendationer iakttas i varierande grad i de europeiska konstitutionerna. De centraleuropeiska och baltiska grundlagarna, som ju antingen är relativt nyskrivna eller reviderades i grunden efter kommunismens fall, följer generellt sett i högre grad kommissionens rekommendationer än vad västeuropeiska grundlagar gör. Den rekommendation som oftast följs i europeiska grundlagar generellt är kravet på att nödtillstånd ska proklameras: *de facto* undantags-, krigs- eller ockupationstillstånd är, så långt denna framställning kan avgöra, ovanligt i Europa. Anmärkningsvärt är att ett relativt stort antal grundlagar inte tydligt klargör vilka fri- och rättigheter statsmakten har rätt att tillfälligt upphäva under ett nödtillstånd och vilka som under alla förhållanden ska respekteras. Detta är ett av de mest centrala av Venedigkommissionens krav. Andra rekommendationer, såsom kraven på proportionalitet, rättsstatlighet och att nödlägen som kan ge upphov till undantagstillstånd klart och entydigt ska definieras och begränsas i konstitutionen, följs i varierande grad i de 27 länder som ingår i rapporten.

Dagens internationella och europeiska debatt om undantagstillstånd skulle något förenklat kunna sammanfattas i två centrala frågeställningar: Hur väl har regler om undantagstillstånd tillämpats i praktiken? Här är det främst det franska beslutet under Parisupploppen senhösten 2005 som diskuteras, och i Frankrike råder oenighet om huruvida den franska lagen tillämpats på ett adekvat sätt. En kanske mer grundläggande frågeställning är: hur viktig är egentligen en grundlagsreglering av nödlägen? Denna fråga har

varit föremål för debatt under många årtionden, och som vi har sett har europeiska lagstiftare haft mycket olika inställning till detta. Frågeställningen har också fått förnyad aktualitet med den mångfacetterade hotbild som västvärldens länder nu oftast utgår ifrån när de analyserar sin omvärld. Denna komplicerade hotbild, mycket avlägsen det kalla krigets rädsla för en möjlig Sovjetinvasion, kan kanske tydligast symboliseras av de diametralt olika faror som global uppvärmning och Al Qaida utgör.

## 7 Överväganden

### 7.1 Reglerna i 13 kap. RF om krig och krigsfara

Som framgått i avsnitt 4.1 har stora förändringar skett i vår omvärld och därmed även i Sveriges säkerhetspolitiska situation sedan reglerna i 13 kap. RF senast diskuterades i samband med tillkomsten och behandlingen av Folkstyrelsekommitténs betänkande SOU 1986:28. Detta ger anledning att se över kapitlet och överväga bl.a. om reglerna om krig och krigsfara är anpassade till dagens säkerhetspolitiska situation och det faktum att Sverige deltar med trupper i fredsbevarande styrkor och andra internationella uppdrag.

#### 7.1.1 Bör regeringsformen innehålla regler om krig och krigsfara?

Den första fråga som bör ställas är dock om grundlagen över huvud taget bör innehålla regler om krig och krigsfara. Expertgruppen gör i denna del följande överväganden.

Det har allt sedan 1974 års regeringsforms tillkomst rått bred enighet om att den konstitutionella nödrätten är en allt för osäker grund för statsmakternas handlande i orostider och att grundlagen därför bör innehålla regler om krig och krigsfara. Grundlagen har också sin största betydelse i sådana tider. Sveriges säkerhetspolitiska situation har visserligen förändrats positivt sedan regeringsformen tillkom och sedan reglerna om krig och krigsfara senast debatterades. Även om ett militärt väpnat angrepp mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid har dock regering och riksdag gjort bedömningen att man inte kan utesluta militära incidenter eller att ett militärt hot mot Sveriges frihet och självständighet skulle kunna uppstå i framtiden (se avsnitt 4.1). Även om risken för krig har minskat kan den alltså inte uteslutas. Konstitutionell nödrätt strider mot principen om maktutövningens

lagbundenhet och det finns enligt expertgruppens mening inte anledning att nu frånga den hittills gällande bedömningen att planeringen inte bör få bygga på den konstitutionella nödrätten som princip. Expertgruppens slutsats blir därför att grundlagen även fortsättningsvis bör innehålla regler om krig och krigsfara.

### **7.1.2 Bör regeringsformen innehålla regler om vad som ska gälla under en eventuell ockupation av Sverige?**

Nästa fråga som lämpligen bör övervägas är om grundlagen bör innehålla regler om vad som ska gälla under en eventuell ockupation av Sverige.

Reglerna om vad som ska gälla under en eventuell ockupation av Sverige finns i 13 kap. 10 §, 11 § och 12 § andra stycket RF. Reglerna innebär i korthet att riksdagen, regeringen, riksdagsledamöter, statsråd eller statschefen inte får fatta några beslut eller utöva någon befogenhet på ockuperat område, att val till riksdagen eller kommunala församlingar inte får hållas på ockuperat område och att de svenska offentliga organen åläggs att på ockuperat område ”handla på det sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt” samt förbjuds att ”meddela beslut eller vidta åtgärd som i strid mot folkrättens regler ålägger någon rikets medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd”. Reglerna syftar till att trygga den svenska folkstyrelsen oavsett hur krigshändelserna utvecklar sig (prop. 1987/88:6 s. 18, se avsnitt 4.3.4) genom att omöjliggöra för en ockupationsmakt att utnyttja svenska offentliga organ eller val.

Som framgått i avsnitt 4.3.4 fick 13 kap. 10 och 11 §§ sin nu gällande lydelse den 1 januari 1989.<sup>1</sup> 10 § första och tredje stycket utformades därvid i enlighet med Folkstyrelsekommitténs förslag i SOU 1986:28 medan 10 § andra stycket och 11 § utformades i enlighet med regeringens förslag i den proposition som följde på Folkstyrelsekommitténs betänkande.<sup>2</sup> 13 kap. 12 § andra stycket, som handlar om val när riket till någon del är ockuperat, fick sin nu gällande lydelse när 1974 års regeringsform trädde i kraft. Paragrafen hade då beteckningen 11 §. Den utformades i sakligt

---

<sup>1</sup> SFS 1988:1438

<sup>2</sup> Prop. 1987/88:6, KU1987/88:16, rskr 1987/88:113, 1988/89:KU2, rskr 1988/89:11



hänseende i enlighet med Grundlagberedningens förslag till 12 kap. 2 § andra stycket.<sup>3</sup>

Som anges i Holmberg m.fl. Grundlagarna, andra upplagan 2006, s. 565, är argumenten för en begränsning av möjligheterna för ett svenskt lagstiftande organ att fatta beslut på ockuperat område dels att en fiende kan tänkas vilja skapa ett lagstiftande organ som kan gå hans ärenden och som samtidigt har ett sken av laglighet, dels att ockupanten kan befaras utsätta ett bestående svenskt lagstiftande organ för obehöriga påtryckningar. Det främsta argumentet emot en sådan begränsning är att det normalt är bättre för medborgarna om den offentliga makten utövas av den egna statens organ. Vid 1974 års regeringsforms tillkomst beslöt man sig, efter tydlig tvekan, för en avvägning som innebar att krigsdelegationen blev helt förbjuden att fatta beslut på ockuperat område men att riksdagen fick lov att fatta beslut på sådant område, under förutsättning att tre fjärdedelar av ledamöterna deltog i avgörandet. Denna ordning kritiserades och genom den proposition som följde på Folkstyrelsekommitténs betänkande infördes från och med den 1 januari 1989 det nu gällande totalförbudet för riksdagen, krigsdelegationen och regeringen att fatta beslut på ockuperat område. Härigenom skulle undvikas dels att riksdagen från ockuperat område skulle kunna sätta regeringen åt sidan, om denna befann sig i frihet, dels det omvända fallet att en tillfångatagen regering enligt 13 kap. 5 § RF förklarar sig överta riksdagens uppgifter. 13 kap. 10 § hindrar också att det uppträder två statsrådskonstellationer (med vardera minst fem statsråd), den ena på ockuperat område och den andra i frihet, som båda gör anspråk på att vara landets enda lagliga regering. Som framgått i avsnitt 4.3.4 hade de före den 1 januari 1989 gällande reglerna om ockupation också kritiserats för att vara uttryck för naivitet och defaitism. Det hade även satts i fråga om det över huvud taget var lämpligt att ha grundlagsbestämmelser rörande förhållandena under krig eller krigsfara.

Som angetts i avsnitt 4.3.4 tillstyrktes Folkstyrelsekommitténs förslag om att regler om krig och krigsfara borde ingå i regeringsformen av de remissinstanser som yttrade sig i frågan. En remissinstans ifrågasatte dock om man inte borde avstå från allt för specificerade bestämmelser och koncentrera regleringen till det väsentliga och en instans ansåg att reglerna i 13 kap. borde minskas till ett minimum om ökade befogenheter för regeringen och att man i

<sup>3</sup> SFS 1974:152, prop. 1973:90 s. 30, KU 1973:26, rskr. 1973:265, KU 1974:8, rskr. 1974:19, SOU 1972:15 s. 31

övrigt borde förlita sig på konstitutionell nödrätt.<sup>4</sup> I fråga om de specifika reglerna tillstyrkte de allra flesta remissinstanserna förslaget eller lämnade det utan erinran. Juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Lunds universitet avstyrkte dock i princip förslaget. En remissinstans ansåg att argumenten för ett totalförbud att fatta beslut på ockuperat område inte var övertygande och en instans ansåg att förslaget i denna del borde föregås av en mera ingående bedömning av konsekvenserna samt att begreppen krig och ockupation skulle belysas närmare. Två instanser ansåg att ett fullgörande av statschefens funktioner inte obetingat kunde göras beroende av att han befinner sig på samma ort som regeringen. Flera remissinstanser, bl.a. JK, överbefälhavaren och överstyrelsen för civil beredskap, ansåg att det borde komma till tydligare uttryck i grundlagen att en ockuperande stat inte kan ställa några andra folkrättsliga anspråk än sådana som är förestavade av rent humanitära skäl.<sup>5</sup>

Som framgått i avsnitt 4.1 är det erfarenheterna av den tyska ockupationen av Norge under andra världskriget, då den norska regeringsmakten utövades av en exilregering i London, som utgör bakgrunden till ockupationsreglerna. Som också framgått i avsnitt 4.1 har en närmare diskussion om reglerna förts endast i samband med tillkomsten av 1974 års regeringsform, i början av 1980-talet och i samband med tillkomsten och behandlingen av Folkstyrelsekommitténs betänkande av år 1986. Sveriges säkerhetspolitiska läge var vid dessa tidpunkter ett helt annat än i dag. Det kalla kriget rådde fortfarande. Berlinmuren hade inte fallit och den omvälvande utveckling som bl.a. ledde till det kalla krigets slut kunde då knappast förutses. Sedan ockupationsreglerna erhöll sin nu gällande lydelse den 1 januari 1989 har det knappast förekommit någon diskussion om reglerna trots de viktiga förändringar som inträffat i vår omvärld och i Sveriges säkerhetspolitiska situation därefter. Berlinmurens fall i november 1989 och det kalla krigets slut har inte föranlett någon översyn av bestämmelserna. Inte heller vår anslutning till EU år 1995 eller den utveckling mot en gemensam europeisk säkerhetspolitik som pågår har föranlett någon sådan översyn. Det kan alltså konstateras att Sveriges säkerhetspolitiska situation i dag skiljer sig väsentligt från den som rådde när ockupationsreglerna diskuterades och när de fick sin nu gällande lydelse

---

<sup>4</sup> Prop. 1987/88:6 s. 16

<sup>5</sup> Prop. 1987/88:6 s. 18

och att den omvälvande utveckling som skett därefter inte har föranlett någon omprövning av bestämmelserna.

Det är också viktigt att notera att inget av de länder som studerats i den internationella utblicken (se kapitel 6 och bilaga till denna expertrapport) har liknande regler om vad som ska gälla under en ockupation. I en del länder finns regler om att parlamentet och andra organ inte får upplösas under belägringstillstånd och om att mandatperioder förlängs samt maktbefogenheter och normgivningskompetens flyttas under sådant tillstånd. Det finns dock inte någon motsvarighet till de svenska reglerna om att riksdagen, regeringen, riksdagsledamöter, statsråd eller statschefen inte får fatta beslut på ockuperat område. Detta gäller även för länder som, till skillnad från Sverige, har omfattande och sentida erfarenhet av ockupation. Vid en europeisk jämförelse framstår alltså de svenska reglerna som aparta. Det måste också noteras att Venedigkommissionen inom Europarådet inte har utfärdat någon rekommendation om vilka regler som bör gälla vid ockupation. Dessa förhållanden ger enligt expertgruppens mening anledning att på nytt ställa frågan om reglerna om ockupation bör utgå ur regeringsformen.

För att upphäva regler som finns i grundlag måste det krävas starka skäl. Vad som nu anförts om reglernas tillkomst och den därefter inträffade förändringen i vår omvärld och i Sveriges säkerhetspolitiska situation samt om reglernas unika karaktär vid en europeisk jämförelse utgör skäl som med betydande tyngd talar för att reglerna nu upphävs. Förutom reglerna i den interna konstitutionella rätten finns det vidare ju i folkrätten regler om en ockupationsmakts befogenheter och hur dessa avgränsas. Till detta kommer att reglerna om ockupation har kritiserats för att vara defaitistiska. Som expertgruppen uppfattar det står detta uttryck för att reglerna speglar en uppgivenhet beträffande vår förmåga och vilja att försvara oss själva. Expertgruppen anser att det finns fog för en sådan uppfattning.

Reglerna om ockupation utgör också en särreglering för en ytterst speciell situation.

Sammantaget anser expertgruppen att de skäl som talar för att avskaffa reglerna om ockupation numera är så starka att detta bör ske. De regler som sålunda bör upphävas är 13 kap. 10 §, del av 13 kap. 11 § och 13 kap. 12 § andra stycket RF.

### 7.1.3 Är de övriga reglerna i 13 kap. RF anpassade till dagens säkerhetspolitiska situation?

Vad så gäller frågan om de övriga reglerna om krig och krigsfara i 13 kap. RF är anpassade till dagens säkerhetspolitiska situation och det faktum att Sverige deltar med trupper i fredsbevarande styrkor och andra internationella uppdrag kan till en början konstateras att det finns en risk för att deltagare i fredsbevarande, fredsfrämjande eller fredsframtvingande verksamhet dras in i konflikten. Om Sverige skulle dras in i en konflikt när svensk väpnad styrka deltar i ett internationellt uppdrag i ett annat land skulle detta troligen inte innebära att riksdag och regering skulle vara förhindrade att fullgöra sina uppgifter. Det skulle alltså knappast föreligga behov av att inkalla krigsdelegationen. Det skulle knappast heller föreligga behov av att tillämpa någon av de övriga reglerna i 13 kap. RF, såsom bl.a. reglerna om inskränkningar i hållandet av val till riksdagen i 13 kap. 12 § RF.

Man kan mot denna bakgrund fråga sig om det finns en risk för att reglerna i 13 kap. RF kan bli tillämpliga trots att det inte är motiverat. Det måste då observeras dels att reglerna i 13 kap. RF gäller endast under förutsättning att krig eller krigsfara föreligger, dels att det inte finns någon definition av begreppen krig och krigsfara, annat än att riket ska anses vara i krig om det helt eller delvis är ockuperat. Det förhåller sig alltså inte så att reglerna blir automatiskt tillämpliga så snart en viss händelse inträffar eller en viss situation uppstår utan det krävs att statsmakterna bedömer att det rådande läget utgör krig eller krigsfara. För att bestämmelserna ska bli tillämpliga krävs dessutom att de övriga förutsättningar för tillämplighet som uppställs är uppfyllda och att de angivna förfarandena iakttas. Så t.ex. krävs för att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe, förutom att riket är i krig eller krigsfara, också att "förhållandena kräver" att krigsdelegationen träder i riksdagens ställe. Det finns därutöver även detaljerade bestämmelser om vem som i olika situationer får meddela förordnande att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe. För att regeringen ensam ska kunna förordna att krigsdelegationen ska ersätta riksdagen krävs att Utrikesnämndens ledamöter av krigsförhållandena hindras att sammanträda. Det finns också en bestämmelse om att krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen ska återta sina befogenheter. Reglerna om krig och krigsfara blir alltså inte automatiskt tillämpliga så snart en viss händelse

inträffar eller en viss situation uppstår utan för att de ska bli tillämpliga krävs att statsmakterna gör bedömningen att läget är så allvarligt att riket är i krig eller krigsfara. Dessutom måste reglernas övriga förutsättningar för tillämplighet vara uppfyllda och de föreskrivna förfarandena iakttas.

En ändring som kan övervägas är dock om reglerna om inkallande av krigsdelegationen ändå bör avgränsas så att det blir möjligt att inkalla delegationen enbart vid sådant krig eller sådan krigsfara som innebär att rikets territorium eller bestånd är hotat. Därigenom skulle man utesluta möjligheten att krigsdelegationen inkallas när man visserligen bedömt att krig eller krigsfara föreligger men rikets bestånd eller territorium inte är hotat. Den situationen att Sverige dragits in i en konflikt när svensk väpnad styrka deltagit i ett internationellt uppdrag i ett annat land skulle då som huvudregel inte kunna föranleda att krigsdelegationen inkallas. Endast om särskilda förhållanden gör att hot kan anses föreligga mot rikets bestånd eller territoriella integritet skulle en sådan situation kunna föranleda inkallande av krigsdelegationen. En sådan ytterligare avgränsning av möjligheten att inkalla krigsdelegationen skulle kunna åstadkommas genom följande tillägg till 13 kap. 2 § första och andra stycket RF (tilläggen är kursiverade):

*Är riket i krig eller krigsfara som rör dess bestånd eller territoriella integritet, skall en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det.*

*Om riket är i sådant krig som avses i första stycket, meddelas förordnande att krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe av Utrikesnämndens ledamöter enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen. Innan förordnande meddelas skall samråd ske med statsministern, om det är möjligt. Hindras nämndens ledamöter av krigsförhållandena att sammanträda, meddelas förordnandet av regeringen. Om riket är i sådan krigsfara som avses i första stycket, meddelas förordnande som nu sagts av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För förordnande fordras därvid att statsministern och sex av nämndens ledamöter är ense.*

Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen skall återtaga sina befogenheter.

Krigsdelegationens sammansättning bestäms i riksdagsordningen.

Ändringen innebär att begreppen krig och krigsfara preciseras i denna regel. Det har visserligen hittills inte ansetts lämpligt att i lagtext precisera vad som avses med begreppen krig och krigsfara (se under ”Rubriken Krig och krigsfara” i avsnitt 4.2 ovan).

Grundlagberedningen ansåg att det inte var möjligt att i lagtext eller motiv ange vilka slags handlingar eller händelser som innebär att krigstillstånd inträder. Departementschefen instämde (prop. 1973:90 s. 446 f.) och i den proposition om de offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara som följde på Folkstyrelsekommitténs betänkande intog departementschefen samma hållning och anförde att det inte skulle vara ändamålsenligt att i grundlagen närmare ange vilka slags handlingar som ska anses innebära att krigstillstånd inträder (prop. 1987/88: 6 s. 20). Uttalandena avsåg emellertid lämpligheten av att införa definitioner av begreppen krig och krigsfara som skulle gälla generellt. Här är det inte fråga om sådana generella definitioner utan om att precisera vilket slags krig och vilket slags krigsfara som ska kunna föranleda att krigsdelegationen inkallas. De skäl som anförts mot att precisera begreppen krig och krigsfara generellt är därför inte giltiga i detta sammanhang.

På motsvarande sätt bör det anses föreligga anledning att bibehålla det vanliga formkravet för rättighetsbegränsningar när man visserligen bedömt att krig eller omedelbar krigsfara föreligger men rikets bestånd eller territorium inte är hotat. Detta medför ett tillägg till 13 kap. 7 § RF (tillägget är kursiverat):

Är riket i *sådant* krig eller *sådan* omedelbar krigsfara som avses i 2 § första stycket, skall 2 kap. 12 § tredje stycket icke tillämpas. Detsamma gäller om krigsdelegationen i annat fall har trätt i riksdagens ställe.

Även i fråga om reglerna om inskränkningar i hållandet av riksdagsval under krig och krigsfara bör undantag göras för situationer när man visserligen bedömt att krig eller krigsfara föreligger men rikets bestånd eller territorium inte är hotat. Detta medför tillägg till 13 kap. 12 § RF första stycket (tilläggen är kursiverade):

Är riket i *sådant* krig som avses i 2 § första stycket, får val till riksdagen hållas endast efter beslut av riksdagen. Är riket i *sådan* krigsfara som avses i 2 § första stycket, när ordinarie val skall hållas, kan riksdagen besluta att uppskjuta valet. Sådant beslut skall omprövas inom ett år och därefter med högst ett års mellanrum. Beslut som avses i detta stycke blir gällande endast om minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter förenar sig om det.

Slutligen bör inte heller de särskilda reglerna om beslutanderätten i kommunerna kunna tillämpas i sådana situationer där fråga är eller varit om krig eller krigsfara men där rikets bestånd eller territorium

inte är eller varit hotat. Detta medför ett tillägg till 13 kap. 13 § RF (tilläggen är kursiverade):

*Om riket är i sådant krig eller sådan krigsfara som avses i 2 § första stycket eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av sådant krig eller sådan krigsfara vari riket har befunnit sig, utövas beslutanderätten i kommunerna på sätt som anges i lag.*

#### **7.1.4 Passar begreppen krig och krigsfara för dagens situation?**

En annan fråga som kan ställas är om begreppen krig och krigsfara, i andra hänseenden än det som behandlats närmast ovan, passar i den nya säkerhetspolitiska situationen. Som angetts under ”Rubriken Krig och krigsfara” i avsnitt 4.2 ovan finns det inte någon definition av dessa begrepp, annat än att riket ska anses vara i krig så snart någon del är ockuperad, utan det ankommer på statsmakterna att bedöma om krig eller krigsfara föreligger. Förutom kravet att riket ska anses vara i krig eller krigsfara uppställer reglerna i 13 kap. också andra krav för att vara tillämpliga. Reglerna blir alltså som nämnts inte automatiskt tillämpliga så snart någon viss händelse inträffar eller en viss situation uppstår. Med hänsyn till det nu sagda anser expertgruppen att det inte föreligger några andra problem med begreppen krig och krigsfara, med hänsyn till den säkerhetspolitiska situationen, än det som behandlats ovan, dvs. att begreppen enligt gällande rätt innebär att krigsdelegationen kan inkallas (om förhållandena kräver det) även vid krig eller krigsfara som inte innebär att landets bestånd eller territoriella integritet hotas. Inte heller bör formkravet för rättighetsbegränsningar frångås eller inskränkningar i hållandet av val till riksdagen och möjligheten att ändra beslutanderätten i kommunerna bli tillämpliga vid sådant krig eller sådan krigsfara. Detta åtgärdas genom de i avsnitt 7.1.3 ovan föreslagna ändringarna i 13 kap. 2, 7, 12 och 13 §§ RF. Enligt expertgruppens mening bör, med hänsyn till dagens säkerhetspolitiska situation och det faktum att Sverige deltar med trupper i fredsbevarande styrkor och andra internationella uppdrag, även den ändringen göras i 13 kap. RF att rubriken på kapitlet ändras från ”Krig och krigsfara” till ”Internationella konflikter”.

### **7.1.5 Täcker nu gällande regler i 13 kap. RF den situationen att ett krig inleds genom en aktion som är eller förefaller vara ett terroristangrepp?**

Ytterligare en fråga som kan ställas mot bakgrund av den säkerhetspolitiska situationen är om de nu gällande reglerna i 13 kap. RF täcker den situationen att ett krig inleds genom en aktion som är eller förefaller vara ett terroristangrepp. Man kan ju t.ex. tänka sig att ett angrepp liknande det mot World Trade Center i New York den 11 september 2001 ingår som ett led i ett storskaligt angrepp på ett land. Som framgått i avsnitt 7.1.3 ovan finns det ingen mekanism som gör att 13 kap. RF om krig och krigsfara blir automatiskt tillämpligt i en sådan situation. Det finns å andra sidan inte heller något som hindrar att situationen anses utgöra krig eller krigsfara om den bedöms som så allvarlig. Det kan här noteras att det i förarbetena till lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning angavs (prop. 2005/06:111 s. 11) att det numera torde stå klart att en rätt till självförsvar gäller även vid ett terroristangrepp som är så storskaligt att det är att betrakta som ett väpnat angrepp mot landet enligt artikel 51 i FN-stadgan. Vid ett storskaligt terroristangrepp torde alltså regeringen kunna sätta in rikets försvarsmakt enligt 10 kap. 9 § första stycket första meningen RF. Riksdagens medgivande krävs då inte. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 7.2.

### **7.1.6 Kan FN-stadgan och andra folkrättsliga aspekter ges tydligare genomslag i regeringen?**

En fråga som i övrigt bör övervägas är om FN-stadgan och andra folkrättsliga aspekter kan ges tydligare genomslag i 13 kap. RF. Frågan om FN-stadgans och andra folkrättsliga aspekters genomslag aktualiseras mera i anslutning till 10 kap. 9 § RF om förutsättningarna för att sätta in försvarsmakten (se avsnitt 7.2) än i anslutning till 13 kap. RF som ju handlar om vad som gäller inom Sverige vid krig och krigsfara. En ändring i 13 kap. RF som ger FN-stadgan och andra folkrättsliga aspekter visst genomslag i kapitlet och som enligt expertgruppens mening bör göras är dock följande tillägg till 13 kap. 5 § första stycket RF (tillägget är kursiverat):

Är riket i krig och kan till följd därav varken riksdagen eller krigsdelegationen fullgöra sina uppgifter, skall regeringen handha dessa i



den mån den finner det behövt för att skydda riket och slutföra kriget *till rikets försvar*.

Tillägget klargör att det i enlighet med FN-stadgan endast är försvarskrig som är berättigat.

Även den i avsnitt 7.1.4 nämnda ändringen av 13 kap. RF:s rubrik från "Krig och krigsfara" till "Internationella konflikter" kan anses öka FN-stadgans och andra folkrättsliga aspekters genomslag i 13 kap. RF.

### 7.1.7 Övriga överväganden

Den ytterligare ändring som enligt expertgruppens mening bör göras i 13 kap. RF är att det i 13 kap. 2 § tredje stycket RF bör göras ett tillägg som uttryckligen anger att beslut om att riksdagen ska återta sina befogenheter från krigsdelegationen ska fattas så snart förhållandena medger det. Tillägget (kursiverat) bör formuleras enligt följande:

*Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen skall återtaga sina befogenheter. Sådant beslut ska fattas så snart förhållandena medger det.*

Det anses visserligen redan enligt gällande rätt vara uppenbart att beslut om riksdagens återtagande av sina befogenheter ska fattas så snart riksdagen kan sammanträda i vanlig ordning (Holmberg m.fl., "Grundlagarna", andra upplagan s. 559). Expertgruppen anser dock att denna fråga är av sådan vikt att det bör framgå uttryckligen av grundlagstexten att sådant beslut ska fattas så snart det kan ske.

Utöver de nu angivna ändringarna bör även en språklig modernisering av reglerna göras. Därvid bör "skall" bytas ut mot "ska" samt "icke" och "ej" mot "inte". Äldre verbformer bör också bytas ut mot nyare, t.ex. "angivas" mot "anges" och "återtagas" mot "återtas". I några fall bör även ordval i övrigt och meningsbyggnad moderniseras. I 13 kap. RF bör också införas en rubrik över varje paragraf.

## 7.2 Särskilt om 10 kap. 9 § RF

I 10 kap. 9 § RF finns särskilda regler som behandlar kompetensfördelningen mellan riksdag och regering när det gäller frågor som har att göra med rikets försvar. De militära myndigheternas uppgifter och befogenheter regleras däremot inte i grundlagen. Bestämmelserna kan sägas utgöra avvägningar mellan strävan att tillförsäkra riksdagen största möjliga inflytande i dessa frågor samtidigt som utrymme skapas för snabbt agerande i situationer där det inte ges tid för riksdagens medverkan. Regleringen kan sägas innebära att grundlagen anger förutsättningarna för regeringen att på detta speciella område agera utan att ha stöd i lag eller först ha inhämtat riksdagens medgivande. Expertgruppen har inte funnit skäl att föreslå några ändringar härvidlag. Däremot kan det enligt expertgruppens mening finnas anledning att överväga om bestämmelsen verkligen har sin rätta plats i 10 kap. I det följande utgår expertgruppen emellertid från att bestämmelsen står kvar där.

Som framgått i avsnitt 4.4 finns i 10 kap. 9 § RF regler om förutsättningarna för och befogenheten att sätta in rikets försvarsmakt samt om krigsförklaring. Av förarbetena till regeln i första meningen i första stycket om regeringens rätt att sätta in försvarsmakten i strid för att möta väpnat angrepp mot riket framgår att bestämmelsen anknyter till FN-stadgans regler om staternas rätt till självförsvar i händelse av väpnat angrepp (prop. 1973:90 s. 373 ff.). Expertgruppen anser att det vore värdefullt om reglerna om möjligheterna att använda svenska väpnade styrkor kunde knytas närmare och på ett tydligare sätt till FN-stadgan och folkrätten. Detta kan ske genom införande av en uttrycklig hänvisning till internationell rätt och sedvänja i fråga om regeringens rätt att sätta in försvarsmakten för att möta väpnat angrepp eller för att hindra kränkning av rikets territorium samt genom uttryckligt angivande av att svensk väpnad styrka i övrigt får sändas till annat land endast i fredsfrämjande syfte.

I avsnitt 4.4 har också framgått att det numera torde stå klart att en rätt till självförsvar gäller även vid ett terroristangrepp som är så storskaligt att det är att betrakta som ett väpnat angrepp mot landet enligt artikel 51 i FN-stadgan (jfr prop. 2005/06:111 s. 11). Enligt expertgruppens mening kan det dock, med hänsyn till att rubriken till kapitel 10 är ”Förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer”, framstå som osäkert om 10 kap. 9 § i sin nu gällande lydelse, och även med den ovan förordade ändringen,

tillåter insättande av försvarsmakten för att möta ett terroristangrepp. Ett sådant angrepp härrör ju inte på samma sätt från en annan stat som de angrepp från en annan stats krigsmakt som man torde ha haft i åtanke vid tillkomsten av 10 kap. 9 § RF och som passar in i kapitlet med dess nu gällande rubrik. Expertgruppen anser att man genom att ändra rubriken på 10 kap. RF till "Internationella frågor" kan förtydliga att begreppet "väpnat angrepp" i 10 kap. 9 § även omfattar ett terroristangrepp som är så storskaligt att det är att betrakta som ett väpnat angrepp mot landet enligt artikel 51 i FN-stadgan.

Expertgruppen har även övervägt om 10 kap. 9 § andra stycket RF om krigsförklaring kan upphävas med hänsyn bl.a. till att företeelsen torde vara folkrättsligt obsolet. Som framgått i avsnitt 4.4 har krigsförklaring viktiga nationella rättsverkningar eftersom en sådan förklaring innebär att riket är i krig vilket i sin tur innebär att en rad beredskapslagar blir tillämpliga. En krigsförklaring innebär även att vissa av bestämmelserna i 22 kap. brottsbalken om landsförräderi m.m. blir tillämpliga. Med hänsyn till det nu sagda kommer expertgruppen till slutsatsen att bestämmelsen om krigsförklaring i 10 kap. 9 § andra stycket bör kvarstå trots att företeelsen krigsförklaring torde vara folkrättsligt obsolet.

Expertgruppen har slutligen ansett att bestämmelsen i 10 kap. 9 § RF bör disponeras om för att bli mera lättförståelig. Regeln om regeringens rätt att använda våld för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater som framgår av det nu gällande tredje stycket i paragrafen bör därvid flyttas upp till första stycket och alltså behandlas tillsammans med första stycket första meningen om regeringens rätt att sätta in försvarsmakten för att möta väpnat angrepp mot riket. Regeringens rätt enligt det nu gällande tredje stycket i paragrafen att *bemyndiga* Försvarsmakten att använda våld för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater bör placeras som ett nytt sista stycke i 13 kap. 6 § RF. I ett nytt andra stycke i 10 kap. 9 § RF bör behandlas möjligheten enligt nu gällande första stycket tredje punkten att sända svensk väpnad styrka till annat land om skyldighet att vidta åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av riksdagen. Därefter bör i ett tredje stycke följa de nu gällande punkterna 1 och 2 i första stycket, dock i omvänd ordning. Bestämmelsen om krigsförklaring bör i nu gällande lydelse utgöra ett sista fjärde stycke i den nya 10 kap. 9 § RF.

