



Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75)
(Ju2023/02742)

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Kommittén om beredskap enligt regeringsformen (SOU 2023:75) har haft fyra deluppdrag. Det första har gällt var och hur riksdagen får sammanträda. Det andra har varit att se över bestämmelserna om riksdagens krigsdelegation. Det tredje uppdraget har gått ut på att överväga huruvida tillämpningsområdet för regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara är ändamålsenligt. Det fjärde uppdraget, slutligen, har gällt regeringens möjligheter att besluta föreskrifter i allvarliga fredstida kriser och att bedöma om det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i sådana kriser. Förslagen under respektive deluppdrag kommenteras här i tur och ordning.

Inledningsvis konstaterar fakultetsnämnden att utredningens utgångspunkt är att Sverige ska kunna styras på ett demokratiskt, effektivt och rättsenligt sätt även under krig, krigsfara och allvarliga fredstida kriser. Det allmänna har ett ansvar för att skydda befolkningen och riket, samtidigt som legalitetsprincipen i största möjliga utsträckning måste respekteras även under extraordinära förhållanden. Uppgiften att skydda riket faller i huvudsak på regeringen, vars uppgift är att styra riket. Det krävs då att regeringen har de befogenheter och rättsliga verktyg som krävs för att kunna agera med kraft när så behövs. Samtidigt får inte befogenheterna sträcka sig så långt att grundläggande rättsstatliga värden eller mänskliga fri- och rättigheter träds för när mer än i den utsträckning det är absolut nödvändigt. Ytterst måste syftet med bestämmelser för extraordinära situationer vara att klara av krisen eller kriget för att samhället därefter ska kunna återgå till normala förhållanden. Fakultetsnämnden ställer sig bakom alla dessa utgångspunkter och ansluter sig till uppfattningen att det är bättre att förbereda rättsordningen på extraordinära situationer i stället för att förlita sig på s.k. konstitutionell nödrätt.



Deluppdrag 1: Riksdagens möjligheter att sammanträda stärks

Utredningens förslag i denna del går ut på att riksdagen, liksom hittills, som utgångspunkt sammanträder i Stockholm. Med Stockholm ska enligt utredningen avses det område som i normalt språkbruk motsvarar Stockholm som stad eller ort och detta ska indirekt avspeglas i regeringsformen. Enligt förslaget ska det emellertid bli möjligt för riksdagen att sammanträda utanför Stockholm även av andra tvingande skäl än riksdagens säkerhet eller frihet, som föreskrivs i nuläget. Av samma skäl ska det bli möjligt för riksdagen att sammanträda helt digitalt ("utan att äga rum på en viss ort").

Fakultetsnämnden anser att utredningens förslag är välavvägda och lämnar dem utan erinran.

Deluppdrag 2: Riksdagens krigsdelegation

Utredningen anser att krigsdelegationen fortfarande är ett ändamålsenligt sätt att kunna organisera riksdagens arbete under krig och krigsfara, eftersom den kan göra det möjligt att upprätthålla det parlamentariska styrelseskicket under längre tid under extraordinära omständigheter än vad som annars hade varit fallet. Utredningen föreslår några mindre ändringar. Talmannen ska vara ordförande i men inte längre ledamot av krigsdelegationen, riksdagsledamöter som utses till statsråd ska inte längre kunna vara ledamöter av krigsdelegationen, krigsdelegationen ska inte ha möjlighet att själv ändra eller upphäva reglerna om antalet ledamöter i delegationen, och statsministern läggs till bland de aktörer som ska kunna sammankalla beslutsfattarna när det blir aktuellt att fatta beslut om att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe. Fakultetsnämnden anser att de nu uppräknade förslagen är rimliga och välavvägda.

Utredningen framhåller vidare att krigsdelegationen bör betraktas som en sorts miniriksdag snarare än som ett särskilt organ som ersätter riksdagen (utredningen s. 204). Delegationen bör, i linje med ett sådant synsätt, enligt utredningens förslag även i fortsättningen ha stora befogenheter. Exempelvis ska krigsdelegationen kunna stifta och ändra grundlagarna och riksdagsordningen. Den ska själv besluta om sina arbetsformer, utan att behöva beakta regeringsformens eller riksdagsordningens bestämmelser om detta. Utredningen menar att det är givet att grundläggande principer om dokumentation, beredning samt initiativ- och yttranderätt ska beaktas och att någon reglering därför inte behövs.

