



Datum
Ange vårt datum

Ärendenr
2023-17549

Ert datum
2024-04-22

Er referens
Ju2023/02742

Avdelningen för rättsligt stöd (RA)
Felix Fröjd

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

MSB remissvar över betänkandet SOU 2023:75 – Stärkt konstitutionell beredskap

1. Sammanfattning

MSB delar utredningens bedömning att det finns skäl att införa utökade möjligheter för delegering av normgivningsmakten till regeringen vid både krig och krigsfara samt vid allvarliga fredstida kriser. MSB ser emellertid ett behov av några tydliggöranden vad avser tillämpningen av reglerna vid allvarliga fredstida kriser och skulle gärna se en mer utförlig förklaring till varför utredningen valt att inte inkludera vissa kontrollmekanismer för delegeringen i 15 kap. Regeringsformen, RF.

2. Riksmötet

MSB ställer sig positiva till att digitala sammanträden möjliggörs och att riksdagens handlingsalternativ utökas för en robustare normgivningsprocess.

3. Krigsdelegationen

MSB anser att utredningens förslag som avser krigsdelegationen är väl avvägda och tillfredställande utredda.

4. Krig och krigsfara (15 Kap. RF)

MSB delar utredningens bedömning att en författningsberedskap som arbetas fram i fredstid liksom hittills bör vara utgångspunkten för svensk beredskap och hantering av krig och krigsfara. Att riksdagen och regeringen i förväg har beslutat de föreskrifter som kan behövas för kriser, genom sedvanligt lagstiftningsarbete, ger bäst förutsättningar för verkningfulla och rättssäkra regler. MSB delar vidare utredningens bedömning att begreppet krig och krigsfara är fortsatt ändamålsenligt och tillräckligt tydligt. Då krig och krigsfara emellertid inte är förhållanden som utlyses av riksdag eller regering, men utgör en förutsättning för att regeringens mandat enligt 15 kap. 6 § 2 st. ska vara tillämplig, anser MSB att det vore lämpligt att även införa en möjlighet för riksdagen att återkalla nämnda normgivningsförflyttning om den anser att krig eller krigsfara inte längre råder eller av annat skäl finner en sådan åtgärd lämplig.

Utredningen lyfter under avsnitt 11.5.3 upp ett antal internationella rekommendationer kring normgivning i kriser. Det kan konstateras att det nu aktuella förslaget inte följer ett antal av dessa rekommendationer, däribland:

- Ett nödtillstånd bör utlysas och inte inträda med automatik.

Datum
Ange vårt datum

Ärendenr
2023-17549

- Ett nödtillstånd bör vara strikt begränsat vad gäller giltighetstid och omfattning, utifrån de omständigheter som råder.
- På samma sätt bör avvikelser från den normala maktfördelningen mellan olika statsorgan vara begränsade i tid och omfattning.

Mot bakgrund av de rekommendationer som utredningen själva lyfter så anser MSB att det finns skäl att förtydliga när föreslagna mandat ska inträda samt att överväga ytterligare kontrollmekanismer som reglerar hur mandaten kan återkallas och när maktfördelningen ska återgå till det normala. Det saknas i 15 kap. en kontrollmekanism likt den som föreslås i 16 kap. 5 § RF. En kontrollmekanism varigenom riksdagen närsomhelst kan återkalla ett normgivningsmandat hade stärkt den folksuveränitetsprincip som grundlagarna vilar på utan att negativt påverka syftet med de föreslagna ändringarna.