### 7.3 Civila kriser

Som framgått i avsnitt 5.4.1 har den hittillsvarande diskussionen om civil krishantering till största delen handlat om organisatoriska frågor och särskilt inrättandet av en central och nationell krishanteringsorganisation. Frågan om grundlagen bör innehålla särskilda regler för de högsta statsorganens verksamhet i civila krissituationer har endast kortfattat berörts i utrednings- och lagstiftningsarbete. Frågan om behovet av sådana regler har dock aktualiserats vid flera tillfällen av konstitutionsutskottet.

Claes Eklundh och Nils Stjernquist har också behandlat frågan i uppsatsen *Krissituationerna och regelverket i arbetet När krisen kommer*, 1994, s. 28 ff. Författarna ansåg att grundlagen inte borde ändras och tog avstånd från såväl särskilda grundlagsregler för krissituationer i fredstid som en allmän generalfullmakt, ministerstyrelse och möjlighet till snabbändring av grundlag.

Som framgått i avsnitt 5.4.1 uppmärksammade 2005 års katastrofkommission och utredningen av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet att en reglering motsvarande den i 13 kap. RF inte finns för civila kriser. Kommissionen och utredningen ansåg att det kan finnas skäl att se över 13 kap. Katastrofkommissionen angav att behovet av kompletteringar för fredstida kriser därvid kan behöva uppmärksammas.<sup>6</sup> Kommissionen ansåg att den då gällande organisationen inte kunde garantera utförandet av de grundläggande uppgifterna vid krishantering och noterade i det sammanhanget bl.a. att det för att regeringsbeslut ska kunna fattas krävs att minst fem statsråd deltar vid sammanträdet.<sup>7</sup>

Expertgruppen anser att de regler som beskrivits i avsnitt 5.3 till stor del fyller behovet av snabbt beslutsfattande och möjligheter till normgivning i en civil kris. En fråga som bör övervägas är dock om kravet att fem statsråd måste vara närvarande för att regeringsbeslut ska kunna fattas kan innebära en oacceptabel tidsutdräkt i extrema situationer och om det bör öppnas möjligheter att i sådana situationer fatta beslut med färre statsråd närvarande. Möjligen kan man också överväga att införa regler om utökad normgivningsmakt för regeringen i sådana situationer, t.ex. efter förebild av den brittiska *Civil Contingencies Act 2004*.

Som framgått i avsnitt 5.3 finns det rutiner i Regeringskansliet för att minst fem statsråd ska kunna inställa sig till regerings-

<sup>6</sup> SOU 2005:104 s. 309

<sup>7</sup> SOU 2005:104 s. 305

sammanträde inom ett par timmar. Det är alltså sørjt för att regeringssammanträde kan hållas inom ett par timmar efter att behov därav uppkommit. Även om det krävs en extrem situation för att en tidsutdräkt om några timmar ska ha någon betydelse kan det inte uteslutas att en sådan situation kan uppkomma. Vid det s.k. Bulltoftadramat (se avsnitt 5.4.2) kunde t.ex. inte regeringsformens regler om konseljbeslut iakttas. Andra liknande utpressningssituationer kan tänkas där regeringsbeslut måste fattas mycket snabbt. Det kan alltså konstateras att situationer där det inte varit möjligt att upprätthålla kravet på minst fem samtidigt närvarande statsråd för regeringsbeslut har uppkommit. Det är också fullt tänkbart att sådana situationer kan uppkomma igen.

Reglerna i 7 kap. 3 och 4 §§ RF om att regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde och att minst fem statsråd ska delta vid sådant sammanträde förverkligar den helt grundläggande konstitutionella principen om regeringens kollektiva beslutsfattande. En regel som gör det möjligt att i krislägen fatta regeringsbeslut med färre än fem samtidigt närvarande statsråd skulle strida mot denna princip (se avsnitt 5.3). Man bör därför till en början fråga sig om man kan åstadkomma samma resultat med en mindre ingripande regel om att man i krislägen kan fatta regeringsbeslut genom telefon- eller videokonferens. Expertgruppen vill emellertid inte förorda en sådan lösning. Det kollektiva beslutsfattandet är en viktig princip och det personliga mötet ger de bästa förutsättningarna för ett sådant beslutsfattande. Ju mera pressad en situation är desto större betydelse har det personliga mötet. De säkerhetsmässiga aspekterna på en regel av det nu diskuterade slaget måste också beaktas. Det finns risk för avlyssning. Vidare är det inte möjligt att vid telefon- eller videokonferens avgöra om någon deltagande står under otillbörligt inflytande. Man bör inte heller bortse från risken att en möjlighet att i krissituationer göra avsteg från kravet på fysisk närvaro vid regeringssammanträden skulle urholka respekten för principen om kollektivt beslutsfattande. Man bör alltså enligt expertgruppens mening inte införa en regel om att man i krislägen kan fatta regeringsbeslut genom telefon- eller videokonferens.

Det som bör diskuteras är i stället om det bör införas en möjlighet att i krissituationer fatta regeringsbeslut med färre än fem statsråd. Som redan framgått talar den grundläggande principen om kollektivt beslutsfattande emot en sådan regel. Å andra sidan kan noteras att det sedan lång tid i Sverige ansetts att man

inte bör 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. Detta synsätt kan kanske anses tala för att man inför en regel av det nu diskuterade slaget.

Även det förhållandet att det redan finns regler om krig och krigsfara trots att det väl får anses vara mindre sannolikt att Sverige råkar i krig eller krigsfara än att landet drabbas av en civil kris som kräver extremt skyndsamma beslut kan tyckas tala i samma riktning. Vad gäller detta argument måste dock beaktas att grundlagen redan innehåller regler som ger vissa möjligheter till snabbare beslutsfattande och normgivning i en krissituation. Risken för missbruk av regler om att regeringsbeslut fattas av färre än fem statsråd i en krissituation torde också vara större än att reglerna i 13 kap. RF om krigsdelegationen missbrukas. För att krigsdelegationen ska kunna inkallas krävs ju för det första att krig eller krigsfara föreligger. Även om det inte finns någon definition av begreppen krig och krigsfara är det därmed ändå fråga om ganska klart avgränsade situationer. För det andra fordras att förhållandena kräver att krigsdelegationen inkallas och för det tredje att Utrikesnämndens ledamöter anser att så ska ske. Det är enbart om krigsförhållandena hindrar nämndens ledamöter att sammanträda som förordnandet att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe kan meddelas av regeringen. Dessutom kan krigsdelegationen och regeringen i samråd eller var för sig besluta att riksdagen ska återta sina befogenheter. Att det redan finns regler om krig och krigsfara är därför enligt expertgruppens mening inte något argument för att införa regler om att regeringsbeslut kan fattas av färre än fem statsråd i en krissituation.

Ett annat förhållande som kan tyckas tala för att man inför regler om att regeringsbeslut fattas av färre än fem statsråd i en krissituation är att grundlagen redan innehåller en regel i 7 kap. 3 § andra meningen RF om att vissa regeringsärenden avgörs av vederbörande departementschef under överinseende av statsministern, de s.k. kommandomålen (se avsnitt 5.3). Det handlar här om regeringsärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut. Kommandomålen räknas upp i lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden. Det är bl.a. fråga om ärenden som gäller föreskrifter om Försvarsmaktens mobilisering, ärenden om kommendering och placering av militär personal, om totalförsvarspiktigas, reservofficerares och

reservpersonals inkallelse och tjänstgöring i Försvarmakten och om tillträde till svenskt territorium för annan stats örlogsfartyg m.m. Det är främst kravet på snabbhet som motiverar att kommandomålen kan avgöras i enklare former än andra regeringsärenden. Eftersom den nu diskuterade bestämmelsen enbart gäller för regeringsärenden som rör verkställighet inom Försvarmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut är den inte jämförbar med en regel om att regeringsbeslut generellt får fattas av färre än fem statsråd i en krissituation och den utgör enligt expertgruppens mening inte något argument för införande av en sådan regel.

Vid en samlad bedömning av frågan huruvida man bör införa regler om att regeringsbeslut får fattas av färre än fem statsråd i en krissituation anser expertgruppen att principen om kollektivt beslutsfattande bör väga tungt. Principen är av grundläggande betydelse och utgör motpolen till ministerstyre. Eftersom man inte kan förutse vilka situationer som kan uppkomma skulle en regel om att regeringsbeslut får fattas av färre än fem statsråd i en krissituation med nödvändighet innebära en mera allmän definition av ett nödläge. Därigenom skulle regeln också innebära en risk för missbruk. Det måste också tillmätas stor vikt att vi hittills i Sverige inte ansett oss behöva regler av det nu diskuterade slaget trots de krissituationer som har förekommit (se avsnitt 5.4.2).

Expertgruppens slutsats blir att övervägande skäl talar för att det inte bör införas regler om att regeringsbeslut får fattas av färre än fem statsråd i en krissituation. Om en situation uppkommer då man de facto inte kan upprätthålla kravet på fem statsråd för regeringsbeslut får man i stället, liksom hittills, ändå fatta nödvändiga beslut och förlita sig på att nödvändigheten erkänns i den efterföljande granskningen av regeringens handlande.

I den nu diskuterade frågan finns det naturligtvis utrymme för olika åsikter. Olika personer kan värdera de motstående intressen som här gör sig gällande på olika sätt och komma till olika resultat vid avvägningen mellan intresset av att statsmakternas beslutsfattande så långt som möjligt är lagbundet även i nödsituationer och intresset av att hindra missbruk av en särregel om beslutsfattandet i sådana situationer. Som ett ytterligare bidrag till diskussionen lämnas därför här utkast till en regel om att regeringsbeslut fattas av färre än fem statsråd i en nödsituation. Det lämnas också utkast till regler som ökar regeringens normgivningskompetens i en nödsituation.

En regel om att regeringsbeslut fattas av färre än fem statsråd i en nödsituation skulle kanske kunna utformas enligt följande och föras in i ett nytt andra stycke i 7 kap. 4 § RF (den nya regeln är kursiverad):

Statsministern kallar övriga statsråd till regeringssammanträde och är ordförande vid sammanträdet. Minst fem statsråd skall delta i regeringssammanträde.

*I en nödsituation som*

*1. innebär omfattande skador eller överhängande risk för sådana skador på människor, djur, egendom eller miljö eller innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en sådan störning i viktiga samhällsfunktioner och*

*2. kräver skyndsamma beslut av det allmänna,*

*får regeringsbeslut fattas av färre än fem statsråd om dröjsmål kan allvarligt motverka arbete med att hindra eller bekämpa en sådan skada eller störning som sägs i 1.*

Regler som ökar regeringens normgivningskompetens i en nödsituation kan utformas på olika sätt och vara olika långtgående. En regel som ger möjlighet till fullmaktstagning för civila kriser på motsvarande sätt som 13 kap. 6 § RF gör för krig, krigsfara och sådana utomordentliga situationer som är föranledda av krig eller krigsfara skulle kanske kunna föras in i 13 kap. 6 § enligt följande (tillägget är kursiverat):

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag. Även i en nödsituation som

*1. innebär omfattande skador eller överhängande risk för sådana skador på människor, djur, egendom eller miljö eller innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en sådan störning i viktiga samhällsfunktioner och*

*2. kräver skyndsamma insatser eller beslut av det allmänna, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag om dröjsmål kan allvarligt motverka arbete med att hindra eller bekämpa en sådan skada eller störning.* Erfordras det även i annat fall med hänsyn till försvarsberedskapen, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning bestämma att i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande skall börja eller upphöra att tillämpas.

I lag med bemyndigande som avses i första stycket skall noga angivas under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas.



Bemyndigande medför ej rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

En sådan regel bör kanske kombineras med en bestämmelse om att föreskrifter som meddelats med stöd av regeln endast gäller viss kortare tid, kanske ett par veckor, och att de ska föreläggas riksdagen för godkännande.

Den nu diskuterade normgivningsregeln innebär att regeringen i en nödsituation av det slag som anges i paragrafen kan genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag om det är fara i dröjsmål. En ytterligare förutsättning är dock att regeringen har stöd av bemyndigande i lag. Detta innebär att det, för att regeln ska vara effektiv, krävs att riksdagen har kunnat förutse vilka behov som kan uppkomma i en civil kris och att riksdagen i lag har angett de ämnen inom vilka regeringen ska få meddela föreskrifter. Eftersom det knappast är möjligt att förutse vilka kriser som kan uppkomma och vilka behov av föreskrifter som kan uppstå torde den praktiska nyttan av en regel av det nu diskuterade slaget vara begränsad. Det kan noteras att de bemyndiganden som i gällande rätt har getts med stöd av 13 kap. 6 § i allt väsentligt avser offentligrättslig lagstiftning. En radikalare och sannolikt mera verkningsfull lösning är att i 13 kap. föra in ett mera generellt normgivningsbemyndigande som täcker akuta regleringsbehov, som är svåra att förutse, för olika krissituationer.

Att på så sätt öka regeringens normgivningskompetens i nödsituationer skulle kunna åstadkommas genom att regeringen ges en generell rätt att genom förordning meddela sådana föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. Regler om detta skulle kanske kunna utformas enligt följande:

## 1 §

*I en nödsituation som*

- 1. innebär omfattande skador eller överhängande risk för sådana skador på människor, djur, egendom eller miljö eller innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en sådan störning i viktiga samhällsfunktioner och*
- 2. kräver skyndsamma insatser eller beslut av det allmänna, får regeringen genom förordning meddela sådana föreskrifter som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag om dröjsmål med föreskriften kan allvarligt motverka arbete med att hindra eller bekämpa en sådan skada eller störning.*

*Föreskrift som avses i första stycket får inte innebära ändring av grundlag. Den får inte heller strida mot vad som sägs i 2 kap.*

## 2 §

*När regeringen utfärdar föreskrift som avses i 1 § ska den samtidigt offentligt tillkännage föreskriften för allmänheten, i vart fall genom rikstäckande ljudradio och television, och ange vilken nödsituation som föranlett den och i vilket geografiskt område den gäller. Föreskriften träder i kraft när den tillkännages på detta sätt.*

## 3 §

*Föreskrift som avses i 1 § upphör att gälla senast tolv dagar efter utfärdandet. Sådan föreskrift ska så snart som möjligt efter utfärdandet underställas riksdagen för prövning. Anser riksdagen att föreskriften ska fortsätta att gälla ska den utfärdas i form av lag.*

Regeln i 1 § innebär att regeringen, i en sådan nödsituation som anges i bestämmelsen, kan genom förordning meddela sådana föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas av riksdagen genom lag. Förutsättningen är att dröjsmål med föreskrifterna kan allvarligt motverka arbete med att hindra eller bekämpa en sådan skada eller störning som sägs i paragrafen. De föreskrifter som utfärdas får inte innebära ändring av grundlag. Bestämmelsen uppställer samma materiella begränsningar för regeringen som för riksdagen när det gäller möjligheterna att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna. I övrigt finns inga begränsningar för vilka föreskrifter regeringen får utfärda. Det särskilda skydd i form av extra betänketid som enligt 2 kap. 12 § tredje stycket RF kan träda i kraft vid rättighetsbegränsande lagstiftning gäller inte när regeringen genom förordning utfärdar rättighetsbegränsande föreskrifter enligt den nu diskuterade regeln.

Det offentliga tillkännagivandet enligt 2 § måste ske på ett sådant sätt att föreskriften kommer till största möjliga antal personers kännedom. Rikstäckande radio och TV måste naturligtvis anlitas. Även andra medier kan behöva användas, t.ex. Internet. 3 § innebär att av regeringen utfärdad nödföreskrift aldrig kan gälla längre än tolv dagar. Om riksdagen vid sin prövning anser att föreskriften bör fortsätta att gälla ska den utfärdas som lag. Detta innebär att de normala reglerna för riksdagens möjlighet att stifta lag gäller. Om föreskriften är rättighetsbegränsande är alltså i detta skede regeln i 2 kap. 12 § tredje stycket tillämplig.

Det kan här noteras att Venedigkommissionen inom Europarådet har gett vissa rekommendationer angående s.k. "emergency powers" (jfr kapitel 6 och bilaga till denna expertgruppsrapport). Rekommendationerna begränsar sig dock till de mänskliga rättigheterna. Rekommendationerna innebär i korthet följande:

- de nödlägen som kan ge upphov till att undantagstillstånd proklamerats ska klart och entydigt definieras i konstitutionen,
- de facto-tillstånd bör undvikas, undantagstillstånd ska alltid proklamerats officiellt,
- konstitutionen bör klargöra vilka fri- och rättigheter statsmakten har rätt att tillfälligt upphäva under ett undantagstillstånd, vissa angivna fri- och rättigheter ska under alla förhållanden respekteras,
- nödgärder och de tillfälliga upphävandena av vissa fri- och rättigheter bör stå i proportion till faran och
- även i en nödsituation bör den fundamentala principen om rättsstatlighet gälla, ingen bör ställas inför rätta inför andra domstolar än dem som tidigare fastställts i lag.

Eftersom rekommendationerna begränsar sig till de mänskliga rättigheterna är de inte direkt tillämpliga på de särskilda normgivningsregler för nödsituationer som här diskuteras. Det bör också uppmärksammas att de här diskuterade reglerna innehåller samma materiella begränsningar för regeringen som för riksdagen när det gäller möjligheterna att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna.

De nu diskuterade normgivningsreglerna är långtgående. Riskerna för missbruk har expertgruppen sökt möta med regeln om föreskrifternas begränsade giltighetstid och regeln om att föreskrifterna ska underställas riksdagen.

Man kan naturligtvis också tänka sig andra varianter av regleringen som inte är lika långtgående. En tanke som kan ligga nära till hands är att ange vilka ämnen som föreskrifterna får avse. Det finns emellertid redan enligt gällande rätt tämligen omfattande möjligheter att delegera normgivningsmakt åt regeringen i de ämnen som här närmast är aktuella, se t.ex. 8 kap. 7 § första stycket 1 RF om skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa. Vidare är det knappast möjligt att förutse vilka ytterligare föreskrifter som kan behövas vid en okänd framtida kris. Den praktiska nyttan av en sådan mindre långtgående regel skulle därför vara begränsad.

# 8 Förslag till ändringar i regeringsformen

## 8.1 13 kap. RF

### 8.1.1 Lagtext

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 13 kap

*Krig och krigsfara*

*Internationella konflikter*

*Riksdagskallelse*

#### 1 §

Kommer riket i krig eller krigsfara *skall* regeringen eller talmannen kalla riksdagen till sammanträde. Den som utfärdar kallelsen kan besluta att riksdagen *skall* sammanträda på annan ort än Stockholm.

Kommer riket i krig eller krigsfara *ska* regeringen eller talmannen kalla riksdagen till sammanträde. Den som utfärdar kallelsen kan besluta att riksdagen *ska* sammanträda på annan ort än Stockholm.

*Krigsdelegationens inkallande*

#### 2 §

Är riket i krig eller krigsfara, *skall* en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena

Är riket i krig eller krigsfara *som rör dess bestånd eller territoriella integritet, ska* en inom riksdagen utsedd krigs-

kräver det.

Om riket är i krig, meddelas förordnande att krigsdelegationen *skall* träda i riksdagens ställe av Utrikesnämndens ledamöter enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen. Innan förordnande meddelas *skall* samråd ske med statsministern, om det är möjligt. Hindras nämndens ledamöter av krigsförhållandena att sammanträda, meddelas förordnandet av regeringen. Om riket är i krigsfara, meddelas förordnande som nu sagts av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För förordnande fordras därvid att statsministern och sex av nämndens ledamöter är ense.

Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen *skall återtaga* sina befogenheter.

Krigsdelegationens sammansättning *bestämmer* i riksdagsordningen.

delegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det.

Om riket är i *sådant* krig som *avses i första stycket*, meddelas förordnande att krigsdelegationen *ska* träda i riksdagens ställe av Utrikesnämndens ledamöter enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen. Innan förordnande meddelas *ska* samråd ske med statsministern, om det är möjligt. Hindras nämndens ledamöter av krigsförhållandena att sammanträda, meddelas förordnandet av regeringen. Om riket är i *sådan* krigsfara som *avses i första stycket*, meddelas förordnande som nu sagts av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För förordnande fordras därvid att statsministern och sex av nämndens ledamöter är ense.

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

Krigsdelegationens sammansättning *bestäms* i riksdagsordningen.

*Krigsdelegationens befogenheter och arbetsformer*

3 §

Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den de befogenheter som annars tillkommer riksdagen. Den får dock *ej* fatta beslut som avses i 12 § första stycket första punkten *eller andra* eller *fjärde* stycket.

Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet.

Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den de befogenheter som annars tillkommer riksdagen. Den får dock *inte* fatta beslut som avses i 11 § första stycket första punkten *eller tredje* stycket.

*Regeringsbildning och regeringens arbetsformer*

4 §

Är riket i krig och kan till följd *därav* *regeringen icke* fullgöra sina uppgifter, kan riksdagen bestämma om bildande av regering och om regeringens arbetsformer.

Är riket i krig och kan *regeringen* till följd *av detta inte* fullgöra sina uppgifter, kan riksdagen bestämma om bildande av regering och om regeringens arbetsformer.

*Regeringens befogenheter i nödlägen*

5 §

Är riket i krig och kan *till följd därav* varken riksdagen eller krigsdelegationen fullgöra sina uppgifter, *skall* regeringen handha dessa i den mån den finner det behövt för att skydda riket och slutföra kriget.

Regeringen får *ej* på grund av första stycket stifta, ändra eller

Är riket i krig och kan varken riksdagen eller krigsdelegationen *till följd av detta* fullgöra sina uppgifter, *ska* regeringen handha dessa i den mån den finner det behövt för att skydda riket och slutföra kriget *till rikets försvar*.

Regeringen får *inte* på grund av första stycket stifta, ändra

upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

*Rätt för regeringen att meddela föreskrifter*

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara *vari* riket har befunnit sig, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars *skall* meddelas genom lag. *Erfordras* det även i annat fall med hänsyn till försvarsberedskapen, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning bestämma att i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande *skall* börja eller upphöra att tillämpas.

I lag med bemyndigande som avses i första stycket *skall* noga *angivas* under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Bemyndigande medför *ej* rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

6 §

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga 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. *Behövs* det även i annat fall med hänsyn till försvarsberedskapen, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning bestämma att i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande *ska* börja eller upphöra att tillämpas.

I lag med bemyndigande som avses i första stycket *ska* noga *anges* under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Bemyndigande medför *inte* rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

*Regeringen får bemyndiga försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i*

*fred eller under krig mellan främmande stater.*

*Formkrav för rättighetsbegränsningar*

7 §

Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, *skall* 2 kap. 12 § tredje stycket *icke* tillämpas. Detsamma gäller om krigsdelegationen i annat fall har trätt i riksdagens ställe.

Är riket i *sådant* krig eller *sådan* omedelbar krigsfara som *avses* i 2 § första stycket, *ska* 2 kap. 12 § tredje stycket *inte* tillämpas. Detsamma gäller om krigsdelegationen i annat fall har trätt i riksdagens ställe.

*Fullmakter för förvaltningsmyndigheter*

8 §

Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, kan regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att uppgift, som enligt grundlag ankommer på regeringen, *skall* fullgöras av annan myndighet. Sådant bemyndigande får *icke* omfatta befogenhet enligt 5 eller 6 §, om *ej* fråga är endast om beslut att lag i visst ämne *skall* börja tillämpas.

Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, kan regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att uppgift, som enligt grundlag ankommer på regeringen, *ska* fullgöras av annan myndighet. Sådant bemyndigande får *inte* omfatta befogenhet enligt 5 eller 6 §, om *inte* fråga är endast om beslut att lag i visst ämne *ska* börja tillämpas.

*Vapenstillestånd*

9 §

Regeringen får ingå överenskommelse om vapenstillestånd utan att inhämta riksdagens godkännande och utan att rådgöra med Utrikesnämnden, om uppskov med överenskommelsen skulle innebära fara för riket.



(10 § om ockupation upphävs)

*Statschef under krig*

11 §

Är riket i krig, bör statschefen följa regeringen. Befinner han sig på *ockuperat område eller på* annan ort än regeringen, skall han anses hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef.

10 §

Är riket i krig, bör statschefen följa regeringen. Befinner han sig på annan ort än regeringen, *ska* han anses hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef.

*Val till riksdagen under krig och krigsfara*

12 §

Är riket i krig, får val till riksdagen hållas endast efter beslut av riksdagen. Är riket i krigsfara, när ordinarie val *skall* hållas, kan riksdagen besluta att uppskjuta valet. Sådant beslut *skall* omprövas inom ett år och därefter med högst ett års mellanrum. Beslut som avses i detta stycke blir gällande endast om minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter förenar sig om det.

11 §

Är riket i *sådant krig som avses i 2 § första stycket*, får val till riksdagen hållas endast efter beslut av riksdagen. Är riket i *sådan krigsfara som avses i 2 § första stycket*, när ordinarie val *ska* hållas, kan riksdagen besluta att uppskjuta valet. Sådant beslut *ska* omprövas inom ett år och därefter med högst ett års mellanrum. Beslut som avses i detta stycke blir gällande endast om minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter förenar sig om det.

*Är riket till någon del ockuperat, när val skall hållas, beslutar riksdagen de jämkningar av reglerna i 3 kap. som är påkallade. Undantag får dock ej göras från 3 kap. 1 § första stycket, 2 §, 6 § första stycket och 7-11 §§. Vad som sägs i 3 kap.*

6 § första stycket, 7 § andra stycket och 8 § andra stycket om riket skall i stället gälla den del av riket för vilken val skall hållas. Minst en tiondel av alla mandaten skall vara utjämningsmandat.

Ordinarie val, som till följd av första stycket *icke hålls* på föreskriven tid, *skall* hållas så snart det kan ske sedan kriget eller krigsfaran har upphört. Det åligger regeringen och talmannen att i samråd eller var för sig se till att de åtgärder som behövs *härför* blir vidtagna.

Har ordinarie val till följd av denna paragraf hållits på annan tid än när det annars skulle ha ägt rum, *skall* riksdagen bestämma tiden för närmast följande ordinarie val till den månad under fjärde eller femte året efter det först nämnda valet, då ordinarie val *skall* hållas enligt riksdagsordningen.

Ordinarie val, som till följd av första stycket *inte hålls* på föreskriven tid, *ska* hållas så snart det kan ske sedan kriget eller krigsfaran har upphört. Det åligger regeringen och talmannen att i samråd eller var för sig se till att de åtgärder som behövs *för detta* blir vidtagna.

Har ordinarie val till följd av denna paragraf hållits på annan tid än när det annars skulle ha ägt rum, *ska* riksdagen bestämma tiden för närmast följande ordinarie val till den månad under fjärde eller femte året efter det först nämnda valet, då ordinarie val *ska* hållas enligt riksdagsordningen.

#### *Beslutanderätten i kommunerna*

##### 13 §

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara *vari* riket har befunnit sig, utövas beslutanderätten i kommunerna på sätt som anges i lag.

##### 12 §

Om riket är i sådant krig eller sådan krigsfara som *avses* i 2 § första stycket eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av sådant krig eller sådan krigsfara *vari* riket har befunnit sig, utövas beslutanderätten i kommunerna på sätt som anges i lag.

### 8.1.2 Kommentar till det nya 13 kap. RF

De materiella ändringar som föreslås i nu gällande regler i 13 kap. RF är följande. Reglerna om ockupation (13 kap. 10 §, del av 13 kap. 11 § och 13 kap. 12 § andra stycket RF) upphävs. Möjligheten att inkalla krigsdelegationen enligt 13 kap. 2 § första stycket RF avgränsas ytterligare. I 13 kap. 2 § tredje stycket RF anges genom ett tillägg uttryckligen att beslut om att riksdagen ska återta sina befogenheter från krigsdelegationen ska fattas så snart förhållandena medger det. I 13 kap. 5 § första stycket görs ett tillägg som klargör att det endast är försvarskrig som är berättigat. I 13 kap. 6 § görs ett tillägg med nytt tredje stycke. Stycket flyttas, utan ändring i sak, från 10 kap. 9 § tredje stycket RF. I 13 kap. 7 § anges att möjligheten att underlåta att tillämpa formkravet för rättighetsbegränsningar avgränsas ytterligare. Även inskränkningarna i hålllandet av val till riksdagen begränsas till vissa krigs- och krigsfarsituationer (förslagets 13 kap. 11 §). Även de särskilda reglerna om beslutanderätten i kommunerna ges begränsad räckvidd (förslagets 13 kap. 12 §).

Kapitlets rubrik föreslås ändrad. De ändringar som i övrigt föreslås är enbart språkliga. ”Skall” byts ut mot ”ska”, ”icke” och ”ej” mot ”inte”. Äldre verbformer byts ut mot nyare, t.ex. ”angivas” mot ”anges” och ”återtagas” mot ”återtas”. I några fall ändras även ordval i övrigt och meningsbyggnaden moderniseras. Varje paragraf förses med en rubrik.

#### 13 kap. RF

Ändringen av kapitlets rubrik behandlas i avsnitt 7.1.4 och 7.1.6. Med hänsyn till dagens säkerhetspolitiska situation och det faktum att Sverige deltar med trupper i fredsbevarande styrkor och andra internationella uppdrag bör rubriken på 13 kap. RF ändras från ”Krig och krigsfara” till ”Internationella konflikter”. Ändringen kan också anses öka FN-stadgans och andra folkrättsliga aspekters genomslag i kapitlet.

## 1 §

Eftersom riksmöte numera pågår ständigt är det avbrytande av uppehåll i kammarens arbete som nu kan bli aktuellt (jfr 2 kap. 6 § tredje stycket RO där det anges att talmannen får besluta att avbryta uppehåll i kammarens arbete på begäran av regeringen eller minst 150 ledamöter och att talmannen då ska kalla till sammanträde). Genom att ge behörigheten att kalla till sammanträde åt regeringen och talmannen var för sig har man velat minska risken för att ingen kallelse utfärdas.

Enligt 4 kap. 1 § RF hålls riksmöte i Stockholm om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. 13 kap. 1 § andra meningen innebär dock att även regeringen kan besluta om sammanträdesorten. Expertgruppen har inte sett skäl att göra annat än språkliga ändringar i bestämmelsen.

## 2 §

Tillägget i *första stycket* behandlas i avsnitt 7.1.3. Tillägget är motiverat av den nya säkerhetspolitiska situationen och det faktum att Sverige deltar med trupper i internationella uppdrag i andra länder. Syftet med tillägget är att åstadkomma att den situationen att Sverige dragits in i en konflikt i ett annat land när svensk väpnad styrka deltagit i ett internationellt uppdrag som huvudregel inte ska kunna föranleda att krigsdelegationen inkallas.

Ändringarna i *andra stycket* är följder av tillägget i första stycket.

Tillägget i *tredje stycket* behandlas i avsnitt 7.1.7. Det anger uttryckligen det som hittills ansetts gälla enligt förarbetena nämligen att beslut att riksdagen ska återta sina befogenheter ska fattas så snart riksdagen kan sammanträda i vanlig ordning.

## 3 §

Ändringen av hänvisningarna i första stycket är en följd av att reglerna om ockupation i nu gällande 10 § och 12 § andra stycket upphävs (se nedan under 10 §).

#### 4 §

Expertgruppen har inte funnit skäl att ändra bestämmelsen i sak. Ändringarna är enbart språkliga.

#### 5 §

Tillägget i *första stycket* behandlas i avsnitt 7.1.6 och syftar till att klargöra att det endast är försvarskrig som kan vara berättigat. Genom tillägget ges FN-stadgan och andra folkrättsliga aspekter ett visst genomslag i kapitlet.

#### 6 §

Paragrafen ger inte enbart stöd åt fullmaktslagstiftningen utan gör det också möjligt för riksdagen (eller krigsdelegationen) att till regeringen överlåta all lagstiftning som annars hör till det s.k. obligatoriska lagområdet enligt 8 kap. RF (civillag, rättighetsbegränsande lag etc.). Expertgruppen har inte funnit skäl att göra någon ändring i detta. Ändringarna i *första* och *andra stycket* är enbart språkliga.

Tillägget av det nya *tredje stycket* behandlas i avsnitt 7.2. Stycket motsvarar i sak nu gällande 10 kap. 9 § tredje stycket RF.

#### 7 §

Ändringen behandlas i avsnitt 7.1.3. Den har sin bakgrund i den nya säkerhetspolitiska situationen och det faktum att Sverige deltar med trupper i internationella uppdrag i andra länder. Syftet med ändringen är att åstadkomma att den situationen att Sverige dragits in i eller omedelbart riskerar att dras in i en konflikt i ett annat land när svensk väpnad styrka deltagit i ett internationellt uppdrag inte medför att formkravet för rättighetsbegränsningar kan frångås.