Fakultetsnämnden anser att det finns en inneboende motsättning mellan krigsdelegationens långtgående befogenheter och dess oreglerade



arbetsformer. Syftet med delegationen är att upprätthålla det parlamentariska styrelseskicket under extraordinära förhållanden. Fakultetsnämnden instämmer i utredningens slutsats att det finns ett starkt behov av flexibilitet för krigsdelegationens arbete. Samtidigt är det kanske just under pressade förhållanden som några grundläggande regler skulle vara till nytta för att slå vakt om det parlamentariska styrelseskicket, även i krigsdelegationen. Det är inte tillfyllest att endast förlita sig på att ledamöterna lojalt följer demokratiska spelregler. Exempelvis borde kanske några enkla bestämmelser om beslutsformer, yttranderätt, dokumentation och minoritetsskydd kunna ställas upp. Utgångspunkten för utredningens arbete med den konstitutionella beredskapen i övrigt har ju varit att det vanligen är bättre att förbereda reglering för kris- och krigssituationer än att lämna fältet öppet. En grundläggande reglering av krigsdelegationens arbetsformer vore mer i linje med det synsättet. Det vore möjligen också ändamålsenligt om krigsdelegationen inte behövde ägna värdefull tid och energi åt att i ett akut läge behöva besluta om sina arbetsformer. Fakultetsnämnden anser sammanfattningsvis att frågorna om krigsdelegationens arbetsformer bör utredas vidare.

Något liknande gäller för regleringen kring hur krigsdelegationens befogenheter ska återtas. Utredningen föreslår ingen ändring i detta avseende, dvs. att när krigsdelegationen har trätt i riksdagens ställe så är den i funktion till dess att regeringen eller delegationen själv beslutar att riksdagen ska återta sina befogenheter. Detta är enligt fakultetsnämnden en mindre tillfredsställande lösning som innebär att krigsdelegationen, vars arbetsformer enligt utredningen ska lämnas oreglerade, kan ersätta riksdagen på obestämd tid. Här finns klara risker i exempelvis en situation då både riksdagen och regeringen saknar intresse av att återlämna befogenheter till riksdagen. Utredningen konstaterar helt riktigt att det finns risker med att ha två folkförsamlingar i funktion samtidigt, men fakultetsnämnden anser att det borde finnas någon typ av bortre tidsgräns för krigsdelegationens mandat. Tidpunkten för riksdagsval skulle kunna vara en sådan gräns. Erfarenheterna från Ukraina, som utredningen tar upp, visar också att det kan vara möjligt för ett parlament att fortsatt bedriva verksamhet även under krigsförhållanden. Frågorna kring riksdagens återtagande av sina befogenheter bör därför bli föremål för ytterligare överväganden.

Deluppdrag 3: Tillämpningsområdet för bestämmelserna om krig och krigsfara

Fakultetsnämnden anser att utredningens förslag i denna del är väl avvägda och har inga särskilda synpunkter.



Deluppdrag 4: Nya möjligheter till normgivning i allvarliga kriser

När det gäller fredstida kriser har utredningen kommit fram till att det finns två grundproblem i regeringsformen. Det första är att riksdagen – till skillnad från vid krigsförhållanden – inte får bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet i en allvarlig fredstida kris. Det andra problemet är att författningsberedskapen alltid kommer att ha luckor, eftersom alla behov av föreskrifter inte går att förutse. Det beror på att vissa kriser är oväntade men också på att varje kris har sitt eget förlopp och sina egna konsekvenser. Vilka regler som behövs kan variera stort. Utredningens lösning är att lägga till bestämmelser som täcker exceptionella situationer då föreskrifter på det obligatoriska eller fakultativa lagområdet behövs i princip omedelbart, dvs. samma dag eller inom några få dagar. Sverige är ovanligt i internationell jämförelse på så sätt att mycket måste regleras genom lag (8 kap. regeringsformen), vilket beror på den i regeringsformen helt centrala principen om folksuveränitet. Enkelt uttryckt innehåller det obligatoriska lagområdet viktiga offentlighetsrättsliga regleringar av tvångskaraktär, till exempel kriminaliseringar som innebär fängelsestraff eller begränsningar i mänskliga rättigheter såsom yttrandefrihet och rätten till personlig integritet. Men i stort sett hela det civilrättsliga området omfattas också av det obligatoriska lagområdet, såväl principiellt viktiga regler som frågor av mer teknisk natur.