Enligt föreslagen lydelse saknar även bestämmelsen i 15 kap. 6 § RF en begränsning i tid om hur länge avvikelser från den normala maktfördelningen kan råda och när bemyndigandet upphör. Istället utövas regeringens normgivning under ett konstitutionellt ansvar, det vill säga genom att riksdagen kan avsätta statsministern om regeringen missbrukar normgivningsmakten, exempelvis genom att på nytt meddela en föreskrift som riksdagen tidigare underställts och prövat utan att godkänna. Att i en situation då riket befinner sig i krig eller krigsfara avsätta en sittande regering kan tänkas vara något som riksdagen skulle tveka inför. Det är därmed inte osannolikt att en situation kan uppstå där föreskrifter meddelas från regeringen som saknar stöd i riksdagen men att dessa ändå tolereras i syfte att undvika en regeringskris. Vidare skulle en övergångsregering enligt 6 kap. 11 § RF, det vill säga även efter att det konstitutionella ansvaret utövats, kunna meddela föreskrifter utan parlamentariskt stöd under en period tills en ny regering kan utses och tillträda. Om den ovan beskrivna ordningen är ett medvetet val bör det förtydligas varför, om inte bör det övervägas om riksdagen ex officio närsomhelst efter en föreskrifts tillkännagivande ska kunna återkalla dessa.

Krig eller krigsfara är visserligen tydligt avgränsade och relativt väl definierade företeelser. Det är emellertid inte något som kan förväntas utlysas eftersom formella krigsförklaringar är mycket sällsynta i nutida konflikter. Många andra befogenheter och delegationsmandat har därför knutits till att regeringen först måste fatta ett beslut om skärpt eller högsta beredskap. En parallell kan dras till regelkonstruktionen kring förflyttning av normgivningsmakten till krigsdelegationen då rekommendationerna enligt ovan kan anses efterlevas eftersom det är tydligt reglerat när och hur beslutet tas samt att krigsdelegationen och regeringen i samråd eller var för sig kan besluta att riksdagen ska återta sina befogenheter. Det anges vidare att ett sådant beslut ska fattas så snart förhållandena medger det.

5. Allvarlig fredstida kris (16 kap. RF)

MSB var i samband med remissförfarandet av betänkandet en reformerad grundlag (SOU 2008:125) starkt kritiska till införandet av en ny bestämmelse i regeringsformen med innebörden att regeringen vid nödsituationer får meddela föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. MSB pekade då på att frågan inte var tillräckligt utredd, att behovet av en utvidgad förordningsmakt inte var tydligt beskrivet samt att reglerna om s.k.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

ingrepp i annans rätt enligt 6 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor redan tillgodosåg behovet av ett snabbt och effektivt agerande vid nödsituationer.

MSB anser att utredningens förslag och texter i stort har omhändertagit de problem och brister som myndigheten lyfte fram i samband med SOU 2008:125.

5.1 Författningsberedskap (16 kap. 2 §)

Riksdagen har tidigare saknat befogenheter att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som avser t.ex. civilrätt, begränsningar av rörelsefriheten eller annat som hör till det obligatoriska lagområdet i händelse av en allvarlig fredstida kris. MSB ställer sig positiva till att motsvarande möjlighet likt de som gäller under krig och krigsfara införs även för krissituationer då detta är en förutsättning för att uppnå en god författningsberedskap. Införandet av en sådan möjlighet torde även minska behovet av att vid en plötsligt uppkommen kris hasta fram föreskrifter. I beredskapslagstiftningen för krig och krigsfara är det redan vanligt förekommande att riksdagen överlåter viss normgivningsmakt till regeringen genom bemyndiganden. MSB ser att motsvarande behov av en god författningsberedskap med tydliga och snabba handlingsalternativ för regeringen finns även för att kunna hantera allvarliga fredstida kriser. Det innebär att arbetet med att ta fram författningar motsvarande de fullmaktslagar som kan aktiveras vid höjd beredskap som huvudregel bör ske som en beredskapsåtgärd, innan krisen inträffar.