Justeringarna är i övrigt enbart språkliga.

## 8 §

Syftet med bestämmelsen är att göra det möjligt att under krig eller omedelbar krigsfara föra över uppgifter som enligt grundlag ligger på regeringen till andra myndigheter. Av störst betydelse är förordningsmakten enligt 8 kap. RF; inte enbart enligt 8 kap. 13 § utan också sådan behörighet som regeringen har fått delegerad till sig av riksdagen genom lag grundad på t.ex. 8 kap. 7 § RF. Expertgruppen har inte funnit skäl att ändra bestämmelsen i sak.

## 9 §

I förarbetena till paragrafen angav departementschefen (prop. 1973:90 s. 459) att ett avtal om vapenvila omfattas av bestämmelserna om internationella överenskommelser i 10 kap. och normalt måste anses vara av sådan vikt att det på grund av bestämmelserna i 10 kap. 2 § tredje stycket RF skulle förutsätta riksdagens godkännande eller behandling i Utrikesnämnden. Departementschefen ansåg emellertid att situationen i samband med ingående av vapenvila kan vara sådan att det skulle vara förenat med allvarliga olägenheter för riket att avvakta den i 10 kap. 2 § tredje stycket föreskrivna behandlingen innan en överenskommelse kan gå i verkställighet. Bestämmelsen upptogs därför i 13 kap. Expertgruppen har inte funnit anledning att ändra bestämmelsen i sak.

## 10 §

Bestämmelsen motsvarar i sak nu gällande 11 §. Vad som där sägs om ockuperat område förslås dock upphävas. Även reglerna om ockupation i den nu gällande 10 § och 12 § andra stycket förslås upphävas. Förevarande bestämmelse blir därför 10 § i kapitlet. Skälen för upphävande av bestämmelserna om ockupation behandlas i avsnitt 7.1.2.

## 11 §

Bestämmelsen motsvarar i sak nu gällande 12 §.

Ändringen i första stycket behandlas i avsnitt 7.1.3. Den har sin bakgrund i den nya säkerhetspolitiska situationen och det faktum

att Sverige deltar med trupper i internationella uppdrag i andra länder. Syftet med ändringen är att åstadkomma att den situationen att Sverige dragits in i eller riskerar att dras in i en konflikt i ett annat land när svensk väpnad styrka deltagit i ett internationellt uppdrag inte medför någon möjlighet att inskränka hållandet av val till riksdagen.

Regeln i andra stycket som rör ockupation föreslås även upphävd. Se ovan under 10 §.

Expertgruppen har inte funnit skäl att i övrigt ändra bestämmelsen i sak.

## 12 §

Bestämmelsen motsvarar nu gällande 13 §. Enligt 1 kap. 7 § RF utövas beslutanderätten i kommunerna av valda församlingar. 13 § har tillkommit för att det under krig, krigsfara och sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara ska vara möjligt att delegera kommunfullmäktiges och landstingsfullmäktiges beslutanderätt till andra organ. Möjligheten har utnyttjats i 7 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Där föreskrivs att styrelsen i ett ärende som inte kan anstå får besluta i stället för fullmäktige. Bestämmelsen ska tillämpas om Sverige är i krig. När riket är i krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara vari riket har befunnit sig får regeringen också föreskriva att regeln ska tillämpas (2 § förfarandelagen). Expertgruppen har funnit anledning att ändra bestämmelsen i ett avseende. Ändringen behandlas i avsnitt 7.1.3. Den har sin bakgrund i den nya säkerhetspolitiska situationen och det faktum att Sverige deltar med trupper i internationella uppdrag i andra länder. Syftet med ändringen är att åstadkomma att bl.a. den situationen att Sverige dragits in i eller riskerar att dras in i en konflikt i ett annat land när svensk väpnad styrka deltagit i ett internationellt uppdrag inte medför någon möjlighet att ändra beslutanderätten i kommunerna.

## 8.2 10 kap. 9 § RF

### 8.2.1 Lagtext

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 10 kap

*Förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer*

*Internationella frågor*

#### 9 §

Regeringen får *insätta* rikets försvarsmakt *eller del därav i strid* för att möta väpnat angrepp mot riket. Svensk väpnad styrka får i övrigt *insättas i strid* eller sändas till annat land *endast* om

Regeringen får *sätta in* rikets försvarsmakt *i enlighet med internationell rätt och sedvänja* för att möta väpnat angrepp mot riket *eller för att hindra kränkning av rikets territorium*.

1. riksdagen medgiver det,

Regeringen får även sända svensk väpnad styrka till annat land i fredsfrämjande syfte för att fullgöra internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

2. det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden,

Svensk väpnad styrka får i övrigt sändas till annat land i fredsfrämjande syfte om

3. skyldighet att vidtaga åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

1. det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller

2. riksdagen medger det i varje enskilt fall.

Förklaring att riket är i krig får, utom vid väpnat angrepp mot riket, *icke givas* utan riksdagens medgivande.

Förklaring att riket är i krig får, utom vid väpnat angrepp mot riket, *inte ges* utan riksdagens medgivande.

Regeringen får *bemyndiga* försvarsmakten att använda våld i *enlighet med internationell rätt och*



*sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.*

### 8.2.2 Kommentar till ändringarna i 10 kap. 9 § RF

Ändringarna i paragrafen behandlas i avsnitt 7.2.

Genom ändringen av kapitlets *rubrik* förtydligas att begreppet ”väpnat angrepp” i 10 kap. 9 § första stycket RF även omfattar ett terroristangrepp som är så storskaligt att det är att betrakta som ett väpnat angrepp mot landet enligt artikel 51 i FN-stadgan.

*Första stycket* fram till och med ”väpnat angrepp mot riket” motsvarar regeln i nu gällande första stycket första meningen. Resterande del av första stycket motsvarar den regeringens rätt att använda våld för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater som framgår av det nu gällande tredje stycket i paragrafen. Tillägget av ”i enlighet med internationell rätt och sedvänja” innebär att regleringen knyts närmare och på ett tydligare sätt till FN-stadgan och folkrätten än vad som är fallet i dag. Med tillägget begränsas möjligheten till våldsanvändning så att den alltid måste vara förenlig med folkrättens regler. Tillägget gör också uttrycket ”i strid” obehövligt. Att uttrycket ”i strid” tas bort innebär vidare en markering av att även andra medel än strid står till försvarsmaktens förfogande.

*Andra stycket* motsvarar del av i dag gällande första stycket 3 (se nedan under tredje stycket). Orden ”i fredsfrämjande syfte” innebär att regleringen knyts närmare och på ett tydligare sätt till FN-stadgan och folkrätten än vad som är fallet i dag.

*Tredje stycket* 1 motsvarar nu gällande första stycket 2 och tredje stycket 2 motsvarar nu gällande första stycket 1. Också i detta stycke har tillägg gjorts med orden ”i fredsfrämjande syfte” för att knyta regleringen närmare och på ett tydligare sätt till FN-stadgan och folkrätten.

*Fjärde stycket* överensstämmer med det nu gällande andra stycket bortsett från språkliga justeringar.

Regeringens rätt enligt det nu gällande tredje stycket i paragrafen att bemyndiga rikets försvarsmakt att använda våld för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater har placerats som ett nytt sista stycke i 13 kap. 6 § RF (se avsnitt 8.1.1 och 8.1.2).

Från Sovjetockupation till Al Qaida  
och global uppvärmning: Den  
konstitutionella regleringen av  
statsmaktens krishantering i ett  
europeiskt perspektiv

av Fil. dr. Anna Khakee

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>133</b>
<b>2</b>	<b>Venedigkommissionen och "emergency powers" .....</b>	<b>135</b>
<b>3</b>	<b>Den konstitutionella regleringen av nödlägen i Europa..</b>	<b>139</b>
3.1	Inledning.....	139
3.2	Länder med mycket detaljerade konstitutionella regler för krislägen: Grekland, Polen, Portugal, Tyskland och Ungern.....	142
3.3	Länder i mellanläget mellan minimal och utförlig konstitutionell reglering: Bulgarien, Estland, Frankrike, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Nederländerna, Rumänien, Slovakien, Slovenien och Spanien .....	160
3.4	Länder med liten eller minimal konstitutionell reglering: Belgien, Cypern, Danmark, Finland, Luxemburg, Norge, Schweiz, Tjeckien och Österrike .....	187
<b>4</b>	<b>Länderstudier: krishantering i regelverk och praktik .....</b>	<b>201</b>
4.1	Inledning.....	201
4.2	Danmark.....	202
4.3	Finland.....	206
4.4	Frankrike .....	212
4.5	Italien.....	216

4.6	Norge .....	218
4.7	Schweiz .....	222
4.8	Spanien .....	226
4.9	Storbritannien.....	231
4.10	Tyskland.....	237
<b>5</b>	<b>Slutsatser .....</b>	<b>241</b>

# 1 Inledning

Regeringsformens trettonde kapitel innehåller vissa bestämmelser om hur Sverige ska styras vid krig eller krigsfara.<sup>1</sup> Dessa regler innebär bl.a. att riksdagen ersätts av en "mini-riksdag" (en s.k. krigsdelegation), att regeringens beslutande makt utökas och att allmänna val kan uppskjutas. Vissa fri- och rättigheter kan också lättare begränsas av riksdagen eller krigsdelegationen. Däremot får grundlagen, riksdagsordningen och lagen om val till riksdagen inte ändras eller upphävas. Ett scenario där Sverige är helt eller delvis under ockupation ges relativt stort utrymme i bestämmelserna: på ockuperat område får riksdagen och regeringen ej fatta beslut, val får inte hållas och en statschef på ockuperat område anses automatiskt hindrad att fullgöra sina uppgifter.

I ett internationellt perspektiv har dessa bestämmelser ansetts relativt ovanliga. Sålunda skriver Bengt Owe Birgersson och Jörgen Westerståhl att "[r]egeringsformen innehåller... särskilda bestämmelser för det fall att Sverige skulle råka i *krig* och *krigsfara*. De flesta länders författningar har inga stadganden härom"<sup>2</sup> Många europeiska länders lagstiftning reglerar dock dylika nödlägen med hjälp av undantagstillstånd eller liknande konstitutionella konstruktioner.<sup>3</sup> Kartläggningen som följer visar på att den svenska konstitutionella regleringen av krig och krigsfara inte tillhör varken de mest eller minst detaljerade på området, utan ligger någonstans i mitten på skalan i ett europeiskt perspektiv. Däremot är Sverige unikt i sin reglering av ockupationstillstånd, vilket är speciellt

---

<sup>1</sup> Författaren vill särskilt tacka Torbjörn Hedman och Katarina Rikte för noggrann genomgång av manuskriptet.

<sup>2</sup> Birgersson, Bengt Owe och Jörgen Westerståhl (1992) *Den svenska folkstyrelsen* Upplaga 5:1, Allmänna Förlaget, s.32.

<sup>3</sup> På engelska används termerna "state of emergency", "state of exception", "state of alarm", "state of siege", samt också ibland begreppen "martial law". Dessutom används ibland uttrycket "times of war" eller liknande. Dessa har här översatts med termerna "undantagstillstånd" (state of emergency och state of exception), "larmberedskap" (state of alarm), "belägringstillstånd" (state of siege), "krigslagar" (martial law) och krigstid eller krigstillstånd (times of war, situations of war e.dyl.).

anmärkningsvärt då Sverige ju är ett av de få europeiska länder som inte varit ockuperat någon gång under de senaste hundra åren. Det pågår också en intensiv debatt om undantagslagstiftning internationellt, inte minst p.g.a. det s.k. kriget mot terrorismen och fenomen såsom Guantánamo Bay och extra-legala fängelser i Europa och USA.<sup>4</sup>

Denna rapport, som utförts på Grundlagsutredningens uppdrag, syftar till att med hjälp av en bred europeisk jämförelse belysa den svenska regleringen av krig och krigsfara i regeringsformens trettonde kapitel och att ge underlag för diskussioner om behovet av förändring. Uppdraget fokuserar på systemet för krishantering och den konstitutionella regleringen av ”extraordinära” förhållanden såsom krig, krigsfara, naturkatastrofer, terroristangrepp, svåra epidemier eller svårartade ekonomiska kriser i andra europeiska länder.

EU:s medlemsländer samt Norge och Schweiz omfattas av studien, som är upplagd i två delar. I ett första steg kartläggs i vilken utsträckning de olika ländernas konstitutioner innehåller regler rörande ”extraordinära” förhållanden eller nödlägen, och hur dessa regler ser ut. I ett andra steg beskrivs systemet för krishantering på högsta ledningsnivå närmare i ett antal länderstudier. Dessa omfattar Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Norge, Storbritannien, Schweiz, Spanien och Tyskland. Länderstudierna innefattar uppgifter om såväl lagstiftningen som beslutsfattandet för de högsta organen i nödlägen, samt exempel på när och hur sådan lagstiftning använts i praktiken. Dessutom ingår en redogörelse för Europarådets, eller närmare bestämt Venedigkommissionens, rekommendationer på området.

Uppgifterna i rapporten bygger på olika typer av källor. Som huvudkälla till kartläggningen i del ett har ländernas konstitutioner använts. Länderstudierna baseras på ett bredare urval källor, bl.a. lagstiftning, offentliga rapporter och redovisningar, akademiska studier, andra studier, uppslagsverk och pressuppgifter.

---

<sup>4</sup> Ett intressant argument i detta hänseende framförs av Bruce Ackerman, professor i rätts- och statsvetenskap vid Yaleuniversitetet i USA. Han argumenterar för att även länder såsom USA, som inte hittills haft regler för undantagstillstånd, bör överväga upprättandet av vad han kallar en ”nödkonstitution” (emergency constitution). I tider av terrorism behövs en sådan, anser han, även om man tar i beaktande att nya juridiska instrument kan komma att missbrukas. Skälet är, enligt Ackerman, att utan en ”nödkonstitution” kan regler som undan för undan urholkar de grundläggande fri- och rättigheterna permanentas. En nödkonstitution är däremot alltid temporär, konstruerad så att dess livslängd förblir kort, och dess regler noggrant stipulerade i lag (se Ackerman, Bruce (2004). ”The Emergency Constitution” *The Yale Law Journal* Vol.113:1029).

## 2 Venedigkommissionen och "emergency powers"

Venedigkommissionen inom Europarådet har befattat sig jämförelsevis lite med vad den klassificerar som "emergency powers". Dess enda arbete på området – en kartläggning av befogenheter vid undantagstillstånd från 1995, som omfattar 20 av EU:s 27 medlemsländer samt andra länder i Europa och övriga världen – är dock relativt omfattande.<sup>1</sup> Kartläggningen bygger på enkätsvar från kommissionens medlemmar. Analysen har använts i jämförande syfte för föreliggande rapport.

I sina slutsatser poängterar Venedigkommissionen att det i nödlägen alltid finns risk för maktmissbruk och att erfarenheten visar att det ofta är då de mest allvarliga brotten mot de mänskliga rättigheterna begås.<sup>2</sup> Därför är det, enligt kommissionen, av vikt att man i den konstitutionella ordningen finner lämpliga regler för hur sådana problem ska hanteras. Dess rekommendationer begränsar sig dock till de mänskliga rättigheterna, eftersom olika länders regelverk vad beträffar statsorganen skiljer sig alltför mycket åt för att generella rekommendationer ska kunna utfärdas. Rekommendationerna baserar sig på den Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR), Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (ECHR), och dess amerikanska motsvarighet (American Convention on Human Rights, ACHR), och lyder som följer:

---

<sup>1</sup> European Commission for Democracy through Law (Venedigkommission) (1995). "Emergency powers" författad av Ergun Özbudun and Mehmet Turhan, i serien *Science and technique of democracy* No. 12 CDL-STD(1995) 012, Strasbourg. [http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL-STD\(1995\)012-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL-STD(1995)012-e.asp)

<sup>2</sup> Se också DCAF (2005). "States of Emergency" *Backgrounder Security Sector Governance and Reform*. Genève: DCAF (Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces), oktober, s. 1-2.

- a) De nödlägen som kan ge upphov till att undantagstillstånd proklamerats ska klart och entydigt definieras och begränsas i konstitutionen. I de tre internationella konventionerna definieras sådana nödlägen som "krig eller nödläge som hotar nationens existens" ("war or public emergency threatening the life of the nation").<sup>3</sup>
- b) *De facto*-undantagstillstånd bör undvikas; undantagstillstånd ska alltid proklamerats officiellt. Enligt Venedigkommissionen står detta i överensstämmelse med de tre människorättskonventionernas krav på att andra konventionsstater eller den internationella organisationens (dvs. FN:s, Europarådets osv.) sekretariat underrättas i de fall då en stat beslutar om avvikelser från konventionen.<sup>4</sup>
- c) Konstitutionen bör klargöra vilka fri- och rättigheter statsmakten har rätt att tillfälligt upphäva under ett undantagstillstånd, och vilka som under alla förhållanden ska respekteras. De tre människorättskonventionerna rymmer fyra sådana icke-inskränkbara rättigheter ("non-derogable rights"): rätten till liv, rätten att inte utsättas för tortyr eller annan inhuman eller förnedrande behandling eller bestraffning, förbudet mot slaveri och trældom samt principen "inget straff utan lag". Dessa fyra "kärnrättigheter" bör enligt Venedigkommissionen uttryckligen nämnas i konstitutionen. Andra rättigheter är också centrala: garantier mot godtycklig arrestering och rätten till en opartisk rättegång, liksom rätten att överklaga lagar och beslut tagna av undantagstillståndsmakten. Dessa rättigheter bör åtnjutas av alla utan diskriminering.
- d) Nödåtgärderna och de tillfälliga upphävandena av vissa fri- och rättigheter bör stå i proportion till faran. Fri- och rättigheter får bara upphävas vid krig eller nödläge som hotar landets fortbestånd. Kravet på proportionalitet innebär också att nödåtgärder inte kan fortbestå längre än faran själv, och ej heller i geografiska områden där nöden så ej kräver. Vid mindre extrema nödsituationer behöver inga fri- och rättigheter tillfälligt upphävas: det räcker med att reglera människors beteenden, användandet av deras egendom samt regeringens rätt att

<sup>3</sup> Venedigkommissionen *opt cit*, "Recommendations".

<sup>4</sup> I annan litteratur ses detta som två skilda punkter: officiell proklamation för landets invånare och notifikation till andra stater och de internationella organisationernas sekretariat (se t.ex. DCAF (2005) *opt cit*).



fatta vissa beslut som i annat fall skulle ha fattats av parlamentet.

- e) Även i en nödsituation bör den fundamentala principen om rättsstatlighet gälla. Med andra ord bör ingen ställas inför rätta inför andra domstolar än dem som tidigare fastställts i lag.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Venedigkommissionen *opt cit*, "Recommendations".

## 3 Den konstitutionella regleringen av nödlägen i Europa

### 3.1 Inledning

De allra flesta europeiska länders konstitutioner innefattar speciella regler, som kan träda i kraft vid vissa typer av nödlägen. Dessa nödlägen definieras olika, och reglerna för hur de ska hanteras skiljer sig också mycket åt, både i innehåll och i detaljrikedom. Nödlägena kan begränsas till krig och krigsfara, som i t.ex. Sverige och Italien, eller innefatta också naturkatastrofer, terroristangrepp, svåra epidemier eller svårartade ekonomiska kriser m.m. Regleringen av sådana situationer är också väldigt olikartad, och i många fall finns olika regler beroende på krisens art. I andra fall är regelverket i konstitutionen mycket knapphändigt.

Inte sällan kan ett lands historiska erfarenheter utläsas av dess konstitutionella definition av potentiella nödsituationer och hur dessa enligt konstitutionen ska hanteras. Sålunda nämns i Greklands konstitution statskupper som ett potentiellt hot mot den demokratiska ordningen, irländarna uppehåller sig vid väpnade uppror, och många före detta Öststater har relativt detaljerade regler för hur undantagstillstånd får användas och vilka fri- och rättigheter som får åsidosättas; detta, kan man förmoda, i reaktion mot hur undantagstillstånd användes under kommunisttiden. Det rör sig dock inte om någon generell regel: de flesta europeiska länder har i mannaninne befunnit sig under ockupationsmakt, vissa både under andra världskriget och under kommunisttiden, ändock har inget av dem någon närmare grundlagsreglering i detta hänseende, medan Sverige, som ju inte ockuperats i modern tid, har detta.

Rent generellt innebär grundlagsreglerna något eller flera av följande förändringar:

- Arbetssätt för och ansvarsfördelning mellan de olika delarna av statsmakten ändras;
- Invånarna uppmärksammas på att vissa av deras normala vanor och beteenden ej längre är lämpade;
- Vissa demokratiska fri- och rättigheter begränsas eller upphör att gälla;
- Invånarna åläggs nya skyldigheter.

De europeiska länderna benämner också de regelverk som kan träda i kraft i nödlägen olika: undantagstillstånd; larmberedskap; beläringstillstånd; krigslagar och krigstillstånd är några av de termer som används (se kap. 1, fotnot 3). När en generell term behövs för att sammanfatta alla dessa olika begrepp används hädanefter konstruktionen ”nödtillstånd”: dock används i möjligaste mån landets egen benämning eller benämningar.

I det följande görs en genomgång av alla EU-medlemsländers<sup>1</sup> samt Norges och Schweiz konstitutioner. Tyngdpunkten ligger på i vilken mån och hur de olika ländernas konstitutioner reglerar nödlägen. För varje land besvaras följande frågor:<sup>2</sup>

- Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning?<sup>3</sup> I vilka paragrafer?
- Finns olika grader eller typer av nödtillstånd beroende på nödlägets art (krig, naturkatastrof, epidemi osv.)?
- För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?
- Vem beslutar om nödtillstånd?
- Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?
- Hur förlängs nödtillstånd?
- Hur avslutas nödtillstånd?
- Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?

---

<sup>1</sup> Undantaget är Storbritannien, som ju inte har någon nedtecknad konstitution och därför inte ingår i kartläggningen. Det brittiska systemet för krishantering behandlas dock i en av fallstudierna i del 2 av rapporten.

<sup>2</sup> Det bör noteras att vissa länders grundlagsreglering av nödtillstånd är relativt svårtolkad. Författaren har strävat efter att på ett i alla delar korrekt sätt återge de regleringar som finns: trots detta kan misstolkningar och förbiseenden inte uteslutas.

<sup>3</sup> Här bör noteras att det i de flesta fall (d.v.s. i de fall då konstitutionen inte är författad på engelska, franska eller något nordiskt språk) rör sig om översättningar från originalspråket till engelska, som författaren sedan i sin tur översatt till svenska. Det kan härmed inte uteslutas att en viss betydelseförskjutning skett i samband med sådana dubbla översättningar.

- Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?
- Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?
- Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?
- Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden (dvs. icke-inskränkbara rättigheter, se kapitel 2)?
- Andra, landsspecifika element värda att notera.

I det följande har länderna klassificerats i tre olika grupper i enlighet med hur utförligt deras konstitutioner reglerar nödlägen. I avsnitt 3.2 presenteras en grupp länder med mycket detaljerade konstitutionella regler för krislägen. Dessa länders konstitutioner besvarar alla eller de flesta av ovanstående frågor. Det rör sig mestadels om länder med ännu levande minnen och erfarenheter av diktatur och missbruk av undantagstillstånd, såsom Grekland, Polen, Portugal och Tyskland. Därefter kommer en mer heterogen grupp länder i ett mellanläge mellan mycket utförliga och mycket knapphändiga regleringar av nödlägen (avsnitt 3.3): deras grundlagar innefattar regler på ett antal av ovanstående punkter, men lämnar vissa väsentliga frågor obesvarade. Denna grupp är oenhetlig i två avseenden: för det första finns stora skillnader i vilka frågor som bevaras och hur noggrant dessa regleras; för det andra skiljer sig dessa länders historiska bakgrund och erfarenheter också mycket åt. I avsnitt 3.4 presenteras en grupp länder med liten eller minimal konstitutionell reglering av nödlägen, dvs. länder vars konstitutioner reglerar högst ett fåtal av ovanstående frågor. Det rör sig nästan uteslutande om västeuropeiska länder, såsom Belgien, Luxemburg, Schweiz och Österrike. Med Danmark, Finland och Norge är Norden överrepresenterat i denna grupp och Sverige – som i denna klassificering skulle hamna i mellangruppen – utgör sålunda ett intressant nordiskt undantag.

### 3.2 Länder med mycket detaljerade konstitutionella regler för krislägen: Grekland, Polen, Portugal, Tyskland och Ungern

#### Grekland (grundlag från 1975, senast ändrad 2001)

<p><i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i></p> <p>Greklands konstitution reglerar belägringstillstånd i paragraf 48. Vissa tillägg angående expropriering i fall av omedelbart nödläge som kan hota den allmänna ordningen eller människors hälsa finns i paragraferna 18.3 och 22.4.</p>
<p><i>Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?</i></p> <p>Krig eller mobilisering p.g.a. hot utifrån eller ett omedelbart hot mot den nationella säkerheten, eller vid väpnad statskupp med mål att störta det demokratiska styrelsesättet (paragraf 48.1).</p>
<p><i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i></p> <p>Parlamentet på förslag av regeringen (paragraf 48.1). Ett sådant beslut fattas med tre-femtedels majoritet av det totala antalet parlamentsledamöter (paragraf 48.6). Om parlamentet inte sammanträder och om det objektivt sett inte finns möjlighet att sammankalla det i tid, kan presidenten, på förslag av regeringen, besluta om belägringstillstånd. Detta dekret ska under alla omständigheter, t.o.m. om parlamentet upplösts, godkännas av detsamma senast inom 15 dagar (paragraf 48.2). Ett sådant parlamentsbeslut fattas med absolut majoritet (paragraf 48.6).</p>
<p><i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i></p> <p>Ja, för belägringstillstånd finns en tidsgräns på 15 dagar (paragraf 48.1).</p>
<p><i>Hur förlängs nödtillstånd?</i></p> <p>Genom parlamentsbeslut var femtonde dag, detta även om parlamentet upplösts eller om dess mandatperiod löpt ut (paragraf 48.3). Ett sådant beslut fattas med absolut majoritet (paragraf 48.6).</p>

<p><i>Hur avslutas nödtillstånd?</i></p> <p>Om det inte förlängs av parlamentet (se ovan) eller om kriget är avslutat, om detta var skälet till att beläringstillstånd utfärdats (paragraf 48.4).</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i></p> <p>Presidenten, på förslag av regeringen, har 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 det att de utfärdats eller efter det att parlamentet sammankallats. Om de ej föreläggs parlamentet inom tidsgränsen eller om parlamentet inte godkänner dem inom femton dagar efter föreläggandet, upphör de att gälla (paragraf 48.5).</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i></p> <p>Särskilda domstolar ("extraordinary courts") upprättas vid beläringstillstånd (paragraf 48.1).</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i></p> <p>Vid krig förlängs presidentens mandatperiod till krigsslutet (paragraf 30.4). Det samma gäller för parlamentet. Om parlamentet har upplösts, ska nyval uppskjutas till dess att kriget är slut. Under tiden återkallas parlamentet (paragraf 53.3).</p>

*Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?*

I enlighet med paragraf 48.1 får följande rättigheter tillfälligt inskränkas vid beläringstillstånd:

- (a) rörelsefriheten (i enlighet med paragraf 5.4);
- (b) garantier mot godtycklig och långvarig arrestering (i enlighet med paragraf 6);
- (c) rätten att inte ställas inför rätta inför tillfälliga domstolar (i enlighet med paragraf 8);
- (d) husfriden (i enlighet med paragraf 9);
- (e) mötesfriheten (i enlighet med paragraf 11);
- (a) organisationsfriheten (i enlighet med paragraf 12.1–4);
- (b) yttrande- och pressfriheten (i enlighet med paragraf 14);
- (c) brevhemligheten<sup>4</sup> (i enlighet med paragraf 19);
- (d) förbudet mot tvångsarbete (i enlighet med paragraf 22.3);
- (e) fackföreningsfriheten och strejkrätten (i enlighet med paragraf 23);
- (f) förbudet mot att civilpersoner ställs inför krigsdomstolar (i enlighet med paragraf 96.4);
- (g) skydd vid rättegång i tryckfrihetsfall och vid andra ”politiska lagöverträdelser” (political offences) (i enlighet med paragraf 97).

*Andra, landsspecifika element värda att notera:*

Även om parlamentet upplösts åtnjuter parlamentsledamöterna skydd mot arrestering, fängslande och åtal. Om en parlamentsledamot kallas in som vittne finns viss rätt till tystnad (paragraf 48.7).

<sup>4</sup> I de flesta konstitutioner avses med brevhemligheten också rätten att inte få e-postmeddelanden och fax lästa, liksom rätten att inte bli telefonavlyssnad e.dyl.

## Polen (grundlag från 1997)

<p><i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i></p> <p>Ja, i kapitel XI (paragraferna 228-234) finns krigslagar, undantagstillstånd och "naturkatastroftillstånd" (state of natural disaster) reglerat under samlingsnamnet "extraordinära åtgärder" (extraordinary measures).</p>
<p><i>Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i></p> <p>Ja, krigslag, undantagstillstånd och naturkatastroftillstånd.</p>
<p><i>För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?</i></p> <p>Krigslagar kan komma i fråga vid utifrån kommande hot mot staten, väpnat angrepp mot dess territorium eller när Polen vid angrepp i enlighet med internationellt fördrag deltar i gemensamt försvar (paragraf 229).</p> <p>Undantagstillstånd kan komma i fråga vid hot mot den konstitutionella ordningen, hot mot medborgarnas säkerhet eller den allmänna ordningen (paragraf 230.1).</p> <p>Naturkatastroftillstånd kan utfärdas också vid en "teknologisk olycka" (technological accident) som har följder liknande dem en naturkatastrof kan få (paragraf 232).</p>
<p><i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i></p> <p>Presidenten inrättar krigslagar eller proklamerar undantagstillstånd på begäran av ministerrådet (dvs. regeringen) (paragraferna 229 och 230.1). Inom 48 timmar ska en sådan förordning föreläggas sejmen, som omedelbart ska ta upp den till behandling. En absolut majoritet av rösterna vid en omröstning där minst hälften av det lagstadgade antalet ledamöterna är närvarande kan upphäva presidentens förordning (paragraf 231).</p> <p>Ministerrådet beslutar om naturkatastroftillstånd (paragraf 232).</p>
<p><i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i></p> <p>Ja, för undantagstillstånd finns en tidsgräns på maximalt 90 dagar (paragraf 230.1).</p> <p>För naturkatastroftillstånd är tidsgränsen 30 dagar.</p>



<p><i>Hur förlängs nödtillstånd?</i></p> <p>Undantagstillstånd kan förlängas endast en gång med sejmens tillåtelse, med högst 60 dagar (paragraf 230.2). Naturkatastroftillstånd kan förlängas med sejmens tillåtelse (paragraf 232).</p>
<p><i>Hur avslutas nödtillstånd?</i></p> <p>Se ovan, i övrigt ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i></p> <p>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 ministerrådets begäran ("application"), utfärda förordningar som har kraft av lag. Sådana förordningar måste godkännas av sejmen vid nästa sammanträde (paragraf 234).</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i></p> <p>Förenklade rättsförfaranden och tillfälliga domstolar får upprättas bara i krigstid (paragraf 175.2).</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i></p> <p>Under en period av extraordinära åtgärder får konstitutionen, vallagarna (gällande sejmen, senaten och lokala val samt presidentval) och lagarna som reglerar de extraordinära åtgärderna ej ändras (paragraf 228.6). 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 vidtagits. Mandatperioderna förlängs sålunda om detta är nödvändigt (paragraf 228.7).</p>

*Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?*

I enlighet med paragraf 233.1 får inskränkningar ej göras i följande rättigheter vid undantagstillstånd eller krigslagar:

- (a) människovärdets okränkbarhet (i enlighet med paragraf 30);
- (b) rätten till medborgarskap och medborgarnas rätt till skydd då de befinner sig utomlands (i enlighet med paragraferna 34 och 36);
- (c) rätten till liv (i enlighet med paragraf 38);
- (d) rätten att inte utsättas för tortyr eller annan inhuman eller förnedrande behandling eller bestraffning (i enlighet med paragraferna 39, 40, 41.4);
- (e) principen inget straff utan lag, rätten till försvar (i enlighet med paragraf 42);
- (f) rätten till en opartisk rättegång (i enlighet med paragraf 45);
- (g) rätten till privatliv och rätten att inte utsättas för förtal (i enlighet med paragraf 47);
- (h) trosfrihet (i enlighet med paragraf 53);
- (i) rätten att inkomma med begäran, förslag och klagomål till berörda myndigheter (i enlighet med paragraf 63);
- (j) föräldrars och barns rättigheter (i enlighet med paragraferna 48 och 72).