I en fredstida kris kan det finnas ett behov av snabb ny lagstiftning, och snabba ändringar i befintlig lagstiftning, inklusive på det obligatoriska lagområdet. Den enklaste lösningen på detta problem är att riksdagen delegerar lagstiftningsmakt till regeringen, men detta är som sagt inte möjligt på det obligatoriska lagområdet. Fakultetsnämnden delar utredningens uppfattning att detta är ett problem.

Utredningen anser att god författningsberedskap liksom hittills bör vara utgångspunkten för svensk krishantering. Att riksdag och regering i förväg genom sedvanligt lagstiftningsarbete har beslutat de föreskrifter som kan behövas för kriser ger bäst förutsättningar för verkningfulla och rättssäkra regler (s. 323). Fakultetsnämnden är helt enig med utredningen om detta och att statsmakterna inte bör förlita sig på konstitutionell nödrätt. Således bör riksdagen sträva efter att lagstifta om vilka delegeringar som kan och bör göras i händelse av en kris, långt innan krisen är ett faktum. I enlighet med legalitetsprincipen bör regler för extraordinära situationer tas fram i förväg, så långt det är möjligt. Det är också lämpligt att, som utredningen föreslår, bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter på det annars obligatoriska lagområdet införs även för fredstida kriser.



Utredningens grundläggande förslag är att riksdagen vid en allvarlig fredstida krissituation kan besluta att regeringen ska ha vissa särskilda befogenheter att meddela föreskrifter på det obligatoriska lagområdet, om minst tre fjärdedelar av de röstande enas om det. Initiativet till aktivering av bestämmelsen ska enligt utredningen i normalfallet komma från regeringen genom proposition på sedvanligt sätt. Detta innebär att ett aktiveringsbeslut av riksdagen kan komma inom några dagar, vilket bör vara tillräckligt vid de flesta typer av kriser. När bestämmelsen har aktiverats kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela de sådana föreskrifter som annars måste meddelas genom lag. I en lag med ett sådant bemyndigande ska det noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Bemyndiganden kan aldrig ge rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen. Bortsett från dessa förbud är innebörden av ett aktiveringsbeslut att annars otillåtna bemyndiganden blir tillåtna. Fakultetsnämnden anser att denna mekanism för att möjliggöra annars otillåten normgivning är utmärkt och välavvägd. Riksdagens avgörande inflytande bibehålls, i linje med regeringsformens grundprinciper, samtidigt som ökad flexibilitet i krissituationer blir möjlig, eftersom det blir möjligt att förbereda bemyndiganden på områden som annars är förbehållna riksdagen. Även i sådana situationer då regeringen själv fattar aktiveringsbeslutet måste detta så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning.

Utredningen har emellertid även föreslagit en speciell lösning för undantagsfall då det råder en allvarlig fredstida krissituation och ett dröjsmål skulle kunna medföra avsevärt men för angelägna allmänna intressen. I en sådan situation föreslår majoriteten i utredningen att regeringen utan föregående bemyndigande ska kunna meddela föreskrifter på det obligatoriska lagområdet. Som utredningen konstaterar är en sådan reglering långtgående. Den utgör även en, för svenska förhållanden, tämligen radikal konstitutionell nyhet, även om riksdagens avgörande inflytande bibehålls även i sådana situationer. Som fakultetsnämnden uppfattar det finns det främst tre argument emot en sådan lösning. Det första är att det kan minska incitamenten för regeringen att prioritera arbetet med beredskapslagstiftning för fredstida kriser, samt att hålla sådan lagstiftning uppdaterad utifrån olika risker som kan förutses. Det andra är att det skapar en fara för missbruk, som skyddsmekanismerna inte helt kan kompensera för. Fakultetsnämnden håller med att risken för detta torde vara liten, med tanke på att riksdagens möjligheter att utkräva ansvar genom misstroendeförklaring kommer att finnas kvar, och att riksdagen när som helst kan upphäva regeringens föreskrifter. Icke desto mindre kan man argumentera, för det tredje, att det är onödigt att ta denna risk, eftersom riksdagen kan lagstifta mycket fort om så behövs genom utskottsinitiativ. Det skulle sannolikt bara dröja ytterligare två eller tre dagar, jämfört med utredningens lösning.