5.2 Dröjsmål och avsevärt men för allmänna intressen (16 kap. 3 §)

Utredningen skriver att riksdagens ansvar under en kris till stor del ligger i att upprätthålla den vanliga verksamheten genom att fortsätta utöva sin kontrollmakt över regeringen. Det kan emellertid tänkas uppstå en situation då riksdagen inte med nödvändig skyndsamhet kan fullgöra sina plikter. Detta talar starkt för en ordning där regeringen kan borga för en redundans i normgivningsmakten vid en kris. Som huvudregel torde emellertid tidsutdräkten inte ligga i beslutsstadiet eller prövningen av regeringens initiativ utan i framtagandet och beredandet av en föreskrift eller lag, något som också redogörs för i utredningens avsnitt 11.2. Konstitutionsutskottet har vidare betonat vikten av att även under kriser i möjligaste mån bibehålla krav på välavvägda tidsfrister som lämpligt antal remissinstanser. Efter tidigare kriser har kritik pekat på att beredningen varit bristfällig snarare än att författningarna kommit på plats för sent. Så länge riksdagen kan sammanträda saknas därför sannolikt skäl att riksdagen och regeringen parallellt kan meddela lag och föreskrifter på det obligatoriska lagstiftningsområdet. MSB ser emellertid en tydlig nytta i att regeringen, då riksdagen inte skyndsamt kan sammanträda, kan meddela interimistiska föreskrifter på det obligatoriska lagområdet i väntan på riksdagens prövning.

Det har förekommit att lagstiftning har ansetts vara så brådskande att den har tagits fram på mindre än en vecka. Det går dock att tänka sig fall där nya föreskrifter skulle behövas i princip omedelbart. Utredningen nämner kärnkraftsolyckor, dammbrott, naturkatastrofer eller liknande kriser, där det visar sig att befintlig lagstiftning i vissa avseenden inte räcker till. MSB vidhåller emellertid att just denna typ av händelser är av sådan art att bestämmelserna i lag (2003:778) om skydd mot olyckor skulle aktualiseras och att s.k. ingrepp i annans rätt genom den lagen utgör ett mycket potent lagstöd, vilket sannolikt omhändertar många av de behov som finns av omedelbara åtgärder i drabbade områden.

Myndigheten för samhällskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

5.3 Definitionen av allvarlig fredstida kris

Utredningen har medvetet valt ett begrepp som är generellt och inte för detaljerat för att ringa in de situationer där särskilda normgivningsregler är motiverade. Det kvalificerande villkor som uppställs är den fredstida krisens allvarlighetsgrad. Samtidigt ges mycket begränsad vägledning av hur den bedömningen ska ske. Den vägledning som ges är att det ska röra sig om ”allvarliga händelser utanför det vanliga, som drabbar många människor eller stora delar av vårt samhälle, som kan få mycket långtgående konsekvenser och som är svåra eller omöjliga att hantera med vanliga normgivningsregler.” Utredningen för visserligen ett resonemang om hur allvarlighetsgraden kan bedömas men i brist på praxis och exempel likt vid gradindelningen som sker i exempelvis straffrättslig lagstiftning så lämnas det öppet åt regeringen, om det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas, att själv bedöma när bestämmelserna i det föreslagna 16 kap. RF ska tillämpas. På grund av svårigheten i att förutse vilken lagstiftning som kan behövas vid olika typer av kriser delar MSB bedömningen att ett brett mandat är befogat. Det torde emellertid vara möjligt att tydligare exemplifiera den typ av kriser som avses innefattas i begreppet allvarlig fredstida kris eller att på annat sätt tydliggöra när de nya bemyndigandena ska gälla.

Ett övergripande syfte med RF är att skapa stabila former för demokratin och utövandet av den offentliga makten. Till skillnad från vanlig lag innehåller RF därför inte några materiella regler som speglar en politisk inriktning av något slag med undantag för skyddet av vissa grundläggande rättigheter. Det faktum att RF inte innehåller några regler om syfte och mål med den lagstiftning som tas fram av regeringen med stöd av 15 kap. och det föreslagna 16 kap. komplicerar formuleringen av kontrollregler. Vad gäller 15 kap. om krig och krigsfara är reglernas syfte och mål tydliga trots att de är underförstådda, dvs. att försvaret Sveriges oberoende och vårt demokratiska statsskick. Krig och krigsfara kan också i stor utsträckning bestämmas utifrån praxis och internationell rätt. Det föreslagna 16 kap. om allvarliga fredstida kriser saknar samma tydlighet både i avseende på vilka situationer som kan göra reglerna tillämpliga men också vilka syften och mål som kan motivera att kapitlet används. Som utredningen konstaterar kan kriser vara av väldigt olika karaktär där många men inte alla situationer motiverar användandet av de särskilda mandaten i det föreslagna kapitlet. MSB menar därför att det föreslagna 16 kap. skulle kunna förses med ett angivande av mål och syfte med reglerna för att på så sätt minska risken för att mandaten missbrukas.

Regler om mål och syfte med 16 kap. skulle kunna ges genom en egen bestämmelse på motsvarande vis som i annan nyare lagstiftning men det skulle också kunna ges genom tillägg i de föreslagna reglerna. Exempelvis skulle 16 kap. 1 § 1 stycket kunna formuleras på följande sätt för att tydliggöra att det endast är särskilt omfattande händelser och hot som kan utlösa bemyndigandet.

Om det råder en allvarlig fredstida krisituation och det krävs för att skydda befolkningen eller riket kan riksdagen besluta att regeringen ska ha de särskilda befogenheter att meddela föreskrifter som anges i 2 och 3 §§. Ett sådant beslut kräver att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om det.

Myndigheten för samhällskydd och beredskap

Postadress:
651 81 KarlstadTelefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

5.4 Gråzonsproblematik, hybridhot och behovet av ett sömlöst arbete med kriser och höjd beredskap

Inom området krisberedskap och civilt försvar har under senare år alltmer uppmärksamats behovet av att samhället har en förmåga att sömlöst gå från arbete under fredstida förutsättningar till arbete under krig. Skälet till detta är den ökade risken för att Sverige ska utsättas för olika typer av antagonistiska handlingar som initialt inte kan hänföras till vissa statsaktörer eller kategoriseras som en del av en väpnad konflikt. Det kanske inte heller går att bedöma om händelserna orsakats genom en antagonistisk handling eller har annan orsak. Mot den bakgrunden finns det skäl att argumentera för att även författningsberedskapen behöver anpassas till att möta denna typ av oklara situationer. Genom det föreslagna nya 16 kap. RF får regeringen en större möjlighet att vidta skyndsamma åtgärder även i situationer som enligt folkrätten inte kan hänföras till krig eller som med tillräcklig säkerhet kan sägas innebära krigsfara. Utan tillgång till den typen av författningsberedskap som föreslås i 16 kap. finns en risk för att en regering under en situation med sådana händelser med oklar orsak eller oklar kategorisering för tidigt beslutar om höjd beredskap vilket skulle kunna öka risken för utbrott av militärt våld, eller att regeringen inte alls vidtar några åtgärder just för att undvika den politiska signaleffekt beslutet om höjd beredskap har både utom och inom landet. I vilket fall anser MSB att det föreslagna 16 kap. är motiverat även utifrån situationer där det råder oklarhet om orsak och syfte bakom händelser som drabbar Sverige.

6. Övriga förslag

6.1 Alternativa sätt att öka effektiviteten i beslutsfattandet under kriser

Även om det är utanför utredningens uppdrag vill MSB framföra att det kan finnas andra sätt att effektivisera det offentligas beslutsfattande och reella styrning under kriser. Inte minst skulle möjligheterna till ett effektivare vertikalt samarbete mellan regering och myndigheter kunna undersökas. Regeringsformens förbud för regeringen att styra underlydande myndigheter i fråga om beslut som rör myndighetsutövning eller tillämpningen av lag har i praktiken givits en bredare innebörd vilket torde vara en av orsakerna till att det vertikala samarbetet mellan regeringen, regeringskansliet och myndigheterna är outvecklat. Även andra regler som är viktiga i den löpande förvaltningen kan bidra till att skapa hinder vid kriser.

I detta ärende har generaldirektör Charlotte Petri Gornitzka beslutat. Felix Fröjd har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Charlotte Hakelius och senior juridisk rådgivare Torkel Schlegel deltagit.

Charlotte Petri Gornitzka

Felix Fröjd

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984