Inskränkningar får ej vara diskriminerande (paragraf 233.2).

Grundlagen fastställer också vilka rättigheter som får begränsas vid ett naturkatastroftillstånd (paragraf 233.3).

*Andra, landsspecifika element värda att notera -*

### **Portugal (grundlag från 1976, senast ändrad 2001)**

*Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?*

Nödtillstånd finns reglerat bl.a. i paragraferna 19, 134, 138, 140, 161, 164, 172, 179 och 197.1 under benämningarna undantagstillstånd och belägringstillstånd.

<p><i>Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i></p> <p>Ja, undantagstillstånd och belägringstillstånd.</p>
<p><i>För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?</i></p> <p>Både undantagstillstånd och belägringstillstånd kan komma i fråga vid faktiskt eller nära förestående väpnat angrepp, ett allvarligt hot mot eller störande av den konstitutionella ordningen eller en katastrof ("public disaster") (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).</p>
<p><i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i></p> <p>Presidenten proklamerar undantagstillstånd eller belägringstillstånd (paragraf 134 d). Innan proklamationen ska presidenten rådgöra med regeringen och inhämta parlamentets tillåtelse (paragraf 197.1f). Om parlamentet inte är samlat och det inte är möjligt att omedelbart sammankalla det, ska det ständiga utskottet (Standing Committee) besluta i dess ställe (paragraferna 138.1, 161 och 179.3–4). I sådant fall ska parlamentet godkänna beslutet så snart möjlighet finns att sammankalla det (paragraf 138.2). Proklamationen av undantagstillstånd eller belägringstillstånd kräver regeringens kontrasignering (paragraf 140).</p>
<p><i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i></p> <p>För både undantagstillstånd och belägringstillstånd är tidsgränsen femton dagar, utom i fall av krig, då tidsperioden bestäms i lag (paragraf 19.5).</p>
<p><i>Hur förlängs nödtillstånd?</i></p> <p>Båda typerna av nödtillstånd kan förlängas (paragraf 19.5).</p>
<p><i>Hur avslutas nödtillstånd?</i></p> <p>Se ovan, i övrigt ej reglerat i grundlag.</p>

<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i></p> <p>Undantagstillstånd och belägringstillstånd får ej påverka tillämpningen av grundlagsregleringen angående ansvarsområden och funktionssätt för statsorganen eller de självstyrande organen i de autonoma regionerna (paragraf 19.7).</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i></p> <p>I krigstid upprättas krigsdomstolar (courts martial). Deras jurisdiktion är dock begränsad till rent militära brott (paragraf 213).</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i></p> <p>Lagarna som reglerar undantagstillstånd och belägringstillstånd ska innehålla bestämmelser för hur det militära försvaret får användas i sådana situationer (paragraf 275.7).</p>
<p><i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i></p> <p>Parlamentet kan inte upplösas vid undantagstillstånd eller belägringstillstånd (paragraf 172.1).          Grundlagen får ej ändras vid undantagstillstånd eller belägringstillstånd (paragraf 289).          Endast parlamentet får lagstifta om regler för undantagstillstånd och belägringstillstånd (paragraf 164 e).</p>
<p><i>Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?</i></p> <p>Enligt paragraf 19.6 får under inga omständigheter följande rättigheter påverkas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) rätten till liv;</li> <li>(b) människovärdets okränkbarhet;</li> <li>(c) medborgarskap;</li> <li>(d) principen inget straff utan lag;</li> <li>(e) rätten till försvar;</li> <li>(f) trosfrihet.</li> </ul> <p>Proklamationen av undantagstillstånd eller belägringstillstånd ska klargöra vilka rättigheter som tillfälligt inskränks (paragraf 19.5).</p>

*Andra, landsspecifika element värda att notera:*

Parlamentet ska granska hur ett beslut om undantagstillstånd eller belägringstillstånd har tillämpats (paragraf 162 b).

Terrorism nämns uttryckligen i den portugisiska konstitutionen: portugisiska medborgare kan utlämnas till annat land ”i fall av terrorism eller internationell organiserad brottslighet” (paragraf 33.3). I liknande fall får husrannsakan göras nattetid (paragraf 34.3).

### **Tyskland (grundlag från 1949, ändringar angående nödregleringar 1968)**

*Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?*

”Spänt tillstånd” (Spannungsfall) regleras främst i paragraf 80a och försvarstillstånd (Verteidigungsfall) i avsnitt Xa. Vissa tillägg gällande tvångsarbete (tillåtet vid försvarstillstånd i enlighet med paragraf 12a) finns också.

*Finns olika grader/typer av nödtillstånd?*

Ja, spänt tillstånd och försvarstillstånd.

*För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?*

Spänt tillstånd definieras ej närmare i konstitutionen.

Ett försvarstillstånd kan komma i fråga vid väpnat angrepp eller omedelbart hot om sådant angrepp (paragraf 115 a.1).

*Vem beslutar om nödtillstånd?*

Bundestag beslutar om ett spänt tillstånd föreligger. Ett sådant beslut fattas med två tredjedels majoritet (paragraf 80a.1). Regleringen för spänt tillstånd kan också komma i fråga på basis av internationella fördragsmässiga åtaganden, med godkännande av förbundsregeringen (paragraf 80a.3).

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).

Ifall situationen absolut kräver omedelbar handling, och om oöverstigliga hinder finns för Bundestags sammankallande eller om Bundestag inte kan uppnå kvorum, ska 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).

Om vederbörande myndigheter inte har möjlighet att omedelbart deklarerat försvarstillstånd ska, vid väpnat angrepp, deklARATION anses vara gjord och promulgerad vid den tidpunkt då angreppet började (paragraf 115a.4).

*Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?*

Regleras ej i grundlag.

*Hur förlängs nödtillstånd?*

Regleras ej i grundlag.

*Hur avslutas nödtillstånd?*

Spänt tillstånd avslutas närhelst Bundestag så beslutar (paragraf 80a.2).

Bundestag, med Bundesrats godkännande, kan närsomhelst deklarerat att försvarstillstånd upphör. Bundesrat kan begära att Bundestag tar upp frågan om upphörande till behandling (paragraf 115 l.2). Om grunderna för försvarstillstånd ej längre föreligger, ska deklARATION om dess upphörande omedelbart göras (paragraf 115 l.2).

*Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?*

Vid proklamation av försvarstillstånd ska befälet för krigsmakten övergå till förbundskanslern (paragraf 115b).

Förbundsrepubliken ska ha rätt att lagstifta även i frågor som normalt faller under förbundsstaternas lagstiftningsområde. Sådana lagar kräver Bundesrats godkännande (paragraf 115c.1).

Propositioner som regeringen anser vara brådskande ska föreläggas Bundestag och Bundesrat samtidigt. De bägge kamrarna ska utan dröjsmål debattera sådana propositioner i en gemensam session (paragraf 115d.2).

Om 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 kvorum, ska Gemensamma utskottet ersätta både Bundestag och Bundesrat (paragraf 115e.1). Lagar stiftade av Gemensamma utskottet ska inte förbli giltiga längre än sex månader efter försvarstillståndets slut (paragraf 115k.2, speciella regler gäller för vissa lagar gällande statens finanser e.dyl.).

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 förbundsrepubliken ställe (se paragraf 115i).

*Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?*

Förbundsrepubliken kan tillsätta federala militärdomstolar för brottmål. Dessa får döma i civila brottmål bara vid försvarstillstånd (paragraf 96.2). Högsta instans i sådana mål ska vara högsta domstolen (Bundesgerichtshof) (paragraf 96.3).

*Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?*

Vid försvarstillstånd eller spänt tillstånd får krigsmakten tillåtas att understödja polisens åtgärder för att skydda civil egendom (paragraf 87a.3). 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 för att stödja polisen och gränspolisen genom skydd av civil egendom och bekämpandet av organiserade och väpnade rebeller. Om Bundestag eller Bundesrat så begär, ska ett sådant utnyttjande av krigsmakten avbrytas (paragraf 87a.4).

Dessutom finns regler för förbundsrepublikens utökade maktbefogenheter över polis i vissa krissituationer, samt hur olika förbundsstater kan understödja varann och erhålla stöd från förbundsrepubliken genom utbyte av polisstyrkor i vissa nödsituationer. T.ex. får en förbundsstat vid allvarlig olycka eller naturkatastrof kalla på krigsmaktens hjälp (se paragraferna 91 och 35.2).



*Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?*

Gemensamma utskottet får ej, varken helt eller delvis, ändra, upphäva eller tillfälligt inskränka grundlagen. Den får inte heller överföra maktbefogenheter till någon internationell organisation (paragraf 115e.2). Bundestag, med Bundesrats godkännande, får närsomhelst upphäva lagar utfärdade av Gemensamma utskottet. Bundesrat kan begära att Bundestag tar upp frågan om upphävande till behandling (paragraf 115 l.1).

Gemensamma utskottet eller förbundsregeringens åtgärder för att avvärja en fara kan upphävas genom beslut av Bundestag och Bundesrat (paragraf 115 l.1).

Författningsdomstolen och dess arbete ska fortsätta som vanligt, förutom i fall där domstolen själv beslutar att dess arbetssätt måste anpassas till situationen (se paragraf 115g).

Mandatperioder för Bundestag och förbundsstaternas parlament ska, om de löper ut under försvarstillstånd, förlängas till sex månader efter försvarstillståndets slut. Detsamma gäller för domare vid författningsdomstolen. För presidenten gäller samma regler, men med en förlängning på nio månader efter försvarstillståndets slut (paragraf 115 h.1).

Bundestag får ej upplösas vid försvarstillstånd (paragraf 115 h.3).

*Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?*

Lagar om försvaret, inklusive skyddet av civilbefolkningen, får inskränka rätten till fri rörlighet (i enlighet med paragraf 11) och hemfriden (i enlighet med paragraf 13) (paragraf 17a.2).

En förbunds lag om försvarstillstånd får, såvitt omständigheterna så fordrar, innehålla stadgar om kompensation vid expropriering som avviker från konstitutionella bestämmelser. Sådan lag får stadga annan tidsgräns för frihetsberövande än den som anges i konstitutionen, dock ej längre än fyra dagar i fall där ingen domare kunnat agera inom de normala tidsgränserna (paragraf 115c.2).

*Andra, landsspecifika element värda att notera:*

Vid internationellt fredsfördrag, försvarsfördrag eller ett gradvist avvecklande av en ockupationsregim får grundlagen ändras genom tillägg så att det klargörs att sådant fördrag är i överensstämmelse med grundlagen (paragraf 79.1).

Viss reglering av de finansiella aspekterna av ett försvarstillstånd finns också (se paragraf 115c.3).

### Ungern (grundlag från 1949, helt omarbetad efter 1989)

*Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?*

Nödtillstånd finns reglerat under benämningarna tillstånd av fara ("state of danger"), undantagstillstånd, nationellt kristillstånd (state of national crisis), "förebyggande försvarskristillstånd" (preventive defense emergency) och krigstillstånd bl.a. i paragraferna 8.4, 19, 19/A - 19/E, 28/A, 28/C.5, 35.1 och 3 samt 40/B.2.

*Finns olika grader/typer av nödtillstånd?*

Ja, tillstånd av fara, undantagstillstånd, nationellt kristillstånd, förebyggande försvarskristillstånd och krigstillstånd.

*För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?*

Tillstånd av fara kan komma i fråga vid naturkatastrofer som innebär fara för liv och egendom (paragraf 35.1.i).

Undantagstillstånd kan komma i fråga i fall då man genom militära aktioner försöker kullkasta den konstitutionella ordningen eller tillägna sig full kontroll över statsmakten, i fall av väpnat våld som allvarligt och i stor skala äventyrar liv och egendom samt vid natur- eller industrikatastrof (paragraf 19.3i).

Nationellt kristillstånd och förebyggande försvarskristillstånd kan komma i fråga i fall av krig eller omedelbar fara för väpnat anfall av främmande makt (paragraf 19.3h och n).

Krigstillstånd definieras ej närmare i konstitutionen.

*Vem beslutar om nödtillstånd?*

Parlamentet beslutar om undantagstillstånd, nationellt kristillstånd, förebyggande försvarskristillstånd och krigstillstånd (paragraf 19.3). Sådant beslut kräver en majoritet på två tredjedelar av alla parlamentsledamöter; i fall av förebyggande försvarskristillstånd två tredjedelar av närvarande parlamentsledamöter (paragraf 19.4).

Skulle parlamentet förhindras att fatta beslut, har presidenten rätt att införa undantagstillstånd, nationellt kristillstånd eller krigstillstånd (paragraf 19/A.1). Parlamentet ska anses förhindrat om det inte är samlat och det är omöjligt att sammankalla det p.g.a. tidsbrist eller p.g.a. de händelser som gjort att förklaring av undantagstillstånd, nationellt kristillstånd eller krigstillstånd är av nöden (paragraf 19/A.2). Parlamentets talman, ordföranden i författningsdomstolen och statsministern avgör tillsammans huruvida parlamentet ska anses förhindrat att sammanträda och om införande av undantagstillstånd, nationellt kristillstånd eller krigstillstånd är berättigat (paragraf 19/a.3). Vid dess första session efter det att förhindret hävts ska parlamentet granska motiveringen till proklamationen av undantagstillstånd, nationellt kristillstånd eller krigstillstånd, och avgöra åtgärdernas lagenlighet. Sådant beslut fattas med en majoritet på två tredjedelar av alla parlamentsledamöter (paragraf 19/A.4).

*Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?*

Ej reglerat i grundlag.

*Hur förlängs nödtillstånd?*

Ej reglerat i grundlag.

*Hur avslutas nödtillstånd?*

Ej reglerat i grundlag.

*Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?*

Vid förebyggande försvarskristillstånd kan regeringen besluta om åtgärder som frångår de lagar som reglerar förvaltningen, polisväsendet och försvarsmakten. Sådana lagar får ej ha en giltighetstid på mer än 60 dagar, och presidenten och de berörda parlamentsutskotten ska hållas kontinuerligt informerade (paragraf 35.1.m).

Vid ett tillstånd av fara och ett förebyggande försvarskristillstånd kan parlamentet med två tredjedels majoritet ge regeringen tillstånd att utfärda dekret som frångår gällande lag (paragraf 35.3).

Vid undantagstillstånd ska presidenten genom dekret besluta om nödatgärder, vilka definieras i särskild lag (19/C.2). Dessa gäller i trettio dagar (19/C.4). Presidenten ska omedelbart informera talmannen om sådana nödatgärder. Parlamentet, eller, om parlamentet har förhinder, parlamentets försvarsutskott, ska sammanträda vid undantagstillstånd och har rätt att upphäva sådana nödatgärder (19/C.3).

Se också ”landsspecifika element värda att notera” nedan.

*Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?*

Ej reglerat i grundlag.

*Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?*

I fall då man genom militära aktioner försöker att kullkasta den konstitutionella ordningen eller att tillägna sig full kontroll över statsmakten, eller i fall av väpnat våld som allvarligt och i stor skala äventyrar liv och egendom, vid undantagstillstånd, får försvarsmakten användas om polisstyrkorna visar sig vara otillräckliga (paragraf 40/B.2). Parlamentet fattar beslut om detta. Är parlamentet förhindrat att samlas, fattar presidenten sådant beslut (paragraf 19/C.1).

*Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?*

Vid undantagstillstånd eller nationellt kristillstånd får parlamentet inte upplösas (paragraf 28/A.1). I fall parlamentets mandatperiod skulle upphöra under undantagstillstånd eller nationellt kristillstånd ska det förlängas till dess att nödsituationen upphört (paragraf 28/A.2).

Vid krigstillstånd eller risk för krig eller i en nödsituation kan presidenten återkalla parlamentet om det har upplösts. Parlamentet ska självt fatta beslut om mandatförlängning (paragraf 28/A.3).

Vid nationell kris får författningsdomstolens verksamhet ej inskränkas (paragraf 19/B.6).

*Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?*

Enligt paragraf 8.4 får vid nationellt kristillstånd, undantagstillstånd eller tillstånd av fara grundläggande fri- och rättigheter inskränkas eller tillfälligt upphävas, dock ej följande rättigheter:

- (a) rätten till liv och människovärdets okränkbarhet, rätten att inte utsättas för tortyr eller annan inhuman eller förnedrande behandling eller bestraffning (i enlighet med paragraf 54);
- (b) rättigheter vid frihetsberövande (i enlighet med paragraf 55);
- (c) alla individers rättsförmåga (i enlighet med paragraf 56);
- (d) oskuldspresumtionen, rätten till försvar, principen inget straff utan lag (i enlighet med paragraf 57.2–4);
- (e) trosfrihet (i enlighet med paragraf 60);
- (f) jämställdhet, stöd och skydd till havande och nyförlösta mödrar, skydd av kvinnor och unga på arbetsplatsen (i enlighet med paragraf 66);
- (g) barnens rättigheter (i enlighet med paragraf 67);
- (h) nationella och etniska minoriteters rättigheter (i enlighet med paragraf 68);
- (i) rätten till medborgarskap, ungerska medborgares rätt att vistas i Ungern och att åtnjuta skydd även när de befinner sig utomlands (i enlighet med paragraf 69);
- (j) rätten till socialt skydds nät (i enlighet med paragraf 70/E).

*Andra, landsspecifika element värda att notera:*

Vid krig eller överhängande krigsfara ska ett så kallat nationellt försvarsråd (National Defense Council) upprättas. Ordförande i försvarsrådet är presidenten, och övriga medlemmar utgörs av parlamentets talman, parlamentsgruppernas gruppleddare, statsministern, övriga ministrar och stabschefen (Chief of Staff of the Hungarian Armed Forces) som har rätt att bli konsulterad (paragraf 19/B.2).

Förutom militära angelägenheter i enlighet med paragraf 19/B.1 a–b beslutar det nationella försvarsrådet om nödgärder i enlighet med lag (paragraf 19/B.1c). Rådet övertar presidentens och regeringens maktbefogenheter samt de maktbefogenheter parlamentet överför (paragraf 19/B.3).

Det nationella försvarsrådet kan utfärda dekret som tillfälligt upphäver tillämpningen av vissa lagar eller frångår vissa bestämmelser i lag. Det kan dock ej upphäva tillämpningen av grundlagen (paragraf 19/B.4). Dekreten upphör att gälla samtidigt som nödtillståndet, om ej parlamentet förlänger deras giltighet (paragraf 19/B.5).

Folkomröstning om krigstillstånd, undantagstillstånd och nationellt kristillstånd kan ej hållas (paragraf 28/C.5).

En majoritet på två tredjedelar av närvarande parlamentsledamöter krävs för att godta den lag som fastställer det detaljerade regelverk som ska gälla vid nationellt kristillstånd och undantagstillstånd (paragraf 19/D).

Regler för vilka omedelbara åtgärder statsmakten ska vidta vid ett oväntat väpnat angrepp, innan undantagstillstånd eller krigstillstånd kunnat proklamerats, finns också (se paragraf 19/E).

### 3.3 Länder i mellanläget mellan minimal och utförlig konstitutionell reglering: Bulgarien, Estland, Frankrike, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Nederländerna, Rumänien, Slovakien, Slovenien och Spanien

Bulgarien (grundlag från 1991, senast ändrad 2005)

<i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i>
Undantagstillstånd och krigslagar regleras i paragraferna 57.3, 64.2, 84.12, 100.5 och 162.2.
<i>Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i>
Ja, undantagstillstånd och krigslagar.
<i>För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?</i>
Grunderna för undantagstillstånd regleras ej närmare i konstitutionen.
<i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i>
På hemställan av presidenten eller ministerrådet beslutar parlamentet om krigslagar eller undantagstillstånd omfattande hela eller delar av landets territorium (paragraf 84.12). När parlamentet inte sammanträder och inte kan sammankallas ska presidenten inrätta krigslagar eller proklamera undantagstillstånd. Parlamentet ska då genast sammankallas för att godkänna beslutet (paragraf 100.5).
<i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Hur förlängs nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Hur avslutas nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.

<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i></p> <p>Enligt paragraf 162.2 ska i en nödsituation en ”Grand National Assembly” fylla parlamentets funktioner. ”Grand National Assembly” har 400 ledamöter, medan parlamentet har 240 (paragraferna 63 och 157).</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i></p> <p>Om krig eller annan nödsituation uppstår då parlamentets mandatperiod löpt ut eller är i färd med att löpa ut förlängs denna till dess situationen förändrats till det bättre (paragraf 64).</p>
<p><i>Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?</i></p> <p>Paragraf 57.3 innehåller en uppräknig av de rättigheter som inte får inskränkas efter krigsförklaring, vid undantagstillstånd eller krigslagar. Dessa är:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(h) rätten till liv (i enlighet med paragraf 28);</li> <li>(i) rätten att inte utsättas för tortyr eller annan inhuman eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller tvångsassimilering (i enlighet med paragraf 29);</li> <li>(j) rätten till opartisk rättegång (i enlighet med paragraf 31.1–3);</li> <li>(k) rätten till privatliv (i enlighet med paragraf 32.1);</li> <li>(l) religions- och åsiktsfrihet (i enlighet med paragraf 37).</li> </ul>
<p><i>Andra, landsspecifika element värda att notera -</i></p>



## Estland (grundlag från 1992)

*Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?*

Estlands konstitution reglerar undantagstillstånd och krigstillstånd i paragraferna 128–131 samt i paragraferna 65.14–15 och 104. Nödläge nämns i paragraf 87.8. Vissa tillägg gällande tvångsarbete (tillåtet för att förhindra spridandet av smittsamma sjukdomar eller i fall av naturkatastrof, paragraf 29.2), rätten till fri rörlighet (kan inskränkas i enlighet med lag bl.a. i försvarsintresse, i fall av naturkatastrof och för att förhindra spridandet av smittsamma sjukdomar, paragraf 34) och rätten till mötesfrihet (kan inskränkas i enlighet med lag bl.a. för nationens säkerhet, allmän ordning eller för att förhindra spridandet av smittsamma sjukdomar, paragraf 47) finns också.

*Finns olika grader/typer av nödtillstånd?*

Ja, nödläge, undantagstillstånd och krigstillstånd.

*För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?*

Undantagstillstånd kan proklameras vid hot mot den konstitutionella ordningen (paragraf 129.1). Vad sådana hot kan bestå i specificeras inte närmare i konstitutionen.

Nödläge kan komma i fråga vid naturkatastrof, annan katastrof eller epidemi (paragraf 87.8).

*Vem beslutar om nödtillstånd?*

Parlamentet, på förslag av presidenten, beslutar om krigstillstånd, förutom vid väpnat angrepp, då presidenten proklamerar krigstillstånd utan dröjsmål (paragraferna 65.15, 128).

Parlamentet, på förslag av presidenten eller regeringen, beslutar om undantagstillstånd (paragraferna 65.14, 129). Proklamation av undantagstillstånd kräver en majoritet av alla ledamöter (paragraf 104).

Regeringen beslutar om nödläge (paragraf 87.8).

*Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?*

Ja, tre månader för undantagstillstånd (paragraf 129). Ej i övrigt reglerat i grundlag.

<p><i>Hur förlängs nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Hur avslutas nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag, förutom tremånadersregeln för undantagstillstånd (se ovan).</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i></p> <p>Under krigstid eller vid undantagstillstånd får inga parlaments-, president- eller lokalval hållas. Dessa institutioners maktbefogenheter kan ej heller reduceras, och deras mandat förlängs automatiskt. I sådana fall där mandat förlängts ska val tillkännages inom tre månader efter det att undantagstillstånd eller krigstid har upphört (paragraf 131.1–2).</p>

*Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?*

Paragraf 130 innehåller en uppräknning av de rättigheter som inte får inskränkas vid undantagstillstånd eller i krigstid. Dessa är:

- (a) rätten till estniskt medborgarskap genom jus sanguinis (i enlighet med paragraf 8);
- (b) icke-diskriminering (i enlighet med paragraf 12);
- (c) rättsstatlighet (i enlighet med paragraferna 13–15);
- (d) rätten till liv (i enlighet med paragraf 16);
- (e) rätten att inte utsättas för förtal (i enlighet med paragraf 17);
- (f) rätten att inte utsättas för tortyr eller annan inhuman eller förnedrande behandling eller bestraffning (i enlighet med paragraf 18);
- (g) rätten att bara berövas friheten i brottsbekämpande syfte eller för att förhindra rymning;
- (h) oskuldspresumtionen (i enlighet med paragraf 22);
- (i) principen inget straff utan lag (i enlighet med paragraf 23);
- (j) vissa rättigheter vid rättegång (i enlighet med paragraferna 24.2 och 4);
- (k) rätten till kompensation för moralisk eller materiell skada åsamkad av annan (i enlighet med paragraf 25);
- (l) familjens rätt till skydd och dess skyddsplikt (i enlighet med paragraf 27);
- (m) rätten till socialt skyddsnät (i enlighet med paragraf 28);
- (n) skydd mot utlämning, utom i enlighet med lag eller internationella konventioner (i enlighet med paragraf 36.2);
- (o) Trosfrihet (i enlighet med paragraf 40);
- (p) Meningsfrihet (i enlighet med paragraf 41);
- (q) Rätten till nationell identitet (i enlighet med paragraf 49);
- (r) Rätten att kommunicera med myndighetspersoner på det estniska språket (i enlighet med paragraf 51.1).

*Andra, landsspecifika element värda att notera:*

Ingen folkomröstning kan hållas om undantagstillstånd (paragraf 106).

**Frankrike (grundlag från 1958, senast ändrad 2005)**

<i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i>
Ja, extraordinära befogenheter ("pouvoirs exceptionnels") finns reglerade i paragraf 16, belägringstillstånd i paragraf 36.
<i>Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i>
Ja, extraordinära befogenheter och belägringstillstånd.
<i>För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?</i>
Extraordinära befogenheter kan komma i fråga när republikens institutioner, oavhängighet, territoriella okränkbarhet eller internationella åtaganden utsätts för ett omedelbart och allvarligt hot och dess konstitutionella myndigheter och organ ej längre verkar i vanlig ordning (paragraf 16). I vilka fall belägringstillstånd kan komma i fråga specificeras ej i konstitutionen.
<i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i>
Presidenten beslutar själv om extraordinära befogenheter, efter att ha konsulterat statsministern, presidenterna för nationalförsamlingens bägge kamrar och författningsrådet (paragraf 16). Belägringstillstånd beslutas av regeringen (paragraf 36).
<i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i>
För belägringstillstånd finns en tidsbegränsning på tolv dagar (paragraf 36). Ingen tidsbegränsning för extraordinära befogenheter finns reglerad i grundlag.
<i>Hur förlängs nödtillstånd?</i>
Belägringstillstånd kan förlängas av parlamentet (paragraf 36).
<i>Hur avslutas nödtillstånd?</i>
Se ovan: ej ytterligare reglerat i grundlag.

<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i></p> <p>”Extraordinära befogenheter” förutsätter att de demokratiska institutionerna åtminstone delvis satts ur spel p.g.a. den uppkomna situationen. I övrigt ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i></p> <p>Nationalförsamlingen kan ej upplösas när presidenten använder sig av sina extraordinära befogenheter (paragraf 16).</p>
<p><i>Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Andra, landsspecifika element värda att notera -</i></p>

#### Irland (grundlag från 1937, senast ändrad 2004)

<p><i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i></p> <p>Allmänt nödtillstånd (”public emergency”, ibland ”national emergency”) eller ”krigstid eller tider av väpnat uppror” (time of war or armed rebellion) nämns i paragraferna 15, 24, 28 och 38.4.1.</p>
<p><i>Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i></p> <p>Ja, allmänt nödtillstånd och ”krigstid eller tider av väpnat uppror”.</p>

<p><i>För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?</i></p> <p>Krigstid behöver inte nödvändigtvis innebära att Irland är inblandat i krigföringen. För att vissa konstitutionella regler ska komma att gälla räcker det med att parlamentets bägge kamrar beslutar att allmänt nödtillstånd ("national emergency") gäller p.g.a. av den internationella krigssituationen (paragraf 28.3).</p>
<p><i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i></p> <p>Parlamentets bägge kamrar (se ovan), ej i övrigt reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Hur förlängs nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Hur avslutas nödtillstånd?</i></p> <p>Parlamentets bägge kamrar beslutar när "krigstid eller tider av väpnat uppror" och allmänt nödtillstånd ska upphöra (paragraf 28.3.3).</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i></p> <p>Vid allmänt nödtillstånd kan den tid som senaten (Seanad Éireann) har till förfogande för att behandla lagförslag (förutom förslag att ändra konstitutionen) förkortas (paragraf 24.1). Dess beslut kan också, om de motsäger representanhusets, åsidosättas (paragraf 24.2). Sådana lagar har en livslängd på 90 dagar, förutom i de fall där bägge kamrar, inom dessa 90 dagar, kommer överens om att lagen ska ha en längre giltighetstid (paragraf 24.3).</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i></p> <p>Militärdomstolar får upprättas för rättslig prövning av brott mot militärlagar och vid krigstillstånd eller vid väpnat uppror (paragraf 38.4.1).</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i></p> <p>Se nedan, ej i övrigt reglerat i grundlag.</p>

*Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?*

Vid invasion får regeringen vidta alla åtgärder den anser nödvändiga för att skydda staten, och representanthuset (Dáil Éireann) ska sammankallas så snart som praktiskt möjligt om det inte redan sammanträder (paragraf 28.3.2).

Konstitutionen sätts i det närmaste ur spel vid krig eller väpnat uppror: "Nothing in this Constitution other than Article 15.5.2° [som förbjuder parlamentet att instifta dödsstraff] shall be invoked to invalidate any law enacted by the Oireachtas [parlamentet] 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).

*Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?*

I krigstid eller tider av väpnat uppror upphävs skyddet mot olaga frihetsberövande och prövorätten vid frihetsberövande gentemot försvarsmakten (paragraf 40.4.5). I övrigt ej reglerat i grundlag.

*Andra, landsspecifika element värda att notera -*

### Italien (grundlag från 1947, senast ändrad 2001)

*Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?*

"Krigstid" regleras i paragraferna 27.4, 60, 78, 87.9, 103.3 och 111.7.

*Finns olika grader/typer av nödtillstånd?*

Ej reglerat i grundlag.

*För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?*

Krig.

*Vem beslutar om nödtillstånd?*

Parlamentets båda kamrar beslutar om krigsförklaring (paragraf 78), presidenten utfärdar sådan krigsförklaring (paragraf 87.9).

<p><i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Hur förlängs nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Hur avslutas nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i></p> <p>Parlamentet beslutar om att överlåta nödvändiga maktbefogenheter till regeringen (paragraf 78).</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i></p> <p>Militärdomstolarnas rättskipningsbefogenheter i krigstid beslutas i lag (paragraf 103.3). Rätten att överklaga militärdomstolarnas domar kan inskränkas (paragraf 111.7).</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i></p> <p>Vid krig kan de bägge kamrarnas mandatperiod förlängas genom lag (paragraf 60).</p>
<p><i>Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Andra, landsspecifika element värda att notera -</i></p>



## Lettland (grundlag från 1922, senast ändrad 2005)

<i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i>
Lettlands konstitution nämner undantagstillstånd och krigstid i paragraferna 62, 73 och 82. Vissa tillägg gällande tvångsarbete (tillåtet vid nödhjälpsarbete, paragraf 106) finns också.
<i>Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i>
Undantagstillstånd och krigstid.
<i>För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?</i>
Undantagstillstånd kan proklameras om staten hotas av en utifrån kommande fiende eller ifall den politiska ordningen hotas av ett inhemskt uppror i hela eller delar av landet (paragraf 62).
<i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i>
Regeringen proklamerar undantagstillstånd och meddelar Saeimas (parlamentets) presidium inom 24 timmar. Presidiet ska omedelbart förelägga beslutet för Saeima (paragraf 62). Ett sådant beslut, liksom beslutet om dess upphävande, kan inte bli föremål för en folkomröstning (paragraf 73).
<i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Hur förlängs nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Hur avslutas nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i>
I krigstid och vid undantagstillstånd kan rättsfall underställas militärdomstolar (paragraf 82).

<i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Andra, landsspecifika element värda att notera -</i>

### Litauen (grundlag från 1992, senast ändrad 2004)

<i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i>
Ja, under benämningarna krigslag och undantagstillstånd. Dessa regleras bl.a. i paragraferna 67.20, 84.17, 140, 142–145 och 147. Vissa tillägg gällande tvångsarbete (tillåtet vid olika former av nödhjälpsarbete, paragraf 48) finns också.
<i>Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i>
Ja, krigslag och undantagstillstånd.
<i>För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?</i>
Undantagstillstånd kan proklamerats vid hot mot den konstitutionella ordningen eller samhällsfreden ("social peace").

<i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i>
Seimas (parlamentet) kan självt besluta om krigslag och undantagstillstånd i hela eller delar av landet (paragraferna 67.20, 142, 144). Presidenten kan också, i enlighet med lag, proklamera undantagstillstånd och förelägga beslutet för Seimas vid dess nästa session för godkännande (paragraf 84). Vid väpnat angrepp som hotar statens suveränitet eller dess territoriella integritet ska presidenten förkunna att krigslagar gäller i hela eller delar av landet. Detta beslut ska framläggas Seimas för godkännande. Är Seimas inte församlat ska ett extra sammanträde omedelbart sammankallas (paragraferna 142 och 144).
<i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i>
Ja, för undantagstillstånd är tidsgränsen sex månader (paragraf 144).
<i>Hur förlängs nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Hur avslutas nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i>
Ej reglerat i grundlag.

<p><i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i></p> <p>Om tidpunkten för allmänna val infaller då krig pågår, ska antingen Seimas eller presidenten fatta beslut om att Seimas, presidentens, eller kommunfullmäktiges mandatperiod ska förlängas. I sådana fall där mandat förlängts ska nyval tillkännages inom tre månader efter det att kriget upphört (paragraf 143).</p> <p>Vid undantagstillstånd eller krigslag får konstitutionen inte ändras (paragraf 147).</p>
<p><i>Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?</i></p> <p>När krigslagar eller undantagstillstånd proklamerats får tillfälliga undantag göras från vissa fri- och rättigheter. Dessa uppräknas i paragraf 145 och omfattar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) rätten till privatliv (i enlighet med paragraf 22);</li> <li>(b) rätten till hemfrid (i enlighet med paragraf 24);</li> <li>(c) yttrandefriheten (i enlighet med paragraf 25);</li> <li>(d) rörelsefriheten inom Litauen såväl som över Litauens gränser (i enlighet med paragraf 32);</li> <li>(e) organisationsfriheten (i enlighet med paragraf 35);</li> <li>(f) mötesfriheten (i enlighet med paragraf 36).</li> </ul>
<p><i>Andra, landsspecifika element värda att notera -</i></p>

#### Malta (grundlag från 1964, senast ändrad 2007)

<p><i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i></p> <p>Ja "period av allmänt nödläge" regleras i paragraf 47. Vissa tillägg gällande tvångsarbete (tillåtet vid nödhjälpsarbete, paragraf 35.2.d) finns också.</p>
<p><i>Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>

<p><i>För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?</i></p> <p>Tre typfall nämns då period av allmänt nödläge proklameras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) Malta befinner sig i krig;</li> <li>(b) Presidenten har proklamerat en period av allmänt nödläge (sic!);</li> <li>(c) Parlamentet har med två tredjedels majoritet av alla ledamöter antagit en resolution med innebörden att de demokratiska institutionerna på Malta hotas av omstörtning (paragraf 47.2).</li> </ul> <p>De möjliga grunderna till att presidenten proklamerar en period av allmänt nödläge specificeras ej.</p>
<p><i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i></p> <p>Se ovan.</p>
<p><i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i></p> <p>Ja, fjorton dagar, om presidenten inte tidigare upphävt perioden av allmänt nödläge (paragraf 47.3.b).</p> <p>I de fall parlamentet antagit en resolution med innebörden att de demokratiska institutionerna hotas är tidsgränsen tolv månader, om inte parlamentet upphävt resolutionen tidigare (paragraf 47.4).</p>
<p><i>Hur förlängs nödtillstånd?</i></p> <p>Perioden av allmänt nödläge kan förlängas av parlamentet upp till tre månader i taget (paragraf 47.3.c).</p>
<p><i>Hur avslutas nödtillstånd?</i></p> <p>Se ovan, ej i övrigt reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>

<p><i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i></p> <p>Parlamentet ska, om det inte redan är samlat, samlas inom fem dagar efter det att en period av allmänt nödläge proklamerats, och därefter fortsätta sammanträda (paragraf 47.3.a).</p> <p>Om Malta befinner sig i krig kan parlamentets mandatperiod förlängas i tolv månadersperioder, dock högst sammanlagt fem år (paragraf 76.3).</p>
<p><i>Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?</i></p> <p>Skyddet mot godtycklig arrestering (i enlighet med paragraf 34) och mot diskriminering (i enlighet med paragraf 45) kan reduceras under en period av allmänt nödläge (paragraferna 34.5 och 45.4.e).</p>
<p><i>Andra, landsspecifika element värda att notera -</i></p>

### Nederländerna (grundlag från 2002)

<p><i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i></p> <p>Ja, under benämningen undantagstillstånd i paragraf 103. Krigsrätt nämns i samband med domstolsväsendet: andra regler för åtal får bestämmas i lag vid krigsrätt (paragraf 113.4).</p>
<p><i>Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i></p> <p>Undantagstillstånd och krigsrätt (det senare för straffrätt i krig).</p>
<p><i>För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?</i></p> <p>Grundlagen föreskriver att sådana fall ska bestämmas i lag (paragraf 103.1).</p>
<p><i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i></p> <p>Undantagstillstånd proklamerar genom kungligt dekret (paragraf 103.1).</p>

<i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i>
Generalstaterna (dvs. parlamentets båda kamrar) beslutar i en gemensam session om tidsbegränsning för undantagstillståndet. Sådant beslut ska fattas omedelbart efter det att undantagstillståndet proklamerats och närhelst Generalstaterna finner det nödvändigt (paragraf 103.3).
<i>Hur förlängs nödtillstånd?</i>
Se ovan.
<i>Hur avslutas nödtillstånd?</i>
Genom kungligt dekret, se också ovan.
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i>
Grundlagen föreskriver att effekterna av undantagstillstånd ska bestämmas i lag (paragraf 103.1). I övrigt föreskrivs att vid undantagstillstånd kan konstitutionens bestämmelser om de maktbefogenheter som tillkommer provinsregeringarna, kommunerna och vattenstyrelserna ("waterschappen") frångås (paragraf 103.2).
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i>
Grundlagen föreskriver att effekterna av undantagstillstånd och krigsrätt ska bestämmas i lag (paragraferna 103.1 och 113).
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i>
Grundlagen föreskriver att effekterna av undantagstillstånd ska bestämmas i lag (paragraf 103.1).
<i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i>
Grundlagen föreskriver att effekterna av undantagstillstånd ska bestämmas i lag (paragraf 103.1).

*Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?*

Nederländernas konstitution (paragraf 103.2) medger att en proklamation av undantagstillstånd kan innehålla restriktioner i:

- (a) rätten till fri religionsutövning (i enlighet med paragraf 6);
- (b) yttrandefriheten (i enlighet med paragraf 7);
- (c) organisationsfriheten (i enlighet med paragraf 8);
- (d) mötesfriheten (i enlighet med paragraf 9);
- (e) vissa regler kring hemfriden (i enlighet med paragraf 12.2–3)
- (f) brevhemligheten (i enlighet med paragraf 13);
- (g) rätten att bli åtalad bara inför domstol; domstolarnas exklusiva rätt att utfärda domar som innebär frihetsberövande (paragraf 113.1 och 3).

*Andra, landsspecifika element värda att notera -*

### Rumänien (grundlag från 1991, senast ändrad 2003)

*Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?*

Rumäniens konstitution reglerar undantagstillstånd och belägringstillstånd samt krig och mobilisering i paragraferna 53, 63.1, 73.3, 83.3, 89.3, 92.1, 93, 115 och 152.3. Vissa tillägg gällande tvångsarbete (tillåtet vid nödhjälpsarbete, paragraf 42.2) finns också.

*Finns olika grader/typer av nödtillstånd?*

Ja, undantagstillstånd och belägringstillstånd samt krig och mobilisering.

*För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?*

Ej reglerat i grundlag.

*Vem beslutar om nödtillstånd?*

Presidenten proklamerar undantagstillstånd eller belägringstillstånd i enlighet med lag och begär inom fem dagar att parlamentet ska godkänna åtgärderna (paragraf 93.1).

*Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?*

Ej reglerat i grundlag.



<p><i>Hur förlängs nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Hur avslutas nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i></p> <p>Parlamentet kan genom särskild lag utöka regeringens rätt att utfärda förordningar (paragraf 115.1). En sådan lag måste begränsa de områden och den tid inom vilka sådana förordningar får utfärdas (paragraf 115.2).</p> <p>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). Nödförordningar får ej gälla konstitutionella lagar (constitutional laws) och får ej påverka de grundläggande institutionernas ställning, medborgarnas rättigheter, friheter och skyldigheter i enlighet med konstitutionen samt valrättigheter. De får heller inte innebära expropriering (paragraf 115.6).</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>

*Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?*

Parlamentet kan ej upplösas vid undantagstillstånd, belägringstillstånd, krigstillstånd eller mobilisering (paragraf 89.3). I sådana fall kan dess mandatperiod förlängas de jure till dess kriget, belägringen, mobiliseringen, eller undantagssituationen upphört (paragraf 63.1).

Om parlamentet inte är samlat, ska så ske de jure inom 48 timmar efter det att undantagstillstånd eller belägringstillstånd införts. 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 92.1).

Presidentens mandatperiod kan förlängas genom organisk lag<sup>5</sup> vid krig eller katastrof (paragraf 83.3).

Konstitutionen kan ej ändras vid undantagstillstånd, belägringstillstånd eller i krigstid (paragraf 152.3).

*Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?*

I enlighet med paragraf 53 får begränsningar i vissa rättigheter göras bara om nöden så kräver vid försvaret av den nationella säkerheten, för att förebygga konsekvenserna av en naturkatastrof, eller liknande fall. Begränsningarna ska stå i proportion till nödläget och ska genomföras utan diskriminering. Dock nämns ingenting om undantagstillstånd eller belägringstillstånd, ej heller ifall vissa rättigheter är icke-inskränkbara.

*Andra, landsspecifika element värda att notera:*

Undantagstillstånd och belägringstillstånd regleras i organisk lag (paragraf 73.3).

<sup>5</sup> I Rumänien finns tre typer av lagar: grundlagar, organiska lagar (organic laws) och vanliga lagar. Organiska lagar har sålunda en särskild ställning mellan grundlagar och vanliga lagar.

Slovakien (grundlag från 1992, senast ändrad 2002)<sup>6</sup>

<i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i>
Undantagstillstånd och krigstillstånd finns reglerat i paragraferna 51.2, 102, 119 och 129. Vissa tillägg gällande tvångsarbete (tillåtet vid naturkatastrofer, olyckor och annan fara som hotar liv, hälsa eller stora ekonomiska värden, paragraf 18) finns också.
<i>Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i>
Ja, undantagstillstånd i två former ("state of emergency" och "exceptional state") samt krigstillstånd.
<i>För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?</i>
Ej reglerat i grundlag. Grunderna för proklamation av bägge former av undantagstillstånd och krigstillstånd ska regleras i konstitutionell lag (paragraf 102.3).
<i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i>
Presidenten proklamerar undantagstillstånd eller krigstillstånd på förslag av regeringen (paragraf 102.1m). Regeringen fattar kollektivt beslut om sådant förslag (paragraf 119n).
<i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Hur förlängs nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Hur avslutas nödtillstånd?</i>
Presidenten beslutar på förslag av regeringen när undantagstillstånd eller krigstillstånd ska upphöra (paragraf 102.1m).
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i>
Presidenten ska upplösa parlamentet vid krigstillstånd eller undantagstillstånd (paragraf 102.1e). De statliga organens maktutövning vid bägge former av undantagstillstånd och krigstillstånd ska regleras i konstitutionell lag (paragraf 102.3).

<sup>6</sup> Den engelska översättningen från Författningsdomstolen är svårtolkad.

<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i></p> <p>Författningsdomstolen ska granska om proklamation av bägge former av undantagstillstånd samt beslut fattade i samband härmed skett i enlighet med konstitutionen och konstitutionell lag (paragraf 129.6).</p>
<p><i>Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?</i></p> <p>Enligt paragraf 51.2 ska förutsättningarna för och omfattningen av inskränkningar i de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna i krigstid, vid krigstillstånd, och vid bägge formerna av undantagstillstånd fastställas i konstitutionell lag.</p>
<p><i>Andra, landsspecifika element värda att notera -</i></p>

#### Slovenien (grundlag från 1991, senast ändrad 2000)

<p><i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i></p> <p>Undantagstillstånd och krig finns reglerat i paragraferna 16, 81, 92, 103, 108, 116 och 126.</p>
<p><i>Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i></p> <p>Ja, undantagstillstånd och krig.</p>
<p><i>För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?</i></p> <p>Undantagstillstånd ska proklamerats när ”stor och allmän fara” hotar statens fortlevnad (paragraf 92).</p>

<p><i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i></p> <p>Parlamentet ska, på förslag av regeringen, besluta om krigsförklaring eller proklamation av undantagstillstånd samt tillbakadragandet av desamma. Om parlamentet inte kan samlas ska presidenten fatta beslut angående krigsförklaring eller proklamation av undantagstillstånd. När parlamentet åter samlas ska det omedelbart föreläggas sådant beslut för godkännande (paragraf 92).</p>
<p><i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Hur förlängs nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Hur avslutas nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i></p> <p>Om parlamentet inte kan samlas p.g.a. undantagstillstånd eller krig får presidenten, på förslag av regeringen, utfärda dekret med kraft av lag. Sådana dekret får, i exceptionella fall, inskränka vissa 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>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i></p> <p>Enligt paragraf 126 får militärdomstolar inte upprättas i fredstid.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>

*Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?*

Om parlamentets mandatperiod löper ut under ett krig eller vid undantagstillstånd ska dess mandat i stället löpa till sex månader efter krigsslutet eller undantagstillståndets slut, eller tidigare om parlamentet så beslutar (paragraf 81).

Om presidentens mandatperiod löper ut under ett krig eller vid undantagstillstånd, ska hans eller hennes mandat i stället löpa till sex månader efter krigsslutet eller undantagstillståndets slut (paragraf 103).

*Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?*

Enligt paragraf 16 får i krig eller vid undantagstillstånd grundläggande fri- och rättigheter tillfälligt inskränkas eller upphävas, dock ej följande rättigheter:

- (a) rätten till liv (i enlighet med paragraf 17);
- (b) rätten att inte utsättas för tortyr eller annan inhuman eller förnedrande behandling eller bestraffning (i enlighet med paragraf 18);
- (c) människovärdets okränkbarhet vid frihetsberövande och i domstolsprocess (i enlighet med paragraf 21);
- (d) oskuldspresumtionen (i enlighet med paragraf 27);
- (e) principen inget straff utan lag (i enlighet med paragraf 28);
- (f) vissa rättigheter vid rättegång (i enlighet med paragraf 29);
- (g) trosfriheten (i enlighet med paragraf 41).

Fri- och rättigheter får ej inskränkas mer än vad situationen kräver och får ej medföra diskriminering i någon form.

*Andra, landsspecifika element värda att notera*

Under ett krig eller vid undantagstillstånd kan misstroendeomröstning hållas mindre än 48 timmar efter det att en sådan motion lagts fram (paragraf 116).

## Spanien (grundlag från 1978, senast ändrad 1992)

<i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i>
Larmberedskap, undantagstillstånd och belägringstillstånd (också benämnt krigslagar) regleras i paragraferna 15, 30.4, 55, och 116–117.
<i>Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i>
Ja, larmberedskap, undantagstillstånd och belägringstillstånd (också benämnt krigslagar).
<i>För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i>
Regeringen beslutar om larmberedskap genom dekret. Kongressen (dvs. representanthuset) ska omedelbart meddelas och ska samlas utan dröjsmål (paragraf 116.2). Regeringen proklamerar undantagstillstånd genom dekret, efter godkännande av kongressen. Proklamationen och godkännandet ska innefatta bestämmelser om effekter, tidsbegränsning och geografisk utbredning av undantagstillståndet (paragraf 116.3). Kongressen proklamerar belägringstillstånd med absolut majoritet på förslag av regeringen (paragraf 116.4).
<i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i>
Tidsbegränsningen för larmberedskap är 15 dagar (paragraf 116.2). Tidsbegränsningen för undantagstillstånd är 30 dagar (paragraf 116.3). Kongressen bestämmer i varje enskilt fall villkor, tidsbegränsning och geografisk utbredning för belägringstillståndet (paragraf 116.4).
<i>Hur förlängs nödtillstånd?</i>
Larmberedskap förlängs genom kongressbeslut (paragraf 116.2). Undantagstillstånd kan förlängas i ytterligare 30 dagar (samma procedur som vid proklamerande av undantagstillstånd) (paragraf 116.3). För belägringstillstånd, se ovan.

<p><i>Hur avslutas nödtillstånd?</i></p> <p>Se ovan, ej i övrigt reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i></p> <p>Om militär rättskipning i enlighet med konstitutionens grundsatser vid belägringstillstånd ska beslutas i lag (paragraf 117.5).</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i></p> <p>Vid larmberedskap, undantagstillstånd eller belägringstillstånd får kongressen inte upplösas och om de bägge kamrarna inte sammanträder, ska de automatiskt sammankallas. Deras verksamhet får ej avbrytas; detsamma gäller de andra grundlagsenliga statsorganen. Om kongressen upplösts eller om dess mandatperiod löpt ut innan nödläget uppkom, ska kongressens maktbefogenheter övertas av dess "ständiga deputation" (Diputación Permanente, ett slags kongress i miniatyr) (paragraf 116.5).</p> <p>Inget av nödtillstånden förändrar reglerna för regeringens och dess representanters ansvarsskyldighet (paragraf 116.6).</p> <p>Ändring av konstitutionen får ej inledas i krigstid eller vid larmberedskap, undantagstillstånd eller belägringstillstånd (paragraf 169).</p>



*Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?*

Enligt paragraf 55.1 får följande fri- och rättigheter inskränkas vid undantagstillstånd eller belägringstillstånd:

- (a) rättigheter vid frihetsberövande (i enlighet med paragraf 17; rättigheter i paragraf 17.3 får dock ej inskränkas vid undantagstillstånd);
- (b) hemfriden och brevhemligheten (i enlighet med paragraf 18.2-3);
- (c) rörelsefriheten inom Spanien såväl som över Spaniens gränser (i enlighet med paragraf 19);
- (d) yttrandefriheten (i enlighet med paragraf 20.1 a och d);
- (e) tryckfriheten (i enlighet med paragraf 20.5);
- (f) mötesfriheten (i enlighet med paragraf 21);
- (g) strejkrätten (i enlighet med paragraferna 28.2 och 37.2);

Dessutom kan organisk lag fastställa hur och under vilka omständigheter vissa rättigheter vid frihetsberövande (i enlighet med paragraf 17.2) samt hemfriden och brevhemligheten (i enlighet med paragraf 18.2–3) får inskränkas gentemot specifika individer i samband med polisutredning om väpnade grupper och terrorgruppers aktiviteter (paragraf 55.2).

Dödsstraff får förekomma i enlighet med militära strafflagar i krigstid (paragraf 15).

*Andra, landsspecifika element värda att notera:*

Medborgarnas skyldigheter i fall av allvarlig fara eller katastrof får regleras i lag (paragraf 30.4).

### 3.4 Länder med liten eller minimal konstitutionell reglering: Belgien, Cypern, Danmark, Finland, Luxemburg, Norge, Schweiz, Tjeckien och Österrike

Belgien (grundlag från 1994, senast ändrad 2007)

<i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i>
Krigstid och krigstillstånd nämns vid tre tillfällen, i paragraferna 157, 167 och 196.
<i>Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?</i>
Krig.
<i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i>
Kungen beslutar om krigstillstånd (paragraf 167.1).
<i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Hur förlängs nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Hur avslutas nödtillstånd?</i>
Kungen avslutar fientligheterna (paragraf 167.1).
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i>
Enligt paragraf 157 upprättas militärdomstolar i krigstid. Deras organisation, rättskipningsområde, livslängd samt de rättigheter och skyldigheter rättens medlemmar har fastställs i lag.

<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i></p> <p>Enligt paragraf 196 får grundlagen inte ändras i krigstid eller när parlamentets två kamrar är oförmögna att fritt samlas på federationens territorium.</p>
<p><i>Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Andra, landsspecifika element värda att notera -</i></p>

### Cypern (grundlag från 1960)

<p><i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i></p> <p>Krigslagar och ”nödåtgärder” (emergency measures) regleras i paragraf 50 (c). Vissa tillägg gällande tvångsarbete (tillåtet i kris- eller katastrofsituationer som hotar invånarnas liv eller välbefinnande, paragraf 10) finns också.</p>
<p><i>Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i></p> <p>Ja, krigslagar och nödåtgärder.</p>
<p><i>För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?</i></p> <p>Grunderna för införande av nödåtgärder regleras ej närmare i konstitutionen.</p>
<p><i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i></p> <p>Parlamentet (House of Representatives) beslutar om nödåtgärder och krigslagar. Dock har presidenten och vicepresidenten, tillsammans eller var för sig, rätt till veto mot beslut angående nödåtgärder (paragraf 50 (c)).</p>
<p><i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>

<i>Hur förlängs nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Hur avslutas nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?</i>
Ej reglerat i grundlag (se dock paragraf 33.1, som då inga ytterligare regler finns förblir utan effekt).
<i>Andra, landsspecifika element värda att notera -</i>

### Danmark (grundlag från 1953)

<i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i>
Bara ”særdeles påtrængende tilfælde” nämns i konstitutionen (paragraferna 23 och 42.7).
<i>Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.

<p><i>För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?</i></p> <p>Vad som kan anses vara ”særdeles påtrængende tilfælde” specificeras ej i grundlagen.</p>
<p><i>Vem beslutar om en situation är ”særdeles påtrængende”?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Tidsbegränsning, förlängning, avslutande av ”særdeles påtrængende situationer”?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i></p> <p>Om folketinget inte kan samlas kan kungen (i praktiken regeringen) utfärda provisoriska lagar (”foreløbige love”). Dessa får ej strida mot grundlagen, och ska, så snart folketinget åter samlas, föreläggas detsamma. (paragraf 23).</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Andra, landsspecifika element värda att notera</i></p> <p>I ”særdeles påtrængende tilfælde” kan en lag träda i kraft omedelbart. Dock kan en folkomröstning om lagen ändå hållas i enlighet med grundlagens regler därom. Förkastas lagen i folkomröstningen upphör den att gälla efter det att statsministern kungjort resultatet (paragraf 42.7).</p>

**Finland (grundlag från 1999)**

<i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i>
Väpnat angrepp och undantagsförhållanden nämns i paragraf 23. Förutom stadganden om att vissa kärnrättigheter är icke-inskränkingsbara i sådana fall finns inga regler för nödtillstånd i Finlands grundlag.
<i>Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Hur förlängs nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Hur avslutas nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i>
Ej reglerat i grundlag.

*Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?*

Enligt paragraf 23 får nödvändiga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna göras om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om ”det råder undantagsförhållanden som hotar nationen och som är så allvarliga att de enligt lag kan jämföras med ett sådant angrepp”. Dessa undantag måste vara förenliga med Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna.

*Andra, landsspecifika element värda att notera -*

### Luxemburg (grundlag från 1868, senast ändrad 2004)

*Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?*

”Internationell kris” (”crise internationale”) nämns i paragraf 32.4. Denna tillkom i november 2004. Fram till mitten av 90-talet reglerades nödlägen överhuvud taget inte i Luxemburgs konstitution.<sup>7</sup>

*Finns olika grader/typer av nödtillstånd?*

Ej reglerat i grundlag.

*För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?*

Ej reglerat i grundlag.

*Vem beslutar om nödtillstånd?*

Ej reglerat i grundlag.

*Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?*

Ej reglerat i grundlag.

*Hur förlängs nödtillstånd?*

Ej reglerat i grundlag.

*Hur avslutas nödtillstånd?*

Ej reglerat i grundlag.

<sup>7</sup> Venedigkommissionen *opt cit*, s. 5.

<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i></p> <p>Vid en internationell kris kan storhertigen i brådskande fall utfärda regleringar, även sådana som avviker från existerande lag (paragraf 32.4).</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i></p> <p>Ingen av konstitutionens paragrafer kan tillfälligt avskaffas (paragraf 113).</p>
<p><i>Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?</i></p> <p>Ingen av konstitutionens paragrafer kan tillfälligt avskaffas (paragraf 113).</p>
<p><i>Andra, landsspecifika element värda att notera:</i></p> <p>Staden Luxemburg är Storhertigdömet's huvudstad och sätet för regeringen. Regeringens säte kan bara flyttas tillfälligt "av allvarliga skäl" (pour des raisons graves) (paragraf 109).</p>

#### Norge (grundlag från 1814, senast ändrad 2007)

<p><i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i></p> <p>Det enda som nämns är att Stortinget, vid "overordentlige Omstændigheder" såsom "fiendtligt Indfald eller smitsom Syge" kan sammanträda i annan stad än huvudstaden. Ett sådant beslut måste tillkännages i god tid (paragraf 68).</p>
<p><i>Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>



<i>För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Hur förlängs nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Hur avslutas nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Andra, landsspecifika element värda att notera -</i>

Schweiz (grundlag från 1999, senast ändrad 2006)

<p><i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i></p> <p>Konstitutionen använder benämningar såsom "allvarligt hot mot den interna säkerheten", "exceptionella situationer", "nödsituationer", "katastrofer" och "oroligheter som allvarligt hotar den allmänna ordningen, den externa eller interna säkerheten" (paragraferna 58.2, 61.2 och 185.3) utan att definiera något speciellt nödtillstånd.</p>
<p><i>Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?</i></p> <p>Se ovan, i övrigt ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i></p> <p>Regeringen tar beslut angående den interna säkerheten (paragraf 185.2).</p>
<p><i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Hur förlängs nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Hur avslutas nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i></p> <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><i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i></p> <p>Undantagsdomstolar (tribunaux d'exception) är förbjudna (paragraf 30.1).</p>

*Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?*

Försvarsmakten får användas när de civila myndigheterna står inför ett allvarligt hot mot den interna säkerheten eller inför andra exceptionella situationer ("situations d'exception") (paragraf 58.2, se också paragraf 185.4).

*Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?*

Ej reglerat i grundlag.

*Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?*

Allvarliga inskränkningar 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).

*Andra, landsspecifika element värda att notera:*

I paragraf 61 finns regler för civilförsvarets verksamhet i fall av väpnad konflikt, katastrof eller nödsituation.

I paragraf 102 stadgas att konfederationen är ansvarig för införskaffandet av förnödenheter vid krigshot eller vid en svår brist som det ekonomiska systemet ej kan lösa. I detta får konfederationen göra undantag från principen om näringsfrihet.

### Tjeckien (grundlag från 1992, senast ändrad 2002)

*Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?*

Krigstillstånd nämns vid ett tillfälle i paragraf 43.1 (se nedan). Vissa tillägg gällande tvångsarbete, tillåtet i fall av naturkatastrof e. dyl. finns också (paragraf 9 c av Czech Charter of Fundamental Rights and Freedoms).

*Finns olika grader/typer av nödtillstånd?*

Ej reglerat i grundlag.

*För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?*

Ej reglerat i grundlag.

<p><i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i></p> <p>Parlamentet kan besluta om proklamation av krigstillstånd vid anfall mot Tjeckiska Republiken eller om internationella fördragsmässiga åtaganden om gemensamt försvar ska fullgöras (paragraf 43.1).</p>
<p><i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Hur förlängs nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Hur avslutas nödtillstånd?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Andra, landsspecifika element värda att notera -</i></p>

## Österrike (grundlag från 1929, senast ändrad 1983)

<i>Finns nödtillstånd reglerat i konstitutionen? Under vilken benämning? I vilka paragrafer?</i>
Konstitutionen nämner bara försvarsmaktens roll i vissa nödsituationer (se nedan) samt att de federala myndigheterna har rätt att lagstifta om och implementera specifika åtgärder som är nödvändiga för att befolkningen ska ha tillgång till förnödenheter i krigstid (paragraferna 10.1.15 och 55.5).
<i>Finns olika grader/typer av nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>För vilka typsituationer gäller nödtillståndet?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vem beslutar om nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Finns tidsbegränsning för nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Hur förlängs nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Hur avslutas nödtillstånd?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på balansen mellan regering, statschef och parlament?</i>
Ej reglerat i grundlag.
<i>Vilka effekter har nödtillståndet på domstolarnas roll?</i>
Ej reglerat i grundlag.

<p><i>Vilka effekter har nödtillståndet på militärens och polisens befogenheter och roller?</i></p> <p>Den federala försvarsmakten ska, om de civila statsorganen så kräver, skydda de konstitutionella organen och deras funktionsduglighet samt befolkningens demokratiska fri- och rättigheter, bibehålla den allmänna ordningen och säkerheten inom landet, samt hjälpa till i fall av naturkatastrof eller andra mycket allvarliga katastrofer (paragraf 79.2.1–2). 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 tillbakadrivandet av ett anfall, eller elimineringen av aktivt motstånd riktat mot någon del av den federala försvarsmakten (paragraf 79.5).</p>
<p><i>Vilka grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Vilka fri- och rättigheter kan ej inskränkas under några förhållanden?</i></p> <p>Ej reglerat i grundlag.</p>
<p><i>Andra, landsspecifika element värda att notera -</i></p>

## 4 Länderstudier: krishantering i regelverk och praktik

### 4.1 Inledning

Som framgår av kapitel 3 har en del länder – däribland de flesta nordiska – en mycket knapphändig konstitutionell reglering av nödlägen. Få europeiska länder har en såpass detaljerad reglering att man av konstitutionen kan utläsa i detalj hur statsmakterna är tänkta att hantera en svårartad kris. Därför beskrivs i detta kapitel systemet för krishantering på högsta ledningsnivå närmare i ett antal länderstudier. Dessa omfattar Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Norge, Storbritannien, Schweiz, Spanien och Tyskland. Länderstudierna innefattar uppgifter om såväl lagstiftningen som beslutsfattandet för de högsta organen i ”extraordinära” situationer samt exempel på när och hur sådan lagstiftning använts i praktiken. I fall då detta är av vikt för att förstå den nuvarande regleringen ges också en inblick i den historiska bakgrunden till regelverket.

Gränsdragningen har inte alltid varit självklar. I studien ingår ej krisberedskap rent generellt, såsom de olika statliga verkens och kommunernas respektive ansvarsområden, nationella och internationella övningar, beredskapsplaner för olika scenarier (fågelinfluensa, terroristattack, evakuering av medborgare som befinner sig i ett kris- eller krigsdrabbat land osv.) och för olika sakområden (kritisk infrastruktur, kommunikation med allmänheten, koordinering mellan olika myndigheter och verk m.m.). Det mesta av det material som produceras av statliga myndigheter behandlar dessa frågor, snarare än beslutsfattandet för de högsta organen.<sup>1</sup> Med andra ord är intresset inriktat på de lite mindre omfattande men vanligtvis oftare förekommande kriserna, och materialet är sålunda tekniskt snarare än konstitutionellt till sin karaktär. Det har varit

---

<sup>1</sup> Visst sådant material av allmän karaktär har dock fogats till källhänvisningarna, eftersom de utgör en naturlig fortsättning på det material som enbart är inriktat på de högsta organen.

betydligt svårare att finna material om beslutsfattandet i de högsta statsorganen, och länderstudierna nedan gör inte anspråk på att vara kompletta.

De generella slutsatser som kan dras av dessa nio länderstudier är att stora skillnader finns i utformningen av nödlagar. De två extremerna utgörs av ett par grannländer med till vissa delar liknande konstitutionell struktur, nämligen Schweiz och Tyskland. Medan Tyskland som också framgår av kapitel 3 har en mycket noggrann konstitutionell reglering av hur statsorganen är tänkta att fungera i en allvarlig nödsituation, ger det schweiziska systemet i det närmaste ett "carte blanche" till regeringen i sådana fall. De övriga åtta länderna återfinns någonstans däremellan: Frankrike, Italien och Norge ligger t.ex. närmare den schweiziska modellen medan Spanien mer liknar Tyskland.

Det pågår för närvarande en diskussion i länder såsom Frankrike om tillämpningen av undantagstillstånd. Det är inte så mycket befogenheter och beslutsfattande som är i fokus, utan snarare rättmätigheten i själva beslutet att proklamera undantagstillstånd, speciellt då detta skedde senast, under de s.k. Parisupploppen senhösten 2005. Många anser, i likhet med de 74 jurister och professorer i rättsvetenskap som överklagade beslutet, att proklamationen inte var berättigad, utan mer en symbolhandling.<sup>2</sup> Undantagstillstånd som ett slags markering är inte ovanligt i Italien, och dess "lugnande" effekt på allmänheten har också framhållits på andra håll: ett undantagstillstånd visar att statsmakterna tar situationen på allvar.<sup>3</sup> Detta verkar vara en relativt ny utveckling, och en utveckling som kan tänkas fortsätta om t.ex. terrorhot upprepas i framtiden.

## 4.2 Danmark

### Bakgrund

Liksom i Sverige finns i Danmark inget undantagstillstånd eller annat nödtillstånd i egentlig mening. Som framgår av kapitel 3 finns också mycket få regler om nödlagen i den danska grundlagen. Den

<sup>2</sup> Thénault, Sylvie (2007). "L'état d'urgence (1955-2005): de l'Algérie coloniale à la France contemporaine" *Mouvement social* P 8° 1233 n°218, s.76; Frédéric Rolin "Etat d'urgence, suite et... non-lieu" [http://frederic-rolin.blogspirit.com/etat\\_d\\_urgence/](http://frederic-rolin.blogspirit.com/etat_d_urgence/)

<sup>3</sup> Denna "reassurance rationale" är t.ex. central i Ackermans argumentering för en ny nödkonstitution i USA (Ackerman, *opt cit.*).



danska beredskapslagen är den lag som reglerar myndigheternas hanterande av allvarliga kriser. Den är från 1993 och ändrades senast år 2004; således är den mer eller mindre ny. Lagen innehåller dock mycket litet om hur de högsta beslutande organen i Danmark är tänkta att handla vid en allvarlig kris. Fokus är i stället på de lägre organen och myndigheterna. De högsta statsorganens kris-hantering beskrivs i stället i informationsmaterial om statens ansvarsområden och struktur.

### Lagstiftning

Det enda som sägs i den danska grundlagen om krissituationer eller "særdeles påtrængende tilfælde" är att om folketinget inte kan samlas kan kungen (i praktiken regeringen) utfärda provisoriska lagar ("foreløbige love"). Dessa får ej strida mot grundlagen, och ska, så snart folketinget åter samlas, föreläggas detsamma (paragraf 23). Lagars ikraftträdande kan också påskyndas. I övrigt innehåller den danska grundlagen inget om hur nödlägen ska hanteras.

Beredskapslagen (Beredskabsloven LBK nr 137 af 01/03/2004) innefattar en mer detaljerad reglering av nödlägen. Den definierar nödlägen, då den statliga och kommunala räddningsberedskapen ska träda in, som "ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger, eller overhængende fare herfor" (paragraf 1). I övrigt skiljer sig beredskapslagen från lagstiftningen i många andra europeiska länder i det att fokus är mer eller mindre uteslutande på de praktiska förberedelserna för och hanterandet av kriser. Lagen reglerar försvarsministerns övergripande planerings-, styrnings- och regleringsansvar, de andra ministrarnas sektorsansvar, den s.k. beredskapsstyrelsens roll, ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner samt de kommunala "beredskapskommissionernas" befogenheter och sammansättning. Beredskapslagen innehåller regler om användandet av vattentäkt, rivning av "bygninger eller fjerne beplantninger", expropriering, evakuering, mörkläggning, samhällsarbete i nödsituation, inkallandet av värnpliktiga, straff och disciplinåtgärder, m.m. Dessutom reglerar lagen i detalj brandfarlig verksamhet och driftsäkerhet (bedriftværn).

Lagen säger dock ingenting om relationen mellan folketinget, regeringen, den militära ledningen och de högsta domstolarna i en krissituation. Det finns en speciell kungörelse om hur

kommunerna ska styras i krigs- eller krissituation.<sup>4</sup> Kungörelsen stipulerar att när kommunfullmäktige (kommunalbestyrelse) inte kan sammanträda, ska ekonomiutskottet, och i andra hand borgmästaren, överta dess uppgifter. Ingenting om de centrala statsorganen, annat än att inrikesministern ska hållas informerad, finns stipulerat i denna kungörelse.

### Beslutsfattande och krishantering

Försvarsministern är, som framgår av ovanstående, den ytterst ansvarige för statens räddningsberedskap. Sektorsansvar är i övrigt den centrala principen, dvs. departementen är de ytterst ansvariga inom sina respektive sakområden.<sup>5</sup> Statsmakternas säkerhets- och beredskapsarbete baserar sig, liksom i Norge (se nedan), på tre huvudprinciper: ansvar, närhet och likhet. Ansvarsprincipen innebär att den myndighet som normalt ansvarar för ett visst fackområde har samma ansvar i en krissituation. Likhetsprincipen betyder att organisationen ska förändras så lite som möjligt i ett krisläge. Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå.<sup>6</sup>

En nationell operativ stab (NOST) skapades 2005, delvis som en följd av terroristattacker i USA och Spanien åren 2001 och 2004. Staben ska stärka samordningen mellan rikspolisens, försvarsstabens (Forsvarskommandoen), beredskapsstyrelsen, utrikesministeriet och andra civila myndigheter (allt efter krissituationens karaktär) vid större kriser och ”större händelser” i Danmark. Den danska rikspolisens har en ledande roll: NOST:s sekretariat ligger vid rikspolisens, liksom ordförandeskapet.<sup>7</sup>

En av NOST:s uppgifter är att hålla den nationella krisledningsorganisationen (nationale krisstyringsorganisation) informerad. Den danska krishanteringens sköts ytterst av detta organ. Den

---

<sup>4</sup> ”Bekendtgørelse om kommunernes styrelse under krise eller krig”

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=86076>

<sup>5</sup> *National Sårbarhedsrapport 2006*, s.34.

<http://www.brs.dk/folder/nationalsaarbarhedsrapport2006/index.htm>

<sup>6</sup> *National Sårbarhedsrapport opt. cit.*, s.39.

<sup>7</sup> ”NOST - den nationale operative stab”

<http://www.politi.dk/da/servicemenu/baggrund/beredskab.htm>; Andersen, Mette (2005).

”Rigspolitiet får ansvar for national krisstyring” Politiforbundet

<http://www.politiforbund.dk/show.php?sec=1&area=4&show=2630>;

”Endelig besvarelse af spørgsmål nr. 297 af 21. marts 2006 fra Folketingets Retsudvalg”.

<http://www.ft.dk/samling/20051/almdel/REU/spm/297/svar/endeligt/20060929/308329.H>  
TM

nationella krisledningsorganisationen omfattar tre nivåer och består av: (1) regeringens skyddskommitté ("Sikkerhedsudvalg"), bestående av statsministern, utrikesministern, försvarsministern och justitieministern – andra ministrar kan också ingå efter behov; (2) tjänstemannakommittén för säkerhetsfrågor ("Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål") bestående av departementscheferna från nys nämnda ministerier och cheferna för försvarets och polisens underrättelsetjänster, överbefälhavaren (Forsvarschefen) och andra kan också ingå efter behov; (3) samt krisberedskapsgruppen ("Krisberedskabsgruppen") med representanter från de nämnda ministerierna samt från inrikes- och hälsovårdsministerierna, försvarskommandot, rikspolisens och beredskapsstyrelsen.<sup>8</sup>

## Tillämpning

Den nationella operativa staben aktiverades i samband med president Bush besök i Danmark under sommaren 2005, men detta sågs mera som en övning.<sup>9</sup>

## Källor

### Beredskabsloven

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=6365>

Beredskabsstyrelsen <http://www.brs.dk/>

### National Sårbarhedsrapport 2006

<http://www.brs.dk/folder/nationalsaarbarhedsrapport2006/index.htm>

Andersen, Mette (2005). "Rigspolitiet får ansvar for national krisestyring" Politiforbundet

<http://www.politiforbund.dk/show.php?sec=1&area=4&show=2630>

"NOST - den nationale operative stab"

<http://www.politi.dk/da/servicemenu/baggrund/beredskab.htm>

"Endelig besvarelse af spørgsmål nr. 297 af 21. marts 2006 fra Folketingets Retsudvalg".

<http://www.ft.dk/samling/20051/almindel/REU/spm/297/svar/endeligt/20060929/308329.HTM>

Bekendtgørelse om kommunernes styrelse under krise eller krig

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=86076>

---

<sup>8</sup> "NOST – den nationale operative stab" *opt cit.*

<sup>9</sup> Regeringens redogørelse om beredskabet Maj 2007, s.4.

## 4.3 Finland

### Bakgrund

De finska nödlagarna skrevs om 1991. De tidigare lagarna från 1930 gav presidenten stora maktbefogenheter vid krigstillstånd, såsom t.ex. rätten att genom dekret införa censur och arbetsplikt, att begränsa mötesfriheten och rörelsefriheten samt att överta kontrollen över transportmedlen. Presidenten hade också befogenheter att reglera den ekonomiska verksamheten så att nationens behov av förnödenheter kunde säkras.<sup>10</sup> De huvudsakliga lagarna från 1991 är beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd. Medan det finns en viss kontinuitet i definitionen av de särskilda befogenheter statsmakten har vid en allvarlig kris, spelar sedan 1991 regeringen en mer central beslutsfattande roll.

Beredskapslagen gäller vid relativt sett mindre allvarliga kriser; försvarstillstånd gäller vid krig eller inbördeskrig. Bägge har ändrats ett flertal gånger sedan 1991. En ny beredskapslag är också under beredning och väntas träda i kraft någon gång i början på 2009. Den nya lagen ska vara i full överensstämmelse med de krav som den nya finska grundlagen ställer. Den ska också ge myndigheterna mer tidsenliga befogenheter. I samband med reformen av beredskapslagen kommer också lagen om försvarstillstånd att ändras, dock endast på detaljnivå.<sup>11</sup>

Som framgår av kapitel 3 innehåller den nuvarande grundlagen mycket lite om nödlagen: Förutom stadganden om att vissa kärnrättigheter är icke-inskränkbara vid väpnat angrepp och undantagsförhållanden finns inga regler för nödtillstånd i Finlands grundlag.

### Lagstiftning

Beredskapslagen (1080/1991) och lagen om försvarstillstånd (1083/1991) fungerar som två avsatser eller grader av nödläge, där undantagsförhållanden i enlighet med beredskapslagen är det första steget, och försvarstillstånd det andra. Vid ett försvarstillstånd tillämpas sålunda också reglerna för undantagsförhållanden, men bara till den

<sup>10</sup> "Presidentinstitutionen: Presidentens åligganden: Republikens presidents befogenheter i undantagsförhållanden"

[http://www.tpk.fi/ahtisaari/swe/institutionen/manninen\\_2.html#4.9](http://www.tpk.fi/ahtisaari/swe/institutionen/manninen_2.html#4.9)

<sup>11</sup> E-mailkorrespondens med Liisa Vanhala, Lagstiftningssekreterare, Justitieministeriet, Finland, 26 november 2007; Beredskapslagskommissionens betänkande <http://www.om.fi/sv/Etusivu/1146647271934>

del lagen om försvarstillstånd inte stadgar något annat med tanke på krig (beredskapslagen paragraf 1).

Beredskapslagen (BL) anger grunderna för undantagsförhållanden. Dessa är: (a) väpnat angrepp, krig samt efterkrigstillstånd; (b) allvarlig kränkning av Finlands territoriella integritet samt krigshot mot landet; (c) krig eller krigshot mellan främmande stater som är så allvarligt att Finlands försvarsberedskap måste höjas, samt någon annan därmed jämförbar händelse; (d) allvarligt hot mot befolkningens utkomst eller mot grunderna för landets näringsliv som beror på försvårad eller förhindrad import eller på därmed jämförbar plötslig störning i det internationella handelsutbytet samt (e) en storolycka. Den grundläggande förutsättningen är att myndigheterna inte med normala befogenheter kan få kontroll över situationen (BL paragraf 2). Försvarstillstånd kan införas vid ”krig som riktar sig mot Finland samt under sådana med krig jämfällbara interna störningar som inbegriper våld och allvarligt påverkar upprätthållandet av allmän ordning och som syftar till att upphäva eller ändra det grundlagsenliga statsskicket” (lagen om försvarstillstånd (LF), paragraf 1).

Undantagsförhållanden proklameras i princip ej, utan när undantagsförhållanden råder i enlighet med definitionen ovan, kan riksdagen på presidentens förordning besluta att ge statsrådet (dvs. regeringen) utökade befogenheter i hela eller delar av Finland. En sådan förordning skall ges för viss tid, dock högst ett år i sänder (BL paragraf 3). Om riksdagen inte kan höras utan att det avsevärt äventyrar lagens syfte, kan presidenten genom förordning stadga att statsrådet omedelbart får utökade befogenheter. En sådan förordning får utfärdas för högst tre månader och ska föreläggas riksdagen senast inom en vecka, i annat fall förfaller den (BL paragraf 4). Försvarstillstånd proklameras, till skillnad från undantagsförhållanden, genom förordning som utfärdas av presidenten. En sådan förordning anger hur länge försvarstillståndet ska gälla (dock högst tre månader) och vilka stadganden i lagen om försvarstillstånd som ska tillämpas. Förordningen ska föreläggas riksdagen senast inom en vecka, i annat fall förfaller den (LF paragraferna 2 och 3). Förordningen skall upphävas, om riksdagen så beslutar (LF paragraf 3). Konventionsstaterna till den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och Europarådets generalsekreterare ska underrättas när försvarstillstånd införs och upphör (LF paragraf 2).

Undantagsförhållanden kan förlängas med högst ett år i sänder genom förordning som utfärdas av presidenten. Förlängningsförordningen ska omedelbart föreläggas riksdagen (BL paragraf 3). Sammalunda gäller vid försvarstillstånd (LF paragraf 4). Presidenten får vid undantagsförhållanden och vid försvarstillstånd, om riksdagen inte fattat beslut inom två veckor och situationen så kräver, genom förordning berättiga statsrådet att fortsätta att utöva de utökade befogenheterna (BL paragraf 5, LF paragraf 5).

För avslutandet gäller för både undantagsförhållanden och försvarstillstånd att när förutsättningarna för tillämpning av lagarna inte längre föreligger, ska förordning om undantagsförhållanden och/eller försvarstillstånd upphävas. Ett sådant upphävande kan också vara endast partiellt om situationen bara delvis förändrats (BL paragraf 7, LF paragraf 6).

Bägge lagar innehåller stadganden för skyddandet av de grundläggande fri- och rättigheterna (se BL paragraf 9, LF paragraf 7).

De utökade befogenheter som kan komma ifråga vid undantagsförhållanden kan gälla följande sakområden: vissa penningpolitiska åtgärder inklusive hemtagningskyldighet; kontroll av finansmarknaden och försäkringsbranschen; import och export samt produktion och distribution av varor; priser (inklusive hyror), avgifter och varukvalitet; löner, övriga anställningsvillkor, arbetstider och arbetarskydd; transporter och trafik; viss skötsel av statsekonomi, användning av arbetskraften och arbetsplikt; organisering av förvaltningen (bl.a. förvaltningsmyndigheternas geografiska hemvist, handläggningsordning, verksamhetsområden och behörighetsförhållanden); speciella skyldigheter för institutioner och företag verksamma inom hälsovårdsområdet; upplåtelse av infrastruktur; beslag av varor samt vissa betalningsregler (se BL kapitel 4). Statsrådet har dessutom rätt att begära att sammanslutningar, stiftelser och enskilda inkommer med upplysningar som behövs för ”verkställigheten av föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag och för tillsynen över att de iakttas” (BL paragraf 44). Statsrådsbeslut, vilka har utfärdats med stöd av en förordning om utökade befogenheter, ska genast föreläggas riksdagen (BL paragraf 6).

Vid undantagsförhållanden kan statsrådet genom förordning föreskriva att kommunalval skall uppskjutas på viss tid eller tills vidare och att kommunfullmäktige är beslutoföra då över hälften av medlemmarna är närvarande (BL paragraf 29). Om kommunalval har uppskjutits fortsätter mandatperioderna tills nya val har förrättats. Har valen uppskjutits, skall nya val förrättas så snart som

möjligt vid en tidpunkt som statsrådet bestämmer (BL paragraf 47). Kommunfullmäktiges beslutanderätt i vissa ärenden kan också överföras på kommunstyrelsen, kommunstyrelsens beslutanderätt kan i andra ärenden överföras på kommundirektören och en nämnds beslutanderätt i vissa ärenden kan överföras på dess ordförande (BL paragraf 29).

Undantagsförhållanden innebär således att den finska regeringen, med viss parlamentarisk kontroll, kan göra mycket genomgripande förändringar i Finlands infrastruktur, förvaltning, lokala självstyrelse och ekonomiska system. Lagen om försvarstillstånd innehåller ytterligare regler om ekonomisk verksamhet som främst syftar till att säkerställa försvarsmaktens och de civilas försörjning i krig (produktionsplikt, ytterligare arbetsplikt, beslag av egendom som ägs av fiendlig stats medborgare, överlåtande av krigsförnödenheter, livsmedel, bränsle, fartyg, luftfartyg, motorfordon, arbetsmaskiner och anordningar till försvarsmakten m.m., se LF kap. 3). Dessutom finns stadganden om potentiella landsförrädare, inskränkningar i organisations-, press- och mötesfriheten, för mörkläggnings-, tystnadsplikt och beslag av vapen (se LF kap. 2).

Reformen av beredskapslagstiftningen kommer att innebära att definitionen av undantagsförhållanden utökas till att omfatta begreppet pandemi, som kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka.<sup>12</sup> Beslut om utökade befogenheter vid undantagsförhållanden kommer att fattas genom statsrådets förordning. Presidentens roll blir en annan: att i samverkan med statsrådet konstatera att undantagsförhållanden råder innan utfärdandet av förordning om utökade befogenheter. Dessutom kommer reglerna om befogenheter att noggrannare preciseras och avgränsas i den nya lagen.<sup>13</sup>

## Beslutsfattande och krishantering

Regeringen och ministerierna har lednings- övervaknings- och koordinationsansvar för förberedelser för undantagsförhållanden (BL paragraf 40). Regeringen har det övergripande ansvaret, medan ministerierna har fackansvar, beroende på krisens art. Vid vissa typer av kriser har ett ministerium, såsom t.ex. försvarsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet eller kommunikationsministeriet

<sup>12</sup> Beredskapslagskommissionens betänkande <http://www.om.fi/sv/Etusivu/1146647271934>

<sup>13</sup> Beredskapslagskommissionens betänkande *opt cit.*

ledningsansvar.<sup>14</sup> Inrikesministeriet spelar en viktig roll, då det är ansvarigt för befolkningsskydd, upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, upprätthållande av gränssäkerheten, uppdatering av lägenhetsbilden av den inre säkerheten, räddningsväsendet samt civil krishantering. Det har också planeringsansvar för storolyckor och naturkatastrofer, terrorism samt organiserad och annan allvarlig brottslighet, hot som är förknippade med befolkningsrörelser samt politiska, ekonomiska och militära påtryckningar.<sup>15</sup> Inrikesministeriet har likaledes en central roll vid undantagsförhållanden.<sup>16</sup>

På regeringsnivå finns ett utrikes- och säkerhetspolitiskt ministerutskott med statsministern som ordförande och övriga ledamöter som följer: utrikesministern; försvarsministern; en minister som förordnats av statsrådet att behandla ärenden som hör till utrikesministeriets ansvarsområde och högst fyra andra ministrar som statsrådet förordnar. Dessutom kan andra ministrar och speciellt inrikesministern delta när frågor som har samband med deras ansvarsområde behandlas.<sup>17</sup> Det är också mycket vanligt att presidenten deltar.<sup>18</sup> I utrikes- och säkerhetspolitiska utskottet behandlas viktiga ärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken, Finlands relationer till främmande makter, totalförsvaret, frågor som rör den inre säkerheten i anslutning till Finlands relationer med främmande makter samt samordningen av sådana ärenden.<sup>19</sup>

På (hög) tjänstemannanivå finns säkerhets- och försvarskommittén som bistår försvarsministeriet och utrikes- och säkerhetspolitiska utskottet i frågor som gäller totalförsvaret. Kommittén är baserad vid försvarsministeriet och dess uppgift är bl.a. att analysera förändringar i Finlands säkerhets- och försvarspolitiska ställning och bedöma konsekvenserna för totalförsvarets organisation och att samordna beredningen av ärenden som hänför sig till

<sup>14</sup> E-mailkorrespondens med Liisa Vanhala, Lagstiftningssekreterare, Justitieministeriet, Finland, 26 november 2007, "Ansvarsfördelningen" och "Krisledning" i "Strategi för tryggnad av samhällets vitala funktioner" <http://www.yett.fi/>

<sup>15</sup> Inrikesministeriet. "Tryggnad av samhällets vitala funktioner" <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/3F3313AF7CDDD0FBC225727D00376571?opendocument>

<sup>16</sup> Inrikesministeriet. "Åtgärder för att genomföra strategin för tryggnad av samhällets vitala funktioner" <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/83F86FE44EA5EF54C225727D00378727?opendocument>

<sup>17</sup> Reglemente för statsrådet 3.4.2003/262, paragraf 25 <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2003/20030262>

<sup>18</sup> E-mailkorrespondens med Liisa Vanhala, Lagstiftningssekreterare, Justitieministeriet, Finland, 26 november 2007.

<sup>19</sup> Reglemente för statsrådet 3.4.2003/262, paragraf 25 *opt. cit.*



totalförsvaret.<sup>20</sup> Dessutom finns som permanent samarbetsorgan mellan ministerierna, det s.k. beredskapschefsmötet.<sup>21</sup>

## Tillämpning

Beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd har hittills aldrig använts.<sup>22</sup>

### *Källor:*

Beredskapslagen

<http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1991/19911080>

Lagen om försvarstillstånd

<http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1991/19911083>

Inrikesministeriet, Inre säkerhet

<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/MainDocuments/22c372ad037e66f7c2256fab008330b3?OpenDocument>

Beredskapslagskommissionens betänkande

<http://www.om.fi/sv/Etusivu/1146647271934>

Reglemente för statsrådet 3.4.2003/262, paragraf 25

<http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2003/20030262>

Säkerhets- och försvarskommittén

<http://www.defmin.fi/index.phtml?l=sv&s=36>

”Strategi för tryggnad av samhällets vitala funktioner”

<http://www.yett.fi/>

*Tack till Liisa Vanhala, Lagstiftningssekreterare, Justitieministeriet, Finland för hjälp med information och källhänvisningar.*

---

<sup>20</sup> Säkerhets- och försvarskommittén <http://www.defmin.fi/index.phtml?l=sv&s=36>

<sup>21</sup> E-mållkorrespondens med Liisa Vanhala, Lagstiftningssekreterare, Justitieministeriet, Finland, 26 november 2007.

<sup>22</sup> E-mållkorrespondens med Liisa Vanhala, Lagstiftningssekreterare, Justitieministeriet, Finland, 26 november 2007.

## 4.4 Frankrike

### Bakgrund

Som nämns i kapitel 3 reglerar paragraf 16 i den franska konstitutionen från 1958 extraordinära befogenheter, vilka utgör det mest långtgående nödtillståndet i det franska systemet. Denna paragraf har länge varit kontroversiell i Frankrike. Sålunda hade två av de tre huvudkandidaterna i 2007 års presidentval (dock ej vinnaren Nicolas Sarkozy) dess upphävande som en del av sina valprogram.<sup>23</sup> Skälet är att paragrafen på relativt vaga grunder ger i det närmaste total makt åt presidenten. Dessutom har Conseil d'Etat (med funktioner delvis liknande det svenska lagrådets) i ett beslut klargjort att en proklamation av extraordinära befogenheter inte kan överklagas eller upphävas.<sup>24</sup>

Paragraf 36 i den franska konstitutionen reglerar belägrings-tillstånd (se ovan kapitel 3). Mer detaljerade regler om belägrings-tillstånd finns i försvarslagen och diskuteras närmare nedan.

Förutom extraordinära befogenheter och belägringstillstånd finns i Frankrike också undantagstillstånd (*état d'urgence*). Till skillnad från de två förstnämnda nödtillstånden regleras undantags-tillstånd över huvud taget inte i konstitutionen. Den franska lagen om undantagstillstånd är från 1955 – den är således äldre än konstitutionen – och tillkom under Algerietkriget, men har senare också kommit att användas i andra sammanhang.

### Lagstiftning och beslutsfattande för de högsta statsorganen

Som nämns i kapitel 3 kan **extraordinära befogenheter** komma i fråga när republikens institutioner, oavhängighet, territoriella okränkbarhet eller internationella åtaganden utsätts för ett omedelbart och allvarligt hot och dess konstitutionella myndigheter och organ ej längre fungerar i vanlig ordning. Det är presidenten själv som beslutar om ett sådant hot föreligger; det är också han eller hon som beslutar hur länge sådana åtgärder ska förbli i kraft. Dock måste presidenten höra statsministern, presidenterna för national-församlingens bägge kamrar och författningsrådet innan beslut om extraordinära befogenheter fattas. Paragraf 16 kräver inte en total

<sup>23</sup> "Article 16 de la Constitution de la cinquième République française" i franska *Wikipedia*.

<sup>24</sup> Däremot kan regleringar som följer ett sådant beslut överklagas (*ibid.*).

kollaps av den vanliga styrelseordningen: parlamentet, t.ex. kan mycket väl vara funktionsdugligt när presidenten beslutar om extraordinära befogenheter. Konsekvenserna av en proklamation av extraordinära befogenheter är långtgående: både lagstiftande och verkställande makt samlas hos presidenten.<sup>25</sup> Detta innebär, som Ackerman uttrycker det, att den franska konstitutionen i det närmaste ger presidenten ett "carte blanche".<sup>26</sup> I ett europeiskt perspektiv är detta, som vi såg i kapitel 3, mycket ovanligt på det konstitutionella planet. En fransk grundlagsutredning från början av 1990-talet ansåg dock inte att någon ändring av paragraf 16 var av nöden.<sup>27</sup> Några år senare kom Conseil d'Etat till samma slutsats då det tillfrågades av presidenten.<sup>28</sup> En av de främsta experterna på fransk nödrätt, François Saint-Bonnet, håller med. Hans slutsats ligger nära det schweiziska tänkandet och resonemanget bakom den norska nödrätten (se nedan): ingen lagstiftning för nödsituationer är nödvändig eller användbar, eftersom konstitutionen alltid får försvaras med de medel som krävs och en nödsituation aldrig helt kan förutses och därmed regleras.<sup>29</sup>

Den franska försvarslagen fastställer grunderna för proklamation av **belägringstillstånd** (Code de la défense, parti 2, livre I titre II). Dessa är "omedelbart hot härhörande från ett utländskt krig ("guerre étrangère") eller ett väpnat uppror (paragraf L. 2121-1). Beslutet fattas av regeringen och måste, för att förlängas utöver de tolv ursprungliga dagarna, vinna parlamentets godkännande (paragraf L. 2121-1, den franska konstitutionen, paragraf 36). Som följd av beslut om belägringstillstånd överförs ansvaret för polisen och för upprätthållandet av den allmänna ordningen, inklusive beslut angående införandet av censur och restriktioner i mötesfriheten, från de civila till de militära myndigheterna (paragraferna L.2121-2 och L.2121-7.4). Militären får också utökad dömande makt i brottmål och i fall av brott eller förseelse som undergräver försvarsmakten (paragraferna L. 2121-3-6) samt utökade polisbefogenheter (t.ex. rätt att göra husrannsakan dygnet runt, paragraf L. 2121-7). De civila myndigheterna fortsätter att utöva sina andra befogenheter (paragraf L.2121-2), och alla övriga konstitutionella fri- och

<sup>25</sup> Ackerman, *opt. cit.*, fotnot 19.

<sup>26</sup> Ackerman, *opt. cit.*, s. 1038-9.

<sup>27</sup> Citerad i Saint-Bonnet, François (2001). *L'Etat d'exception* Paris: Presses Universitaires de France, s. 374.

<sup>28</sup> *Ibid.*, s. 374-5.

<sup>29</sup> *Ibid.*, *passim*.

rättigheter fortsätter att gälla även under ett belägringstillstånd (paragraf L. 2121-8).

Den franska lagen om **undantagstillstånd** från 1955 (Loi numéro 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence) fastställer att undantagstillstånd kan proklameras av regeringen i hela eller delar av landet (inklusive kolonierna, benämnda *départements d'outre-mer*) antingen vid omedelbar fara härrörande från allvarliga angrepp på den allmänna ordningen eller vid händelser som till sin natur och p.g.a. sin farlighet kan liknas vid en allmän katastrof ("calamité publique"). I likhet med vad som gäller för belägringstillstånd måste undantagstillstånd, för att förlängas utöver de tolv ursprungliga dagarna, vinna parlamentets godkännande (paragraferna 1 och 2). Parlamentet beslutar samtidigt om undantagstillståndets exakta längd (paragraf 3.2).

Ett undantagstillstånd innebär att statens representanter på lokal nivå (på franska: *départements*), s.k. prefekter, har rätt att införa utgångsförbud och skydds zoner där människors vistelse särskilt regleras samt förbjuda vissa personer att vistas i departementet (paragraf 5). Inrikesministern kan besluta om husarrest och om att vissa typer av vapen och ammunition ska tas i beslag (paragraferna 6 och 9). Inrikesministern eller prefekterna kan beordra att nöjeslokaler och alla typer av mötesplatser provisoriskt stängs. Dessutom kan möten som kan störa den allmänna ordningen förbjudas (paragraf 8). Dekretet eller lagen som instiftar undantagstillstånd kan också tillåta husrannsakan dygnet runt samt införa censur (paragraf 11).

Den viktigaste skillnaden mellan belägringstillstånd och undantagstillstånd – parallellerna mellan de bägge nödtillstånden är många – är att i det senare fallet överförs inga befogenheter till de militära myndigheterna.<sup>30</sup> Den enda befogenhet som kan överföras, och detta sker ej automatiskt, är den dömande makten i brottmål (paragraf 12). Rätten att överklaga reduceras också.

## Tillämpning

Den franska konstitutionens paragraf 16 har bara använts en gång i april-september 1961, under och efter den s.k. generalkuppen i Alger, när militärer som ansåg att Algeriet borde förbli franskt

---

<sup>30</sup> Thénault, Sylvie *opt cit.*

försökte avsätta president Charles de Gaulle.<sup>31</sup> De Gaulle kritiserades senare häftigt av bl.a. François Mitterrand (i en bok kallad *Le Coup d'État permanent*) för att han förlängde användandet av de exceptionella befogenheterna flera månader efter det att upproret slagits ned. Många franska jurister ser också de Gaulles utdragna användande av exceptionella befogenheter som ett missbruk av paragraf 16.<sup>32</sup>

Undantagstillstånd (*état d'urgence*) i enlighet med 1955 års lag proklamerades senast under de s.k. Parisupploppen i november 2005 då oroligheterna pågått i närmare två veckor. Undantagstillståndet mellan 8 november 2005 och 4 januari 2006 innebar att prefekter kunde införa utgångsförbud och besluta om inskränkningar i rörelsefriheten. I vissa områden fick prefekterna dessutom rätt att beordra husrannsakan utan domstolsorder, inskränka mötesfriheten, beordra husarrest och begära inlämning av vissa typer av vapen.<sup>33</sup> Lagen hade tidigare använts vid några tillfällen i de franska kolonierna (i Algeriet 1955 och senast i Nya Kaledonien 1985), men också i Frankrike 1958 just innan Charles de Gaulle kom till makten och mellan april 1961 - maj 1963 då både exceptionella befogenheter och undantagstillstånd användes.<sup>34</sup>

Belägringstillstånd i enlighet med försvarslagen och paragraf 36 av konstitutionen har hittills aldrig använts.

### Källor

Loi numéro 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence  
<http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/loidu3avril1955EtatD>

Urgence.pdf

Code de la défense

[http://www.defense.gouv.fr/defense/content/download/86693/779255/file/code\\_defense\\_legislatif\\_2007.pdf](http://www.defense.gouv.fr/defense/content/download/86693/779255/file/code_defense_legislatif_2007.pdf)

François Saint-Bonnet (2001). *L'Etat d'exception* Paris: Presses Universitaires de France

<sup>31</sup> Saint-Bonnet, François *opt. cit.*, s. 24, 376.

<sup>32</sup> Ackerman *opt cit*, fotnot 19 ; Article 16 de la Constitution de la cinquième République... *opt cit* ; Saint-Bonnet, François, *opt. cit.* s. 24.

<sup>33</sup> Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire Décret n°2005-1387 du 8 novembre 2005 relatif à l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955.

<sup>34</sup> Thénault, Sylvie *opt cit*.

François Saint-Bonnet (1998). "Réflexions sur l'article 16 et l'état d'exception", *Revue du Droit Public et de la Science politique*, N° 5-6/1998, pp. 1699-1718.

Thénault, Sylvie. "L'état d'urgence (1955-2005): de l'Algérie coloniale à la France contemporaine" *Mouvement social* P 8° 1233 . - (2007-01/03) n°218, s.63–78.

## 4.5 Italien

### Bakgrund

Vissa speciella regler som gäller i krigstid finns uppställda i den italienska konstitutionen: i krigstid kan parlamentet besluta att överlåta nödvändiga maktbefogenheter till regeringen och de bägge kamrarnas mandatperiod kan förlängas genom lag (se ovan kapitel tre).

Förutom regler för krigstid finns i Italien också undantagstillstånd (*stato d'emergenza*). Till skillnad från det förstnämnda nödtillståndet regleras undantagstillstånd över huvud taget inte i konstitutionen, utan i lagen om inrättandet av en nationell civilförsvarsstyrelse.

### Lagstiftning och beslutsfattande

Den italienska lagen om inrättandet av en nationell civilförsvarsstyrelse (*legge 24 febbraio 1992 n. 225 Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile*)<sup>35</sup> innehåller regler om undantagstillstånd. Undantagstillstånd kan proklameras vid naturkatastrofer, katastrofer eller andra händelser som är av sådan intensitet och omfattning att de endast kan bemästras med hjälp av extraordinära åtgärder och befogenheter (paragraf 5.1). Regeringen utlyser i sådana fall undantagstillstånd, på förslag av premiärministern eller ministern som samordnar civilförsvaret, om denne fått premiärministerns fullmakt. Undantagstillståndets varaktighet och territoriella omfattning ska fastställas efter en strikt bedömning av händelsernas art. Samma förfarande tillämpas för att upphäva undantagstillståndet när situationen återgått till den normala (paragraf 5.1).

---

<sup>35</sup> Översättning av originaltexten: Karl-Axel Hansson, EuroLingua HB.

Undantagstillståndet har mycket långtgående konsekvenser för beslutsfattandet: Premiärministern eller ministern som samordnar civilförsvaret om denne fått premiärministerns fullmakt, får utfärda föreskrifter som syftar till att avvärja risksituationer eller allvarligare person- eller saksador (paragraf 5.3). Dessutom ska, för att genomföra de nödgärder som följer av ett undantagstillstånd, föreskrifter utfärdas som ”upphäver alla gällande bestämmelser, med vederbörlig hänsyn till rättsväsendets allmänna principer” dock inom ramen för bestämmelserna om regionernas, provinsernas, prefekternas och kommunernas kompetensområden (paragraf 5.2). Emellertid ska de föreskrifter ”som utfärdas om upphävande av gällande lagar innehålla uppgift om de viktigaste normerna de är avsedda att upphäva, och ska vara motiverade” (paragraf 5.5). De ska också offentliggöras i Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (paragraf 5.6).

I Italien finns ett verkställande utskott för civilförsvaret, som ska trygga en enhetlig ledning och samordning av verksamheten i nödsituationer (paragraf 10.1). Utskottet leds av premiärministern eller ministern som samordnar civilförsvaret om denne fått premiärministerns fullmakt, eller, om ingen av dessa är tillgängliga, av en representant för regeringen som speciellt bemyndigats för detta ändamål (paragraf 10.3). Andra ledamöter representerar de olika ministerierna. Utskottet får kalla regionala och lokala civilförvarsmyndigheter till sina sammanträden. Dessutom får representanter för andra myndigheter eller förvaltningar kallas (paragraf 10.6). Utskottet ska granska prefekternas beredskapsplaner, bedöma information och krav som inkommer från de områden som drabbats av nödsituationen, samordna statens hjälpinsatser och se till att de direktiv som utfärdas rörande prioriterade krav tillämpas (paragraf 10.2).

## Tillämpning

Italien har använt sig av undantagstillstånd vid ett flertal tillfällen,<sup>36</sup> bl.a. när ovanligt många flyktingar anlant till Italien (t.ex. i mars 1997 när tiotusentals albaner flydde efter det att det s.k. pyramid-investeringsprogrammet kollapsat och allmänt kaos utbrutit samt i mars 2002 när många kurder anlände under en kort period). Undantagstillstånd har också införts vid naturkatastrofer såsom

<sup>36</sup> Informationen i detta stycke är hämtad ur pressartiklar från ledande nyhetsmedier.

jordskredet i södra Italien 1998, Etnas vulkaniska aktivitet i juli 2001, vulkanutbrottet på Stromboli i februari 2007 och torkan i norra Italien i maj samma år. Undantagstillstånden är mestadels geografiskt avgränsade.

*Källor:*

Legge 24 febbraio 1992 n. 225 Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile  
[http://www.qsl.net/ari\\_triESTE/normativa8.htm](http://www.qsl.net/ari_triESTE/normativa8.htm)

## 4.6 Norge

### Bakgrund

Liksom i det danska och finska fallet regleras nödlägen mycket knapphändigt i den norska grundlagen. Det enda som nämns är att Stortinget, vid ”overordentlige Omstændigheder” såsom ”fiendtligt Indfald eller smitsom Syge” kan sammanträda i annan stad än huvudstaden (se kapitel 3).<sup>37</sup> I stället regleras statsmakternas funktionssätt vid krig, krigsfara och liknande förhållanden i beredskapslagen från 1950.<sup>38</sup> Denna lag har ändrats vid ett flertal tillfällen. Av speciellt intresse i ett svenskt perspektiv är att den i viss mån reglerar ockupationsliknande förhållanden.

Dessutom finns i Norge, liksom i Schweiz (se nedan), en doktrin om konstitutionell nödrätt baserad på praktiska historiska erfarenheter, främst ockupationsåren under andra världskriget. Nödrätten är extra-konstitutionell. Vanligtvis innebär den att kungens (regeringens) befogenheter utökas och att stortingets roll minskas eller helt försvinner, att beslut fattas under andra former än de normala samt att regleringar som grundlagen egentligen förbjuder fastställs. Så skriver Johs. Andenæs och Arne Fliflet att ”nödsituationer berättigar en handling, som under normala

---

<sup>37</sup> Kungen kan dessutom besluta om provisoriska lagar om handel, tullar, näringsväsende och polisen (paragraf 17). De får inte strida mot grundlagen eller andra lagar, och gäller till nästa storting samlas. I paragraf 17 sägs ingenting om omständigheterna som kan leda till användandet av denna befogenhet.

<sup>38</sup> Detaljregleringar av rekvisition i krig finns dessutom i lov 29. juni 1951 nr. 19 om militære rekvisisjoner [http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdata/all/nl-19510629-019.html&emne=milit%  
c6re+rekvisisjon%&&](http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdata/all/nl-19510629-019.html&emne=milit%c6re+rekvisisjon%&&)



förhållanden skulle innebära ett brott mot grundlagen”.<sup>39</sup> Nödrätten kan bara komma ifråga i en verklig nödsituation då väsentliga intressen skulle skadas om de vanliga reglerna följdes.<sup>40</sup> Nödrätten kan också frånga beredskapslagen i fall detta är nödvändigt.<sup>41</sup>

Praxis vid nödlägen ändrades senast 2005, då en ny struktur för krishantering på central nivå sjuöattes.

## Lagstiftning

Beredskapslagen (Lov 1950-12-15 nr 07: Lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold) är mer än ett halvt sekel gammal, men har ändrats ett flertal gånger under årens lopp, senast 2005. Det är en relativt kortfattad lag med ett tjugotal paragrafer. Beredskapslagen gäller, som titeln anger, vid krig, krigsfara och liknande förhållanden (ej närmare definierade i lagen). Fokus är på beslutsfattandet och fördelningen av befogenheter i en svår kris.

Om Stortinget på grund av krig inte kan verka i vanlig ordning, åvilar det kungen att vidta de åtgärder som krävs för att tillvarata landets intressen (paragraf 1). Sådana bestämmelser, som har karaktär av lag, ska så snart som möjligt meddelas Stortinget. Dessa bestämmelser upphävs senast vid upplösningen av det ”første, ordentlige Storting” som sammanträder efter det att bestämmelserna i fråga givits (paragraf 2).

Vid krig eller krigsfara eller när landets självständighet eller säkerhet är i fara och det p.g.a. detta brådskar (”på grunn av disse forhold er fare ved opphold”), kan kungen utfärda bestämmelser som har karaktär av lag för att trygga landets säkerhet, den allmänna ordningen, folkhälsan och landets försörjning samt för att stödja militära åtgärder och försvaret av civilbefolkningen. Bestämmelserna får, om detta är nödvändigt, avvika från gällande lagar. Sådana bestämmelser ska så snart som möjligt meddelas Stortinget. Om Stortinget ej är samlat ska det omedelbart sammankallas. Stortinget kan upphäva bestämmelserna. Om Stortinget (eller kungen) inte upphävt bestämmelserna inom 30 dagar efter det att de förelagts parlamentet, ska de så snart som möjligt läggas fram som lagförslag (paragraf 3). Bestämmelser av denna art upphävs senast vid

<sup>39</sup> Andenæs, Johs. och Arne Fliflet (2006). *Statsforfatningen i Norge*, 10. utg. Oslo: Universitetsforlaget s. 502, min översättning.

<sup>40</sup> Andenæs och Fliflet, *opt cit.*, s. 503.

<sup>41</sup> Andenæs och Fliflet, *opt cit.*, s. 505-6.

upplösningen av det ”første, ordentlige Storting” som sammanträder efter det att bestämmelserna i fråga givits (paragraf 4).

Vid krig eller krigsfara eller när landets självständighet eller säkerhet är i fara och ett område är avskuret från förbindelse med regeringen eller om det av andra skäl är nödvändigt, kan kungen ge landshövdingen (fylkesmannen) och andra lokala förvaltningsorgan – däribland militära myndigheter – fullmakt att utfärda bestämmelser för att trygga säkerheten, den allmänna ordningen, folkhälsan och försörjningen samt för att stödja militära åtgärder och försvaret av civilbefolkningen. Fullmakt kan också ges till förvaltningsmyndighet, departement eller annat centralt förvaltningsorgan och kan ges utan hänsyn till den gällande administrativa indelningen (paragraf 5). Landshövdingen kan om det är ”uomgjengelig nødvendig til varetakelse av samfunnsviktige interesser” utöva sagda befogenheter även om fullmakt från kungen ännu inte föreligger (paragraf 5).<sup>42</sup> Sådana bestämmelser, som har karaktär av lag, ska så snart som möjligt meddelas kungen. Om de inte tidigare upphävts, upphävs de en månad efter det att meddelandet mottagits (paragraf 5).

För krigsskådeplatsen finns speciella regler. Sålunda kan de militära myndigheterna på sådan plats överta ledningen över polisen. De kan också, i den utsträckning det anses nödvändigt för att främja och trygga militära åtgärder, överta ledningen för andra civila förvaltningsgrenar (paragraf 6). Kungen kan också besluta att polisen ska inlemmas i de militära styrkorna (paragraf 6).

Straffrättsliga regler kan också ändras vid krig eller krigsfara eller när landets självständighet eller säkerhet är i fara (se kapitel IV). Beredskapslagen innehåller också regler för beslag av lös egendom som behövs för att tillvarata viktiga samhällsintressen (se kapitel V).

---

<sup>42</sup> En liknande paragraf finns i Stortingets anslagsreglemente (bevilgningsreglemente, se [http://www.stortinget.no/om\\_stortinget/lover\\_regler/Bevilgningsreglementet.pdf](http://www.stortinget.no/om_stortinget/lover_regler/Bevilgningsreglementet.pdf)) paragraf 12. Där stadgas att kungen i krig eller vid krigsfara eller när landets självständighet eller säkerhet är i fara kan ge landshövdingen (fylkesmannen) och andra lokala förvaltningsorgan fullmakt att täcka oförutsedda utgifter. Om detta är ”uomgjengelig nødvendig for å ivareta samfunnsviktige interesser” får landshövdingen pådra sig sådana utgifter även utan kungens tillåtelse.

## Beslutsfattande och krishantering

Den norska krishanteringens på central nivå omorganiserades 2005. Statsmakternas säkerhets- och beredskapsarbete i fredstid baserar sig på tre huvudprinciper: ansvar, närhet och likhet. Ansvarsprincipen innebär att samma myndighet som normalt ansvarar för ett visst fackområde också har samma ansvar i en krissituation. Likhetsprincipen betyder att organisationen i kris i mesta möjliga mån ska vara densamma som den normala. Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå.<sup>43</sup>

I mer komplexa krissituationer som kräver administrativ samordning träder regeringens krisråd (Regjeringens krisråd) in. Regeringens krisråd består av regeringsråden vid statsministerns kontor, departementsråden vid justitie-, försvars- och socialdepartementet (Helse- og omsorgsdepartementet) samt utrikesråden vid utrikesdepartementet. Alla departementsråd har lika rätt att begära att krisrådet sammankallas. Det departement som är mest berört av krisen, som har tillgång till mest information och som innehar de medel som behövs för att hantera krisen, blir "leddepartement" (lederdepartement) för krishanteringens. Krisrådet bistås i sitt arbete av krisstödsenheten (krisestøtteenheten). Enheten är tillgänglig dygnet runt och ska genom sitt arbete öka kapaciteten vid en krissituation. Högst upp i beslutsfattandekedjan finns som alltid regeringen och regeringskonferensen, som fattar politiska beslut om de övergripande målen och ramarna för krishanteringens.<sup>44</sup>

## Tillämpning

Tröskeln för sammankallande av regeringens krisråd är tänkt att vara relativt låg. Sålunda har rådet sammankallats vid ett flertal tillfällen: vid bombdåden i London i juli 2005, evakueringen av norska medborgare från Libanon i juli 2006, utbrottet av fågelinfluensa i

---

<sup>43</sup> Strukturen for krisehåndtering i Norge  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/Samfunnssikkerhet-og-beredskap/Strukturen-for-krisehandtering-i-Norge.html?id=448375>

<sup>44</sup> E-mailkorrespondens med Arnulf Tverberg, lovrådgiver, Justisdepartementets lovavdeling, Norge, 26 november 2007; Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/Samfunnssikkerhet-og-beredskap/Hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet.html?id=447043>

Europa i februari 2007 och dricksvattensituationen i Oslo i oktober 2007.<sup>45</sup>

Beredskapslagen har hittills aldrig använts.<sup>46</sup>

### *Källor*

Lov 1950-12-15 nr 07: Lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold

<http://www.lovdatab.no/all/hl-19501215-007.html>

”Strukturen for krisehåndtering i Norge”

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/Samfunnssikkerhet-og-beredskap/Strukturen-for-krisehandtering-i-Norge.html?id=448375>

Krisestøtteenheten

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/Samfunnssikkerhet-og-beredskap/Krisestotteenheten-.html?id=417653>

”Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet”

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/Samfunnssikkerhet-og-beredskap/Hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet.html?id=447043>

Andenæs, Johs. och Arne Fliflet (2006). *Statsforfatningen i Norge*, 10. utg. Oslo: Universitetsforlaget, s. 501–508.

*Tack till Arnulf Tverberg, lovrådgiver, Justisdepartementets lovavdeling, Norge, för hjälp med information och källhänvisningar.*

## **4.7 Schweiz**

### **Bakgrund**

Internationellt pågår en debatt om huruvida nödlagar alltid är av godo, eller, som Oren Gross formulerar det, ”should responses to violent crises always be constitutional?”<sup>47</sup> Medan många europeiska länder genom sina regleringar svarar ”ja” på den frågan, svarar

---

<sup>45</sup> E-mailkorrespondens med Arnulf Tverberg, lovrådgiver, Justisdepartementets lovavdeling, Norge, 26 november 2007; ”Styrket beredskap mot uforutsette hendelser” <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/aktuelt/nyheter/2005/Styrket-beredskap-mot-uforutsette-hendelser.html?id=99606>

<sup>46</sup> E-mailkorrespondens med Arnulf Tverberg, lovrådgiver, Justisdepartementets lovavdeling, Norge, 26 november 2007.

<sup>47</sup> Gross, Oren (2003). “Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always be Constitutional?” *Yale Law Journal*, No. 112, s. 1011-1134; se också Mark Tushnet (2005). “Emergencies and the Idea of Constitutionalism” i: *The Constitution in Wartime: Beyond Alarmism and Complacency*.

Schweiz, som klargörs nedan, ett rungande ”nej”. I Schweiz finns vissa relativt nya antiterroristlagar (förbud mot Al Qaida och organisationer med band till denna grupp, regler för spärrande av misstänkta bankkonton osv.) och liknande regleringar för speciella, väl avgränsade fall. Dessutom finns tekniska regler för upprätthållandet av den interna säkerheten (i form av lagen om intern säkerhet (Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure), en i alla delar teknisk lag som reglerar hur Schweiz förebygger terrorism, våldsbetonad extremism, våld vid idrottsevenemang, förbjuden underrättelseverksamhet, illegal vapen- och teknologihandel och handel med radioaktiva ämnen samt hur Schweiz skyddar vissa diplomatiska och andra byggnader och personer). Utöver detta finns bara ett par korta konstitutionella paragrafer som behandlar nödsituationer (se ovan kapitel 3), samt regler för hanterandet av svåra kriser på kantonal nivå.<sup>48</sup> Detta är ingen slump eller försummelse, utan resultatet av ett medvetet val.

### Lagstiftning och beslutsfattande för de högsta organen

Som framgår av kapitel 3, finns i Schweiz’ federala konstitution bara ett fåtal paragrafer som behandlar nödlägen. Dessa innefattar inte heller något nödtillstånd i egentlig mening.<sup>49</sup> I enlighet med konstitutionen får försvarsmakten användas när de civila myndigheterna står inför ett allvarligt hot mot den interna säkerheten eller inför andra exceptionella situationer. 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 och de grundläggande fri- och rättigheterna ska skyddas i sådana situationer.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Konfederationen har enligt konstitutionens paragraf 52.2 rätt att ingripa när den allmänna ordningen i en kanton är hotad och kantonen inte själv eller med assistans från andra kantoner kan komma till rätta med situationen. Konfederationen kan i sådana fall antingen överta styret för kantonen eller skicka trupper för att bevara ordningen (Bellanger, François (2001). ”Droit de nécessité et état d’exception” i Daniel Thürer, Jean F. Aubert Jörg P. Müller och Oliver Diggelmann (red.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, s.1267-8). Denna befogenhet användes senast i Genève 1932 i vad som kan sägas vara den schweiziska motsvarigheten till Ådalen 1931.

<sup>49</sup> Se också Venedigkommissionen, *opt cit* ”Concept of public emergency”.

<sup>50</sup> Dessutom ger konstitutionen de bägge kamrarna möjlighet att stifta brådskande lagar (*législation d’urgence*) enligt en speciell procedur. Enligt konstitutionen får en brådskande lag omedelbart träda i kraft om majoriteten av alla ledamöter i bägge kamrarna så beslutar (paragraf 165.1; vanlig lagstiftning stiftas med enkel majoritet, d.v.s. mer än hälften av de närvarande ledamöterna, se paragraf 159). Dess giltighet måste vara tidsbegränsad (paragraf

Det har också i Schweiz funnits skrivna regler för nödrätt (*droit de nécessité*). År 2003 upphävde den schweiziska regeringen dock 23 lagar (*actes législatifs*) som på ett eller annat sätt reglerade nödrätten. De flesta av dessa lagar var från 1950-1985 och hade blivit ändamålslösa ("sans objet"). Samtidigt gav regeringen det federala justitie- och polisministeriet i uppgift att utreda om vissa av de avskaffade lagarna i stället borde inkorporeras i konstitutionen.<sup>51</sup> År 2006 uttalade regeringen sin slutsats att en ny nödrätt vore "betungande, onödig, och ej riskfri" (*laborieuse, inutile et non exempte de risques*). En sådan lagstiftning skulle, eftersom den måste vara detaljerad, bromsa beslutsfattandet i en situation när åtgärder måste vidtas mycket snabbt. Regeringen förklarade sig övertygad om att Schweiz' federala struktur gör det möjligt att relativt lätt överföra vissa uppgifter på kantonerna om de federala myndigheterna ej längre kan verka och vice versa. Regeringen ansåg också att införandet av en generell konstitutionell reglering av nödrätten kan öka risken för maktmissbruk: "Man kan frukta att skrivna regler om nödrätt har den psykologiska effekten att myndigheterna tvekar mindre att använda dessa normer i exceptionella situationer".<sup>52</sup>

Enligt schweizisk doktrin baserad på praktiska erfarenheter från de bägge världskriegen finns i vilket fall som helst en utom-konstitutionell nödrätt.<sup>53</sup> Den gäller i exceptionella situationer av svår kris, såsom krig eller stora naturkatastrofer, som förhindrar de högsta organen och speciellt parlamentet att verka i vanlig ordning.<sup>54</sup> I en sådan situation får regeringen fatta sådana beslut som nöden kräver, även om dessa går emot konstitutionen.<sup>55</sup> Om parlamentet kan samlas ska det besluta om nödtillstånd och om att ge oinskränkt makt till regeringen. Kan parlamentet inte samlas, får regeringen ändå

---

165.1), med en övre tidsgräns på ett år, då den automatiskt förfaller om den ej har konstitutionell basis och ej har godkänts i en folkomröstning (paragraf 165.3, se också paragraf 140.1c). En sådan lag kan ej förnyas (paragraf 165.4). I grundlagen sägs ingenting om omständigheterna som kan leda till användandet av denna befogenhet.

<sup>51</sup> "Une nouvelle réglementation du droit de nécessité ne s'impose pas" Communiqués, Département fédéral de justice et police, 16.06.2006 <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2006/2006-06-160.html>

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Bellanger, François, *opt. cit.*, s.1269.

<sup>54</sup> Bellanger, François, *opt. cit.*, s.1268-9; "Une nouvelle réglementation du droit de nécessité..." *opt. cit.*

<sup>55</sup> Venedigkommissionen, *opt cit.* "Concept of public emergency".

besluta om nödtillstånd och fatta nödvändiga beslut.<sup>56</sup> Parlamentet har befogenhet att bekräfta detta nödtillstånd.<sup>57</sup>

## Tillämpning

Nödtillstånd tillämpades i Schweiz under de bägge världskrigen. I augusti 1914 beslutade parlamentet att ge regeringen oinskränkt makt att vidta de åtgärder som var nödvändiga för att garantera Schweiz' säkerhet, enighet och neutralitet. Med detta beslut som grund fattande regeringen och departementen under de kommande åren nästan ettusenfyrahundra förordningar, många "illegala eller icke-författningsenliga".<sup>58</sup> Nödtillståndet upphörde helt i oktober 1921. Under dessa sju krigs- och krisår låg parlamentets kontrollfunktioner delvis i träda.<sup>59</sup> Detsamma skedde under andra världskriget. Det var dock först i december 1950, efter det att ett folkinitiativ kallat "Återgång till direktdemokrati" vunnit både majoriteten av befolkningens och majoriteten av kantonernas stöd, som regeringen förlorade sin oinskränkta makt. Enligt François Bellanger, professor i juridik vid universitet i Genève, var regeringens beslut att bibehålla nödtillståndet under flera år efter krigsslutet ett "missbruk av nödrätten".<sup>60</sup>

## Källor

"Une nouvelle réglementation du droit de nécessité ne s'impose pas" Communiqués, DFJP, 16.06.2006

<http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2006/2006-06-160.html>

Bellanger, François (2001). "Droit de nécessité et état d'exception" i Daniel Thürer, Jean F. Aubert Jörg P. Müller och Oliver Diggelmann (red.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, s.1261–1271.

Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) <http://www.admin.ch/ch/f/rs/1/120.fr.pdf>

---

<sup>56</sup> Bellanger, François, *opt. cit.*, s.1269.

<sup>57</sup> Venedigkommissionen, *opt. cit.* "Concept of public emergency".

<sup>58</sup> Bellanger, François, *opt. cit.*, s. 1269.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> *Ibid.*, s.1270.

Avant-projet fedpol du 31.01.2006 Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)  
[http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/bwis.Par.0025.File.tmp/Vorentwurf\\_BWIS\\_II\\_fr.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/bwis.Par.0025.File.tmp/Vorentwurf_BWIS_II_fr.pdf)

*Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse 2006*

[http://www.fedpol.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/bericht\\_innere\\_sicherheit.Par.0043.File.tmp/f\\_s01\\_s92.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/bericht_innere_sicherheit.Par.0043.File.tmp/f_s01_s92.pdf)

*Tack till Dr. Oliver Diggelmann och Dr. Daniela Thurnherr för hjälp med källhänvisningar.*

## 4.8 Spanien

### Bakgrund

Spanien har en relativt noggrann reglering av nödlägen i konstitutionen. Som framgår av kapitel 3.3 reglerar den spanska grundlagen proklamation, förlängning och tidsbegränsningar för de tre olika typerna av nödtillstånd som finns. Konstitutionen reglerar också i vilken mån de grundläggande fri- och rättigheterna får inskränkas vid ett nödtillstånd och relativt detaljerade grundläggande skydd finns uppställda för den demokratiska ordningens fortlevnad.

I ljuset av Spaniens nutidshistoria är detta föga förvånande. Spanien var för bara några årtionden sedan en diktatur och har under flera decennier hotats av inhemska terrorism och separatism. I likhet med Storbritannien har den senare delvis varit fredlig (Katalonien) och delvis mycket våldsam (Baskien). Terroristattacker har varit regelbundna och i stor utsträckning hotat statens grundvalar, genom anslag t.ex. mot ledande politiker, folkvalda och högt uppsatta tjänstemän.

### Lagstiftning

Förutom de konstitutionella föreskrifterna finns regler för de tre nödtillstånden, larmberedskap, undantagstillstånd och belägringstillstånd (på spanska estado de alarma, estado de excepción och estado de sitio), i en s.k. organisk lag,<sup>61</sup> Ley Orgánica 4/1981.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Begreppet "organisk lag" diskuteras närmare i kap. 3.3, fotnot 5.

<sup>62</sup> Översättning av originaltexten: Karl-Axel Hansson, EuroLingua HB.



Liksom i det finska och tyska systemet svarar de olika nödtillstånden mot olika grader och typer av hot. Till skillnad från dessa konstruktioner innefattar det spanska systemet dock tre (snarare än två) olika grader.

Enligt Ley Orgánica 4/1981 utlyses **larmberedskap** i hela eller delar av landet vid: (a) katastrofer eller olyckor såsom jordbävningar, översvämningar eller stads- och skogsbränder; (b) epidemier, svårartad smittspridning o.dyl.; (c) avbrott i väsentlig offentlig verksamhet när den inte omfattas av strejkrätten eller (d) brist på livsnödvändiga förnödenheter (paragraf 4). Larmberedskap proklameras genom regeringsdekret, där också syftet och tidsbegränsningen (dock maximalt 14 dagar) för larmberedskapen samt dess geografiska utbredning fastställs. När nödläget drabbar utslutande en autonom region, kan regionens president begära att regeringen utlyser larmberedskap (paragraf 5). Regeringen ska underrätta deputeradekammaren om utlysandet av larmtillstånd och lämna de upplysningar denna kräver. Regeringen ska också underrätta deputeradekammaren om de dekret den utfärdar och som rör larmberedskapen under den tid denna är i kraft (paragraf 8). Endast deputeradekammaren kan förlänga larmberedskapen; samtidigt fastställs då den räckvidd och de villkor som ska gälla under förlängningen (paragraf 6).

Larmberedskap innebär att alla civila myndigheter i det område som berörs, alla poliskårer i de autonoma regionerna och kommunerna samt övrig personal i dessa ställs under regeringens (eller, efter bemyndigande från denna, presidenten för den autonoma regionens) direkta befäl. Regeringen kan ålägga dem arbetsuppgifter utanför deras ordinarie arbetstid eller arbetsfält i den mån det är nödvändigt för att skydda personer, egendom och platser. När den behöriga myndigheten är presidenten i en autonom region, kan denne begära medverkan av statliga säkerhetskårer och säkerhetsstyrkor, som då arbetar under sin vanliga ledning (paragraferna 7 och 9).

Dekretet om utlysande av larmberedskap eller påföljande dekret kan innehålla beslut om: (a) begränsningar eller villkor för trafik eller vistelse på bestämda tider och platser; (b) tillfällig rekvisition av egendom av olika slag samt arbetsplikt; (c) kortvarigt övertagande av industrier, fabriker, verkstäder eller lokaler av olika slag, med undantag av privatbostäder; (d) ransonering av vissa tjänster eller livsnödvändiga varor och (e) säkerställande av tillgången till nödvändiga förnödenheter (paragraf 11). I nödvändiga fall kan

regeringen också föreskriva åtgärder som rör vatten och skogsbränder, eller kräva insatser från företag samt mobilisering av deras personal (paragraf 12).

Medan larmberedskap proklameras vid olyckor av olika slag, utlyses **undantagstillstånd** när det politiska systemet eller den allmänna ordningen utsätts för allvarliga störningar. Detta andra, allvarligare nödtillstånd kan således komma ifråga när ”ett fritt utövande av medborgarnas fri- och rättigheter, den normala funktionen hos demokratiska institutioner och offentliga tjänster som är väsentliga för samhället, eller något annat element i den allmänna ordningen störs så allvarligt, att det ordinarie myndighetsutövandet inte förmår återställa och upprätthålla denna” (paragraf 13.1).

Regeringen begär i sådana fall bemyndigande av deputeradekammaren att proklamera undantagstillstånd (paragraf 13.1-2). Begäran om bemyndigande, bemyndigandet och proklamationen måste innehålla syfte och geografisk utbredning av undantagstillståndet, vilka rättigheter som tillfälligt upphävs och hur länge undantagstillståndet ska vara (dock maximalt trettio dagar) (paragraf 13.2 och Spaniens konstitution paragraf 116.3). Dekretet om undantagstillstånd ska antas vid ett regeringsammansammanträde (paragraf 14). Regeringen kan begära att deputeradekammaren förlänger undantagstillståndet med högst 30 dagar om de förhållanden som föranledde utlysandet av undantagstillståndet fortgår; den kan också begära ändringar i bemyndigandet (paragraf 15.1, 3). Regeringen kan i förtid upphäva undantagstillståndet; i sådant fall ska deputeradekammaren omedelbart underrättas (paragraf 15.2).

Ett undantagstillstånd innebär som regel mer långtgående restriktioner i de grundläggande fri- och rättigheterna än larmberedskap. Vid ett undantagstillstånd får förvaltningsmyndigheten i högst tio dagar frihetsberöva personer som på goda grunder kan misstänkas komma att störa den allmänna ordningen. Deras rätt till information om skälet till frihetsberövandet och rätt till advokat ska respekteras och behörig domare underrättas inom 24 timmar (paragraf 16). Ley Orgánica 4/1981 reglerar och begränsar på liknande sätt hur inskränkningar i vissa andra fri- och rättigheter får göras, i det fall deputeradekammarens bemyndigande innefattar tillfälligt upphävande av dessa rättigheter: när husrannsakan får göras utan domstolsorder finns sålunda speciella närvaroregler och regler för förande av protokoll (paragraf 17); när brevhemligheten tillfälligt upphävs får kontroll endast göras om det är nödvändigt för att utreda förmodat brottsliga handlingar eller för att upprätthålla

den allmänna ordningen (paragraf 18); om censur införs får den inte innebära någon form av förhandscensur (paragraf 21); när mötesfriheten inskränks får politiska partiers, fackföreningars och arbetsgivarorganisationers stadgeenliga möten inte förbjudas (paragraf 22), osv. I många fall ska också behörig domare omedelbart underrättas. Förvaltningsmyndigheten får också, i det fall deputeradekammarens bemyndigande tillåter detta, förbjuda strejker och på olika sätt begränsa rörelsefriheten, både för specifika personer och för allmänheten (paragraferna 22 och 23). Den kan ta alla slags vapen, ammunition och explosiva ämnen i beslag och beordra att industri- eller affärsföretag och nöjeslokaler tillfälligt upphör med sin verksamhet (paragraferna 25 och 26).

När störningen av den allmänna ordningen har gett upphov till eller sammanfaller med en olycka, katastrof, epidemi, avbrott i offentlig verksamhet eller brist på förnödenheter kan regeringen dessutom vidta de åtgärder som föreskrivs för larmtillstånd (se ovan) (paragraf 28).

I övrigt stipuleras inga ändringar i balansen mellan den lagstiftande och den beslutsfattande makten vid ett undantagstillstånd.

**Belägringstillstånd** – det tredje och mest långtgående nödtillståndet i det spanska systemet – kan deputeradekammaren, på förslag av regeringen, proklamera om ”ett uppror eller en väpnad aktion mot Spaniens suveränitet eller oberoende, dess territoriella integritet eller konstitutionella ordning inträffar eller hotar att inträffa och inte kan lösas med andra medel” (paragraf 32.1, se också Spaniens konstitution paragraf 116.4). Vid utlysandet ska villkor och geografisk utbredning av belägringstillståndet fastställas, samt hur länge belägringstillståndet ska vara och vilka rättigheter som får inskränkas (paragraf 32.2-3). Utöver vad som föreskrivs för larm- och undantagstillstånd får inskränkningar göras i den anhållnes rätt till information om skälet till frihetsberövandet och i rätten till advokat (paragraf 23.3). Deputeradekammaren kan också, när den utlyser belägringstillstånd, bestämma vilka brott som under belägringstillståndet ska prövas i militärdomstol (paragraf 35).

Under belägringstillstånd spelar de militära myndigheterna en stor roll på det territorium där nödtillståndet råder. Den militära myndigheten ska fungera som regeringens verkställande organ på sådant territorium och kan därmed använda sig av de extraordinära befogenheter regeringen fått (paragraf 33). Den ska också offentliggöra och sprida kungörelser om nödvändiga insatser och före-

byggande åtgärder (paragraf 34). De civila myndigheterna ska ge den militära myndigheten begärd information och upplysningar om den allmänna ordningen (paragraf 36). Regeringens spelar dock fortfarande en viss roll: den utser den verkställande militära myndigheten, leder dess verksamhet, och ska fortsätta att utöva de befogenheter som inte överlämnats till den militära myndigheten (paragraferna 33b och 36).

### Beslutsfattande och krishantering

Regeringens arbetsutskott för krissituationer (La comisión delegada del gobierno para situaciones de crisis) är det högsta beslutande organet i det nationella krisledningssystemet. Utskottet skapades 1986 och omorganiserades i maj 2004 efter bombattentaten i Madrid i mars samma år. Det består av regeringschefen, som är ordförande, de vice regeringscheferna, försvars-, inrikes- och utrikesministrarna, statssekreteraren för säkerhetsfrågor, statssekreterarendirektören för Centro Nacional de Inteligencia samt kabinettschefen i regeringskansliet, som också är utskottets sekreterare.<sup>63</sup>

Utskottet har till uppgift att leda och samordna nödvändiga åtgärder i krissituationer, att godkänna det regelverk som utgör basen för ledningssystemet i nöd- eller krissituationer både nationellt och internationellt, att godkänna de planer för infrastruktur och åtgärder som behövs för att garantera kontinuiteten i regeringens handlande samt att vardagslivet kan gå vidare i situationer som kan innebära ett hot mot spanska medborgares liv, säkerhet eller välfärd.<sup>64</sup>

### Tillämpning

Ley Orgánica 4/1981 har hittills aldrig tillämpats.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> "Ministerio de Defensa de España. "Situaciones de crisis"  
[http://www.mde.es/multiContenido.jsp?id\\_nodo=4026&navegacion=T&&keyword=&auditoria=F#4033](http://www.mde.es/multiContenido.jsp?id_nodo=4026&navegacion=T&&keyword=&auditoria=F#4033) Översättning av originaltexten: Karl-Axel Hansson, EuroLingua HB.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> E-mailkorrespondens, Manuel Zafra Riascos, Gabinete Técnico del SEGENPOL, Försvarsministeriet, Spanien, 25 februari 2008.

*Källor*

Ministerio de Defensa de España. "Situaciones de crisis"

[http://www.mde.es/multiContenido.jsp?id\\_nodo=4026&navegacion=T&&keyword=&auditoria=F#4033](http://www.mde.es/multiContenido.jsp?id_nodo=4026&navegacion=T&&keyword=&auditoria=F#4033)

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de Junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.

[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo4-1981.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo4-1981.html)

## 4.9 Storbritannien

### Bakgrund

Storbritannien har en relativt ny lagstiftning för nödlägen, den s.k. Civil Contingencies Act från 2004. De lagar den ersätter – civilförsvarslagarna för fall av väpnat anfall (Civil Defence Act och Civil Defence Act (Northern Ireland)) och lagarna om extraordinära befogenheter (Emergency Powers Act och Emergency Powers Act (Northern Ireland)) – var äldre än ett halvt sekel och hade i stort sett inte ändrats eller moderniserats under årtiondenas lopp. Att reglerna inte var adekvata framgick vid ett antal kriser i början av 2000-talet: mul- och klövsjukepidemin som började 2001, de svåra översvämningarna 2000 och bensinprotesterna samma år. Till följd av detta påbörjade regeringen arbetet med att utforma en ny lagstiftning. Efter remiss och parlamentarisk beredning antogs den nya lagen i slutet av 2004.<sup>66</sup>

Storbritannien har under många årtionden levt med hotet från inhemska terrorister, som verkat främst i Nordirland, men också emellanåt i andra delar av landet.<sup>67</sup> Till detta har under de senaste åren lagts ytterligare ett hot från militanta och extremistiska muslimska grupperingar och individer. Även om hotet också finns i andra europeiska länder anses det av flera skäl (såsom den brittiska utrikespolitiken och det stora antalet icke-integrerade muslimska invandrare) vara speciellt stort i Storbritannien.

---

<sup>66</sup> Civil Contingencies Secretariat. "Civil Contingencies Act 2004: a short guide (revised)" <http://www.ukresilience.info/upload/assets/www.ukresilience.info/15maysortguide.pdf>; "Explanatory Notes to Civil Contingencies Act 2004" <http://www.opsi.gov.uk/acts/en2004/2004en36.htm>

<sup>67</sup> Annan separatism, såsom den skotska, har inte varit våldsam i någon nämnvärd utsträckning.

## Lagstiftning

Storbritannien har ingen egentlig skriven författning och saknar alltså konstitutionell reglering av nödtillstånd. Civil Contingencies Act från 2004 innefattar däremot ett relativt detaljerat regelverk som kan komma att gälla i nödlägen. Lagen är indelad i två delar: Del 1 gör räddningsverksamheterna och de lokala myndigheterna juridiskt ansvariga för riskbedömning, planering för krissituationer samt krisövningar. Del 2 av lagen (med titeln "Emergency Powers") innehåller regleringar om maktförhållandena i en allvarlig nödsituation. I det följande diskuteras huvudsakligen del 2, då den lokala krisberedskapen faller utanför ramen för denna rapport.

Nödlägen ges detaljerade definitioner i Civil Contingencies Act. Ett nödläge definieras som en händelse eller en situation som hotar att tillfoga människor eller miljön allvarlig skada, eller krig eller terrorism som hotar att allvarligt skada landets säkerhet. "Skada tillfogad människor" måste innebära att händelsen eller situationen leder till, eller kan leda till, något av följande: 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 sjukvårdsrelaterade verksamheter (paragraferna 1 och 19). "Skada tillfogad miljön" måste innebära 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. Det finns dock en viktig skillnad mellan definitionen i del 1 av lagen (paragraf 1) och den i del 2 (paragraf 19): I del 1 är hotet lokalt ("a place in the United Kingdom"); i del 2 är det regionalt eller nationellt ("the United Kingdom or... a Part or region"). Detta avspeglar att del 1 reglerar mindre, lokalt begränsade nödsituationer, medan del 2 reglerar mycket allvarliga och geografiskt utbredda nödsituationer.<sup>68</sup>

Civil Contingencies Act fastställer att beslut om nödförordningar (emergency regulations) fattas av regeringen och proklameras av drottningen eller, om ett regeringsmöte med proklamation av drottningen inte kan ordnas utan allvarlig försening, av en enskild överordnad minister ("senior minister") eller premiärministern (paragraf 20). Nödförordningarna ska så snart som skäligen möjligt föreläggas parlamentet. Förordningarna ska upphöra

<sup>68</sup> "Civil Contingencies Act 2004: a short guide" *opt cit*; "Explanatory Notes to Civil Contingencies Act" *opt cit*.

sju dagar efter det att de förelagts parlamentet om dess bägge kamrar inte godkänt dem under tiden (paragraf 27.1). Om parlamentets bägge kamrar så beslutar, ska nödförordningarna upphöra eller ändras (paragraf 27.2-3). Om parlamentet eller någon av dess kamrar inte är i verksamhet när nödförordningar proklameras, ska det sammankallas (paragraf 28). Inget hindrar dock regeringen från att besluta om nya nödförordningar (paragraf 27.4).

Nödförordningar ska ej införas i hela eller delar av Skottland, Nordirland eller Wales utan att representanter för dessa landsdelar hörts. Undantag får dock göras om nöden så kräver, och inverkar ej på förordningarnas giltighet (paragraf 29). Nödförordningar får göras för maximalt 30 dagar, men nya förordningar får alltid göras (paragraf 26).

Nödförordningar får innehålla alla de bestämmelser som den person som beslutar om dem anser lämpliga för att förebygga, kontrollera eller lindra nödläget och dess effekter (paragraf 22.1). Bestämmelser får införas också på områden som normalt regleras genom lagstiftning och får innebära förändring av gällande lagstiftning (paragraf 22.3). Förordningarna får bl.a. innebära konfiskering eller ödeläggelse av egendom, restriktioner i rörelsefriheten och mötesfriheten, evakuering och överförande av domsrätt till domstol, inklusive domstol upprättad genom nödförordningarna (paragraf 22.3).<sup>69</sup> Nödförordningarna får inte ändra lagen om de mänskliga rättigheterna (Human Rights Act 1998) eller del 2 av Civil Contingencies Act (paragraf 23.5). De får också ändra strafflagen bara inom vissa gränser (se paragraf 23.4). I övrigt finns få restriktioner i hur nödförordningar får användas. Clive Walker och James Broderick kommer sålunda till slutsatsen att "[t]he regulation-making powers are of awesome scope".<sup>70</sup>

Den person som beslutar om nödförordningarna måste ta i beaktande att parlamentet och de högsta domstolarna i England, Wales och Skottland (High Court och Court of Session) ska kunna behandla förordningarna eller åtgärder tagna med stöd av förordningarna (paragraf 22.5). I Civil Contingencies Act betonas också vikten av att förordningarna står i proportion till faran (paragraferna 20.5 och 23.1). Det finns likaså begränsningar för nödförordningarnas omfattning: de får bl.a. ej förbjuda deltagande i strejk

<sup>69</sup> Regler för upprättandet av sådan domstol finns uppställda i paragraf 25 av Civil Contingencies Act.

<sup>70</sup> Walker, Clive and James Broderick (2006). *The Civil Contingencies Act 2004 Risk, Resilience and the Law in the United Kingdom* Oxford University Press, s. 153, se också s. 161-8.

(paragraf 23.3). I förarbeten och kommentarer till lagstiftningen betonas att det s.k. ”Triple Lock”, dvs. kraven på nödvändighet, geografisk proportionalitet och situationens allvar, innebär ett tillräckligt skydd mot missbruk av nödförordningarna. Walker och Broderick menar dock att dessa tre krav inte sammanställts och klargjorts på ett adekvat sätt i lagstiftningen (något som ovanstående sammanfattning av lagstiftningen också illustrerar). Speciellt kravet på att situation ska vara allvarlig ”is not adequately reflected” i lagtexten, enligt Walker och Broderick. Inget av dessa krav behöver heller fastställas på ett objektivt sätt: sålunda behöver inga bevis eller underrättelser framläggas, något som efter Irakkriget är kontroversiellt i Storbritannien.<sup>71</sup>

### Beslutsfattande och krishantering

Krisberedskap handhas av Civil Contingencies Secretariat (CCS). CCS är en del av Cabinet Office (motsvarande svenska statsrådsberedningen) och arbetar med andra departement och avdelningar, statliga verk, regioner, privata företag och frivilligorganisationer. Sekretariatet ansvarar för analys av potentiella hot som kan leda till nödläge, informationsinsamlande och -spridning, koordination med lokala myndigheter, internationellt samarbete inom EU och NATO, krisövningar samt säkerställandet av effektiv infrastruktur i en nödsituation. CCS ger i sitt informationsmaterial en mer konkret definition av potentiella nödsituationer, som inkluderar bl.a.: hårt väder, översvämningar och torka; terrorism; olyckor i transportsystemen; djur- och växtsjukdomar; stora strejker; industriolyckor och miljöförorening.<sup>72</sup>

Vid en ”katastrofartad” eller allvarlig kris samlas ”Cabinet Office Briefing Rooms” (COBR), som är regeringens krishanteringsenhet. Vid en katastrofartad kris leds arbetet av premiärministern; vid en allvarlig kris är inrikesministern eller en fackminister ansvarig för ledarskapet.<sup>73</sup> I sådana kriser är regeringens mål att: (1) skydda liv och, i möjligaste mån, egendom samt lindra lidande; (2) så snabbt som möjligt återupprätta avbruten samhällsservice och se till att vardagslivet fortsätter samt (3) upprätthålla

<sup>71</sup> Walker och Broderick *opt. cit.*, s. 154, 158, 160.

<sup>72</sup> “Emergencies” <http://www.ukresilience.info/emergencies.aspx>

<sup>73</sup> “Central Government Arrangements for Responding to an Emergency: Concept of Operations”, s. 2-3.

<http://www.ukresilience.info/upload/assets/www.ukresilience.info/conops.pdf>

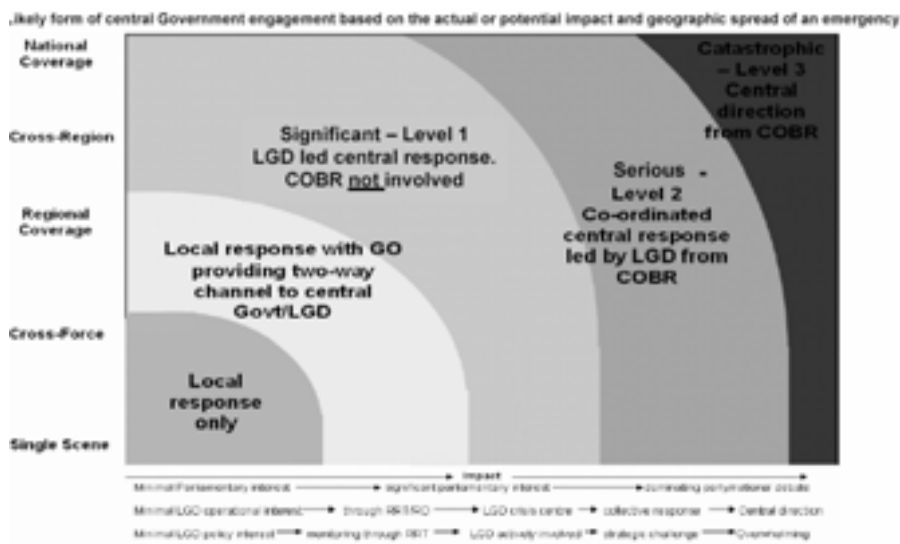


rättstaten och den demokratiska processen. I praktiken kan det visa sig omöjligt att uppnå alla mål i det första skedet av en allvarlig kris. Därför ska ministrarna ge vägledning om en under förhållandena lämplig balans mellan de tre olika målen.<sup>74</sup>

Vissa aspekter liknar de danska och norska systemen (se ovan). Sålunda är principerna om närhet och likhet desamma, och även det brittiska systemet använder sig av en krisledningsstruktur med ett leddepartement ("Lead Government Department (LGD)").<sup>75</sup> Leddepartementet arbetar tillsammans med COBR, och det är i princip leddepartementet som sammankallar COBR, förutom vid en katastrofartad kris.

För terroristattacker finns dessutom speciella procedurer uppställda, i den s.k. Counter-Terrorist Contingency Manual. Samma lunda gäller för katastrofer som hotar centrala London, inklusive regeringsbyggnaderna.<sup>76</sup>

Figur 4.1 Den centrala statsmaktens krishantering i Storbritannien.



Källa: "Central Government Arrangements for Responding to an Emergency: Concept of Operations", Annex A.

<sup>74</sup> "Central Government Arrangements..." *opt cit.* s. 5.

<sup>75</sup> "Central Government Arrangements..." *opt cit.* s. 5-6.

<sup>76</sup> Den senare planen heter "Continuity of Central Government Plan", se "Central Government Arrangements..." *opt cit.* s. 8-9.

## Tillämpning

Den föregående lagstiftningen för nödsituationer (the Emergency Powers Act 1920) användes sammanlagt tolv gånger under de 84 år den var i kraft, senast 1974.<sup>77</sup> Del 2 av den nuvarande Civil Contingencies Act har hittills aldrig använts.<sup>78</sup>

### *Källor:*

Civil Contingencies Act 2004

<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/20040036.htm>

“Explanatory Notes to Civil Contingencies Act 2004”

<http://www.opsi.gov.uk/acts/en2004/2004en36.htm>

Civil Contingencies Secretariat. “Civil Contingencies Act 2004: a short guide (revised)”

<http://www.ukresilience.info/upload/assets/www.ukresilience.info/15mayshortguide.pdf>

Joint Committee on Draft Civil Contingencies Bill - First Report, rapport om den parlamentariska beredningen av lagen

<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/jt200203/jtselect/jtdcc/184/18402.htm>

Spyblog, kritik av Civil Contingencies Act

<http://www.spy.org.uk/cgi-bin/civilcontingencies.pl>

Walker, Clive and James Broderick (2006). *The Civil Contingencies Act 2004 Risk, Resilience and the Law in the United Kingdom* Oxford University Press.

“Central Government Arrangements for Responding to an Emergency: Concept of Operations”

<http://www.ukresilience.info/upload/assets/www.ukresilience.info/conops.pdf>

<http://www.ukresilience.info/> Krisberedskapsinformation för civilförsvaret och allmänheten.

---

<sup>77</sup> “Civil Contingencies Act 2004: a short guide” *opt cit.*

<sup>78</sup> Walker och Broderick *opt. cit.*, s. 188.

## 4.10 Tyskland

### Bakgrund

I Tysklands tidiga 1900-talshistoria är missbruket av undantagstillstånd ett återkommande problem. Under Weimarrepubliken användes undantagstillstånd regelbundet; ibland var den enda orsaken att regeringen inte kunde finna parlamentariskt stöd för sina lagförslag. Paragraf 48 i Weimarrepublikens konstitution har blivit ökad: den gav rikskanslern, på relativt vaga grunder och för obegränsad tid, en i det närmaste oinskränkt makt (t.ex. att inskränka eller upphäva grundläggande fri- och rättigheter och att använda de tyska militära styrkorna). Från 1933 fram till krigsslutet var Tyskland under permanent undantagstillstånd, proklamerat av Hitler efter Riksdagshusbranden.<sup>79</sup> Mot bakgrund av detta tvekade tyska efterkrigspolitiker länge med att införa regler om undantagstillstånd. Det var också inrikespolitiskt mycket kontroversiellt. De allierade krävde dock att sådana regler skulle införas för att Västtyskland skulle återfå sin fulla suveränitet. Förbundsrepubliken ändrade sålunda efter tio års diskussioner grundlagen i maj 1968 med ett tillägg, de s.k. Notstandgesetze. Detta skedde under en tid när det västtyska politiska systemet ifrågasattes av det tyska studentupproret, vilket så småningom skulle utmynna bl.a. i attentat mot politiker och näringslivsföreträdare, utförda främst av Röda arméfraktionen.<sup>80</sup>

Under 2007 har det i Tyskland förts en diskussion om huruvida grundlagens regler om nödtillstånd är anpassade för dagens terrorhot och speciellt en attack liknande den som utfördes i USA i september 2001. Detta, anser många, är inte fallet.<sup>81</sup> Den tyska inrikesministern har framfört möjligheten att ändra konstitutionen

<sup>79</sup> Schweiger, Gaëlle (2005). *Die Notstandsverfassung* Studienarbeit GRIN Verlag für akademische Texte, Dokument Nr. V56999, kap. 1; Benda, Ernst "Notstandsverfassung" Bundeszentrale für politische Bildung; Jakab, András (2006). "German Constitutional Law and Doctrine on State of Emergency – Paradigms and Dilemmas of a Traditional (Continental) Discourse" *German Law Journal* Nr. 5, 1 maj; "Deutsche Notstandsgesetze" i tyska *Wikipedia*.

<sup>80</sup> Schweiger, Gaëlle *Die Notstandsverfassung, opt. cit.*, s.2; "Deutsche Notstandsgesetze" i tyska *Wikipedia*; "Notstandsgesetze" i LeMO: Lebendiges virtuelles Museum Online <http://www.dhm.de/lemo/html/DasGeteilteDeutschland/KontinuitaetUndWandel/GrosseKoalition/notstandsgesetze.html>.

<sup>81</sup> Se också Ackerman *opt cit* fotnot 25 och 78.

och instifta vad som kommit att kallas ett ”Quasi-Verteidigungsfall”.<sup>82</sup> Hittills har dock inga sådana ändringar gjorts.

### Lagstiftning och beslutsfattande för de högsta statsorganen

Den tyska grundlagen innefattar, inte minst p.g.a. de historiska erfarenheterna, en mycket noggrann reglering av statens funktions-sätt vid nödlägen, med en terminologi som också skiljer sig från den gängse: *Spannungsfall* och *Verteidigungsfall* (se kapitel 3.2). P.g.a. de detaljerade konstitutionella bestämmelserna finns litet behov av ytterligare lagtexter som reglerar grunderna för spänt tillstånd och försvarstillstånd. Praktiska konsekvenser (för energi- och elförsörjning, luft- och sjöfart, järnvägarna, postväsendet, m.m.) behandlas däremot i en rad tekniskt hållna lagar.<sup>83</sup> Dessutom finns regler för parlamentets och det gemensamma utskottets arbetsordning vid nödtillstånd.<sup>84</sup> I Tyskland finns också ett s.k. katastroftillstånd (*Katastrophenfall*). Detta regleras inte på federal nivå, utan på förbundsstatsnivå.<sup>85</sup> P.g.a. dess avgränsade och mer lokala roll, diskuteras katastroftillstånd inte närmare i denna rapport.

Grundlagsregleringen av beslutsfattandet för de högsta organen beskrivs närmare i kapitel 3.2. I det följande diskuteras därför bara i korthet vilka av förordningarna som var mest kontroversiella när lagen tillkom.

Vid försvarstillstånd övergår befälet för försvarsmakten från försvarsministern till förbundskanslern (se kapitel 3 ovan). Denna reglering kallas ofta ”Lex Churchill” och att makten över de tyska stridsmakterna på detta sätt koncentreras i förbundskanslerns händer har varit omstritt.

Idén om det gemensamma utskottet (dvs. ett nödparlament inte helt olikt den svenska krigsdelegationen) kritiserades skarpt när förslag om nödåtgärder diskuterades, då ett potentiellt ”maktövertagande” som kunde åsidosätta de grundläggande konstitutionella

<sup>82</sup> Heribert Prantl (2007). ”Quasi-Verteidigungsfall”: Schäuble: Beim Abschuss gilt das Kriegsrecht“, sueddeutsche.de 1 januari, „Flugzeugabschuss bei Terrorgefahr: Widerstand gegen Schäubles Quasi-Verteidigungsfall“, Spiegel Online 2 januari 2007.

<sup>83</sup> Se Notstandsgesetze [http://www.rechtliches.de/Gesetze\\_17.html](http://www.rechtliches.de/Gesetze_17.html)

<sup>84</sup> Geschäftsordnung für das Verfahren nach Artikel 115 d des Grundgesetzes, Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuss.

<sup>85</sup> Förbundsstaternas regleringar finns samlade på följande webbplats: [http://www.bbk.bund.de/cln\\_027/nn\\_398026/DE/06\\_Fachinformationsstelle/02\\_Rechtsgrundlagen/04\\_\\_Bundeslaender/KatSGBundeslaender\\_node.html\\_nnn=true](http://www.bbk.bund.de/cln_027/nn_398026/DE/06_Fachinformationsstelle/02_Rechtsgrundlagen/04__Bundeslaender/KatSGBundeslaender_node.html_nnn=true)

organen vid ett försvarstillstånd befarades. Speciellt starkt var motståndet mot att det gemensamma utskottet självt skulle kunna bestämma om förhållandena var sådana att nödparlamentet måste överta de bägge kamrarnas roll. För lagstiftarna var det dock ett sätt att försäkra sig om att i alla fall något slags parlamentarisk verksamhet fortsätter även i ett nödläge. Dessutom får nödparlamentet inte förändra eller tillfälligt upphäva grundlagen. Utskottet får ej heller stifta lagar om Europeiska Unionen, förbundsrepublikens medlemskap i internationella organisationer eller ny förbundsstatsindelning. Det är inte heller så att det gemensamma utskottet nödvändigtvis tar över Bundestags och Bundesrats roller. En annan, mindre radikal, lösning är det gemensamma lagstiftningsförfarandet, som innebär att de båda kamrarna i brådslande fall samtidigt och i en gemensam sittning behandlar ett lagförslag.

Kritiken av de tyska nödlagarna har dock ofta varit principiell och historisk till sin karaktär, snarare än teknisk eller detaljinriktad. Den har också avmattats i och med att den tyska demokratin visat sig stabil. I tyska analyser framhåller man också gärna att den tyska regleringen av nödlägen är den kanske mest robusta och noggranna i Europa.<sup>86</sup>

### Tillämpning:

De s.k. Notstandsgesetze har hittills aldrig använts i Tyskland.<sup>87</sup>

### Källor

Geschäftsordnung für das Verfahren nach Artikel 115 d des Grundgesetzes

<http://bundesrecht.juris.de/ggart115dgo/BJNR111000969.html>

Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuß

<http://bundesrecht.juris.de/gemausgo/BJNR111020969.html>

Benda, Ernst "Notstandsverfassung" Bundeszentrale für politische Bildung

<http://www.bpb.de/wissen/01800835942875274916993427085023,0,0,Notstandsverfassung.html>

---

<sup>86</sup> Schweiger, Gaëlle *Die Notstandsverfassung, opt. cit.*

<sup>87</sup> Benda, Ernst "Notstandsverfassung" *opt. oit.*

- Jakab, András (2006). "German Constitutional Law and Doctrine on State of Emergency – Paradigms and Dilemmas of a Traditional (Continental) Discourse" *German Law Journal* Nr. 5, 1 maj.
- Schweiger, Gælle (2005). *Die Notstandsverfassung* Studienarbeit GRIN Verlag für akademische Texte, Dokument Nr. V56999.
- Trotter, Markus (1997). *Der Ausnahmezustand im historischen und europäischen Rechtsvergleich*. Diss. Heidelberg.

## 5 Slutsatser

Denna jämförelse av hur nödtillstånd regleras i europeiska länders konstitutioner och lagstiftning visar att det svenska regelverket om krig och krigsfara i regeringsformens trettonde kapitel i vissa delar är unikt – och i andra hänseenden är mycket likt normen eller ”normalfallet”. Sverige är i ett europeiskt perspektiv unikt i sin konstitutionella reglering av ockupationstillstånd: inget annat europeiskt land kommer i närheten av den noggranna reglering i fall av ockupation som Sverige har. Sveriges grundlag är också relativt ovanlig i det att bestämmelserna om nödlägen inte speglar vare sig den gängse analysen av dagens hotsituation eller landets historiska erfarenheter. Detta är annars vanligt i de europeiska konstitutioner som innefattar en definition av nödlägen: en blandning av historiska erfarenheter (av statskupper, inre oroligheter osv.) och nutida hot (storolyckor, epidemier, naturkatastrofer eller hot mot statskicketets fortbestånd) är i dessa fall vanligt förekommande. Där emot är Sverige inte ovanligt när det gäller *graden* av reglering: kartläggningen visar på att den svenska konstitutionella regleringen av krig och krigsfara inte tillhör vare sig de mest eller minst detaljerade på området utan ligger någonstans i mitten på skalan.

Venedigkommissionens rekommendationer iakttas i varierande grad i de europeiska konstitutionerna. De centraleuropeiska och baltiska grundlagarna, som ju antingen är relativt nyskrivna eller reviderades i grunden efter kommunismens fall, följer generellt sett i högre grad kommissionens rekommendationer än vad västeuropeiska grundlagar gör. Den rekommendation som oftast följs i europeiska grundlagar generellt är kravet på att nödtillstånd ska proklameras: *de facto* undantags-, krigs- eller ockupationstillstånd är, så långt denna framställning kan avgöra, ovanliga i Europa. Anmärkningsvärt är att ett relativt stort antal grundlagar inte tydligt klargör vilka fri- och rättigheter statsmakten har rätt att tillfälligt upphäva under ett nödtillstånd och vilka som under alla förhållanden

ska respekteras. Detta är ett av de mest centrala av Venedigkommissionens krav. Andra rekommendationer, såsom kraven på proportionalitet, rättsstatlighet och att nödlägen som kan ge upphov till undantagstillstånd klart och entydigt ska definieras och begränsas i konstitutionen, följs i varierande grad i de 27 länder som ingår i rapporten.

Dagens internationella och europeiska debatt om undantagstillstånd skulle något förenklat kunna sammanfattas i två centrala frågeställningar: Hur väl har regler om undantagstillstånd tillämpats i praktiken? Här är det främst det franska beslutet under Parisupplöppet senhösten 2005 som diskuteras, och i Frankrike råder oenighet om huruvida den franska lagen tillämpats på ett adekvat sätt. En kanske mer grundläggande frågeställning är: hur viktig är egentligen en grundlagsreglering av nödlägen? Denna fråga har varit föremål för debatt under många årtionden, och som vi har sett har europeiska lagstiftare haft mycket olika inställning till detta. Frågeställningen har också fått förnyad aktualitet med den mångfacetterade hotbild som västvärldens länder nu oftast utgår ifrån när de analyserar sin omvärld. Denna komplicerade hotbild, mycket avlägsen det kalla krigets rädsla för en möjlig Sovjetinvasion, kan kanske tydligast symboliseras av de diametralt olika faror som global uppvärmning och Al Qaida utgör.



# Statens offentliga utredningar 2008

## *Kronologisk förteckning*

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabbsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkehögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handlägningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtljanslagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnåktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen.  
Ju.
44. Transportinspektionen.  
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet.  
Fö.
51. Värddigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran.  
En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer.  
Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen.  
Översyn och internationell utblick.  
Expertgruppsrapport Ju.

# Statens offentliga utredningar 2008

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.  
Bedömningar och förslag. [3]  
Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]  
Förtursförklaring i domstol. [16]  
Patentskydd för biotekniska uppfinningar.  
[20]  
Avskaffande av revisionsplikten för små  
företag. [32]  
Framtidens polisutbildning. [39]  
Människohandel och barnåktenskap – ett för-  
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]  
Normgivningsmakten.  
Expertgruppsrapport XI. [42]  
Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]  
Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]  
Aktiekapital i privata aktiebolag. [49]  
Krisberedskapen i grundlagen.  
Översyn och internationell utblick.  
Expertgruppsrapport. [61]

### Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]  
Konsulär katastrofinsats. [23]

### Försvarsdepartementet

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]  
Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]

### Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]  
21+1→2. En ny myndighet för tillsyn  
och effektivitetsgranskning av social-  
försäkringen. [10].  
LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]  
Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten  
– till nytta för brukaren. [18]  
Apoteksdatalagen. [28]  
Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.  
[33]

- Vårdval i Sverige. [37]  
Handel med läkemedel för djur. [46]  
Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]

### Finansdepartementet

- Finansiella sektorn bär frukt.  
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt  
perspektiv. [12]  
Timmars, kapital och teknologi  
– vad betyder mest?  
En analys av produktivitetsutvecklingen  
med hjälp av tillväxtbokföring. [14]  
Permanent förändring.  
Globalisering, strukturomvandling  
och sysselsättningsdynamik. [21]  
Ett stabbsstöd i tiden. [22]  
Lättare att samverka  
– förslag om förändringar i samtjänstlagen.  
[34]  
Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]  
EU, allmännyttan och hyrorna.  
+ Bilagor. [38]  
Skattelättnader för hushållstjänster. [57]  
Personnummer och samordningsnummer. [60]

### Utbildningsdepartementet

- Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska  
forskningen. [7]  
Bidrag på lika villkor. [8]  
Frihet för studenter – om hur kår- och  
nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]  
Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]  
Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola  
+ Bilagedel. [27]  
Yrkehögskolan. För yrkeskunnande i  
förändring. [29]  
Forskningsfinansiering – kvalitet och  
relevans. [30]  
Legitimation och skärpta behörighetsregler.  
[52]

### **Jordbruksdepartementet**

---

Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. [56]

### **Miljödepartementet**

---

Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. [19]

Svensk klimatpolitik. [24]

Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. [31]

En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]

### **Näringsdepartementet**

---

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]

Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]

Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion.  
+ Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. [13]

Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]

Bredband till hela landet. [40]

Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. [44]

Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. [53]

### **Integrations- och jämställdhetsdepartementet**

---

Könsdiskriminerande reklam.

Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. [5]

Rapporter från en mr-verkstad. [45]

Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

### **Kulturdepartementet**

---

Värna språken – förslag till språklag. [26]

Digital-TV-övergången.

+ Engelsk översättning. [35]

Föreningsfostran och tävlingsfostran.

En utvärdering av statens stöd till idrotten. [59]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]