Utredningens majoritet anser att det vore olämpligt att förlita sig på riksdagens möjlighet att lagstifta genom utskottsinitiativ eftersom detta riskerar att blanda ihop riksdagens och regeringens ansvarsområden, samt försvåra ett senare ansvarsutkrävande från riksdagen. I formell mening är detta naturligtvis riktigt. Icke desto mindre är det fortfarande klart att riksdagen i en sådan situation ändå skulle vara beroende av någon form av underlag från regeringen. Skillnaden mellan en proposition och ett beslutsunderlag är inte så stor, särskilt när riksdagen själv bestämmer över vad den ska utkräva ansvar för. Enligt fakultetsnämnden skulle det fortfarande finnas utrymme för ansvarsutkrävande om riksdagen senare anser att regeringen har agerat fel. Fakultetsnämnden anser därför att alternativet, att riksdagen lagstiftar genom utskottsinitiativ, inte bör avfärdas helt. Detta förutsätter dock att situationen är av sådant slag att riksdagen har möjlighet att sammanträda. Utredningen har för övrigt inom ramen för sitt första deluppdrag föreslagit olika utökade möjligheter för riksdagen att sammanträda, vilket torde minska behovet av särskild normgivningskompetens för regeringen.

Fakultetsnämnden anser att två ytterligare lösningar kan övervägas i syfte att förebygga missbruk av utredningens förslag till lösning för exceptionella fall. Den första är att lägga till en bestämmelse om att regeringen får ta aktiveringsbeslutet endast för det fall att riksdagen inte kan sammanträda och att ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen. Den andra lösningen är att skilja mellan olika områden inom det obligatoriska lagområdet. Utredningen har klargjort att regeringen inte får utnyttja nödlösningen för att genomföra grundlagsändringar eller göra ändringar i valsystemet. I övrigt har utredningen inte skilt mellan olika delar av det obligatoriska lagområdet.

Vid normgivning som innebär begränsningar av fri- och rättigheter ska i de flesta fall bland annat nödvändighets- och proportionalitetsprinciperna i 2 kap. 21 § regeringsformen beaktas. Utredningens förslag saknar särskilda reservationer vad avser sådan normgivning av regeringen som kan komma att begränsa grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Det innebär att regeringen kommer att kunna besluta sådana föreskrifter utan att riksdagen kan pröva regleringens nödvändighet och proportionalitet annat än i efterhand. Det kvalificerade förfarandet enligt 2 kap. 22 § regeringsformen, som är en möjlighet vid rättighetsbegränsande lagstiftning, kan inte tillämpas på regeringens normgivning.

Ett alternativ, enligt fakultetsnämndens mening, skulle kunna vara att föreskrifter som begränsar fri- och rättigheter som tvingande regel beslutas av riksdagen, om nödvändigt genom utskottsinitiativ, för de fall att ytterligare rättighetsbegränsningar skulle behövas i en framtida



krissituation. Ett annat skulle kunna vara ett krav på snabbremiss till Lagrådet eller riksdagens konstitutionsutskott. På så sätt skulle rättighetsskyddet förbättras samtidigt som regeringen skulle få utökade incitament att prioritera arbetet med en god författningsberedskap. Utredningen föreslår att sådana föreskrifter som regeringen beslutar om utan bemyndigande i lag, så snart som möjligt ska underställas riksdagen för prövning. Underställningen ska ske inom en vecka och riksdagens prövning ska äga rum senast inom en månad, annars upphör föreskrifterna att gälla. Detsamma gäller givetvis om riksdagen inte godkänner föreskrifterna. Fakultetsnämnden anser att en månads frist för riksdagens prövning av föreskrifter är för lång tid, särskilt eftersom utredningen nu föreslår utökade möjligheter för riksdagen att sammanträda. En lämpligare tidsfrist vore enligt fakultetsnämndens mening två eller tre veckor.

Slutligen skulle det kunna vara värdefullt att klargöra möjligheterna till domstolskontroll av föreskrifter som beslutas under extraordinära förhållanden. Bestämmelserna om normprövning i 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § får förutsättas gälla även i krislägen. Det vore värdefullt om regeringen i en eventuell kommande proposition kunde tydliggöra detta.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Olof Wilske. Även professor Iain Cameron har medverkat. Yttrandet har på delegation avgivits av juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer