

Kris, hot och försvar i regeringsformen

Anna Jonsson Cornell

Crises, threats and defense in the Instrument of Government

In this article, the provisions of the Swedish Instrument of Government relevant for issues related to various types of crises, including war and the threat of war, will be analyzed. The aim is to illustrate and contextualize the development of the Instrument of Government over time concerning these issues, as well as to situate the current debate on Swedish preparedness within a constitutional-political context. The overarching question is whether the Instrument of Government as of 2024 is adequately adapted to the challenges that Sweden currently faces or may face in the near future. The approach is traditionally legal-scientific, which means that the primary sources, in addition to legislation, include official publications and doctrinal writings. However, a certain historical legal perspective may provide explanations and further illuminate the context in which the regulations in the Instrument of Government have evolved. The material will be examined based on three fundamental constitutional-law perspectives: parliamentary system, norm-setting, and the constitutional regulation of fundamental rights and freedoms.

Inledning

År 2024 är det 50 år sedan den nu gällande versionen av regeringsformen (RF) trädde i kraft. I en internationell jämförelse framstår den svenska regeringsformen som ung. Det räcker att vända sig till våra grannländer Danmark (1849) och Norge (1814) för att bekräfta denna bild. Om vi däremot vänder oss österut, mot Finland och våra baltiska grannar, ser bilden dock helt annorlunda ut, om än av olika anledningar. Finland genomförde en större grundlagsreform i slutet på 1990-talet och den nya grundlagen trädde i kraft år 2000. De baltiska staterna Estland, Lettland och Litauen genomförde efter Sovjetunionens upplösning flera större och nödvändiga grundlagsreformer vilket innebär att

Anna Jonsson Cornell är verksam vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet.
E-post: anna.jonsson_cornell@jur.uu.se

deras nu gällande konstitutioner är från början av 1990-talet. En internationell utblick tillsammans med en historisk tillbakablick lämpar sig väl för att förstå den svenska regeringsformens regler av relevans för frågor kopplade till olika typer av kriser, inklusive krig och krigsfara, samt försvar. I sitt bidrag till riksdagens firande av regeringsformen 50 år ger Johan Hirschfeldt en sådan kontext (Hirschfeldt 2024).

Syftet med denna artikel är att illustrera och kontextualisera regeringsformens utveckling vad gäller säkerhet och kris, samt att sätta den nutida debatten om svensk säkerhet i en författningpolitisk kontext. Den övergripande frågan är huruvida regeringsformen anno 2024 är anpassad för de utmaningar som Sverige i skrivande stund befinner sig i, eller kan tänkas finna sig i en inte alltför avlägsen framtid, samt i vilken utsträckning det förändrade säkerhetsläget påverkar den svenska grundlagsregleringen på en mer övergripande nivå, med särskild fokus på det parlamentariska styrelseskicket, normgivningsmakten och grundläggande fri- och rättigheter. Förhållningssättet i artikeln är det traditionellt rättsvetenskapliga, vilket innebär att de primära källorna utöver lagstiftning är offentligt tryck och doktrin.

Texten kommer att utgå från och förhålla sig till ett antal begrepp som säkerhet, nödtillstånd, författningsberedskap, fredstida kriser, krig, krigsfara och extraordinära förhållanden utan att försöka definiera eller omdefiniera dessa.¹ Eventuella konstitutionella implikationer av NATO-medlemskapet kommer inte behandlas. Frågan har nyligen belysts i en artikel författad av Inger Österdahl i vilken hon konstaterar att flera paragrafer i regeringsformen berördes av NATO-ansökan och ett medlemskap, men att ingen av dem ansågs begränsa möjligheten för Sverige att ansluta sig till NATO, samt att inga grundlagsändringar behövdes (Österdahl 2024).

Den internationella författningpolitiska debatten har länge präglats av diskussionen om huruvida ett förändrat säkerhetsläge eller ändrade hotbilder leder till en *securitization* av lagstiftningen (inkl. grundlag) vilket skulle kunna innebära att säkerhetsrelaterade intressen och policyer tillerkänns företräde framför till exempel rättsliga principer. Frågan huruvida begrepp som kris, nödtillstånd och säkerhet primärt är utom- eller inom-konstitutionella begrepp, för samhället gemensamma mål, eller en individuell rättighet kommer sannolikt att prägla den författningpolitiska debatten under lång tid framöver givet hur den globala utvecklingen ser ut. Med hjälp av Kaarlo Tuoris idé om en säkerhetskonstitution (*security constitution*) kan vi dra tentativa slutsatser om den rättsliga regleringen på grundlagsnivå och möjligen också skönja trender i den svenska författningpolitiska debatten i detta hänseende.

1 Vissa av dessa begrepp är nämnda i grundlag, lag eller annan föreskrift, se t.ex. RF 8:13 och RF 15:6 medan andra fungerar som samlingsbegrepp som inte nämns i lagtext. För en översikt med fokus på fredstida kriser, se SOU 2023:75, kap. 5.1. Se även Hirschfeldt 2024: 309 ff.

Tuori har analyserat EU:s fördrag och sekundärrätt för att kunna dra slutsatser om huruvida EU kan anses ha en *security constitution* (Tuori 2015). Även om Tuoris primära syfte är att analysera och dra slutsatser om EU-fördragen, bygger hans analytiska ramverk på grundläggande konstitutionsrättslig teoribildning som kan anses vara hjälpsam för att förstå och analysera säkerhets- och krisaspekters genomslag i nationell rättslig reglering, policy och strategier. På vilket sätt utvecklas mer nedan.

Viktiga händelser i Sverige och vår omvärld med betydelse för den författningspolitiska debatten

Den 25 februari 2022 publicerades Coronakommissionens slutbetänkande (SOU 2022:10). Kommissionen hade i ett mycket omfattande arbete granskat regeringens, förvaltningsmyndigheternas, regionernas och kommunernas åtgärder för att minska smittspridningen av det virus som låg bakom Covid-19. Kommissionens arbete förde samman experter från de medicinska, statsvetenskapliga, ekonomiska och rättsvetenskapliga områdena. Omfattande forskning och utredning låg till grund för kommissionens slutsatser och kritiken mot både det politiska ledarskapet och förvaltningsmyndigheternas arbetssätt var skarp. Brister i den konstitutionella beredskapen och förutsättningarna för nationell styrning och samordning lyftes särskilt fram. Under normala omständigheter skulle en utredning av detta slag sannolikt få ett mycket stort genomslag i både den allmänna debatten och det politiska styret. Krav på ansvarstagande och reformer skulle ha varit högljudda och starka. Men så blev det inte. Den 24 februari 2022 inledde den Ryska federationen ett fullskaligt väpnat angrepp mot den självständiga staten Ukraina, även om Ryssland redan sedan annektering av Krim 2014 får anses ha kränkt Ukrainas gränser och självständighet. Såväl den allmänna debatten som journalisters och myndigheters resurser och uppmärksamhet ägnades istället primärt åt det faktum att ett storskaligt krig igen präglade Europa.

Betydelsen av båda dessa händelser och skeenden, det vill säga Coronapandemin och Rysslands krig mot Ukraina, kan inte underskattas vad gäller debatten om frågor kopplade till säkerhet, kris och försvar i Sverige. Den 30 september 2021 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdraget att göra en översyn av bland annat regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser (dir. 2021:80). Uppdraget var i betydande delar präglat av erfarenheterna från Coronapandemin. Kommitténs slutbetänkande överlämnades till regeringen i november 2023. Dess innehåll behandlas mer ingående nedan. Därutöver har ett flertal utredningar tillsatts för att göra en översyn av den svenska författningsberedskapen. Det faktum att Sverige i stort sett utan en partipolitisk debatt med tydliga skiljelinjer redan den 18 maj 2022 kunde lämna in en ansökan om att bli medlem i NATO, med

en socialdemokratisk regering vid makten, illustrerar väl det politiska klimatet, samhällsdebatten och allvaret i det säkerhetspolitiska läget. Den 7 mars 2024 inträdde Sverige som fullvärdig medlem av NATO.

Säkerhetsbegreppet i den konstitutionella rätten

EN SÄKERHETSKONSTITUTION?

Kaarlo Tuori har analyserat EU:s fördrag och sekundärrätt för att dra slutsatser om huruvida EU kan anses ha en *security constitution* (Tuori 2015). Tuori använder preamble till den amerikanska grundlagen för att visa hur säkerhet kan ha en konstituerande effekt för staten, samtidigt som han understryker att grundlagar även har en begränsande funktion i en säkerhetskontext, särskilt i förhållande till exekutiven och inskränkningar av fundamentala fri- och rättigheter. Tuori beskriver säkerhet som ett gemensamt mål (*common good*) utanför konstitutionen som staten är skyldig att upprätthålla inom ramen för grundlagen. Han beaktar alltså konstitutionens begränsande funktion i förhållande till statens maktutövning. Han noterar dock en trend mot att se säkerhet som en individuell rättighet, vilket eventuellt skulle kunna skapa en inomkonstitutionell motsättning mellan traditionella liberala fri- och rättigheter som används för att begränsa statens maktutövning, och en individuell rättighet till säkerhet som kräver proaktivt agerande från statens sida. Paradoxen kan, menar Tuori, få implikationer för grundlagens begränsning av exekutivens makt och inskränkningar av fundamentala fri- och rättigheter (Tuori 2015: 270–271, 303 ff).

För att det ska anses föreligga en *security constitution* i Tuoris definition av begreppet krävs att det finns ett enhetligt säkerhetsbegrepp som bidrar till att skapa en koherens mellan enstaka föreskrifter på ytnivån, det vill säga den rättsliga regleringen och dess tillämpning (jfr Tuori 2015: 272). En sådan koherens kan vara både formell och materiell. Den formella koherensen fokuserar på formella principer kopplade till bland annat normgivning och normhierarki, medan den materiella koherensen är mer inriktad på substantiell samstämmighet. Materiell koherens kan förstås eller analyseras utifrån olika sektorer (Tuori 2015: 45 ff). För Tuoris säkerhetskonstitution handlar det om att uppnå en kritisk massa av policy samt rättsliga instrument och institutioner som sammantaget uppvisar en viss grad av koherens och som kan kopplas till en enhetlig underliggande förståelse av säkerhet (Tuori 2015: 289).² Det finns tyvärr inte utrymme i denna artikel att undersöka säkerhetspolitiska debatter, policy och strategier för att på så sätt söka klarhet i om det finns ett koherent

2 Vad gäller säkerhetsbegreppet utgår Tuori från Köpenhamnskolans förståelse av säkerhet, "by definition, something is a security problem when the elites decide to declare it to be so", citerad i Tuori 2015: 289.

svenskt säkerhetsbegrepp som kan anses genomsyra den rättsliga regleringen. Det blir en uppgift för en annan dag. Fokus kommer istället att ligga på den rättsliga ytnivån.

EN INTERNATIONELL ILLUSTRATION

I en internationell kontext finns det flera exempel på grundlagar som har präglats av ett lands interna och externa säkerhetsläge, som till exempel den spanska grundlagens art. 116. Artikel 116 antogs i slutet på 1970-talet i eftermälet av diktaturens fall och reglerar tre typer av nödtillstånd. Grundlagsregleringen är detaljerad och medger en gradering av nödtillståndet utifrån allvarlighetsgraden. Det mer allvarliga och ingripande belägringstillståndet kräver en absolut majoritet av kongressen för att kunna utfärdas, medan larmberedskapen, som är mindre ingripande, kan utfärdas av regeringen. Art. 116 utvecklas vidare i en organisk lag (SOU 2023:75: 513 ff).

Den tyska grundlagen är ett annat exempel. Den debatt som ledde fram till att den tyska federala grundlagen ändrades för att inkludera artiklar som reglerar vad som kan beskrivas som nödtillstånd påminner i ganska stor utsträckning om debatten som vi har haft i Sverige under många år (se Jonsson Cornell & Salminen 2019). Frågan var ytterst på vilken nivå (grundlag eller lag) som regleringen skulle ske, samt i vilken utsträckning grundlagen skulle tillåta så kallade inom-konstitutionella nödtillstånd. Givetvis är den tyska konstitutionella kontexten annorlunda och frågan känsligare på grund av erfarenheterna från de två världskrigen, men den rättsteoretiska och lagtekniska frågan är densamma; i vilken utsträckning och på vilket sätt kan och bör ett nödtillstånd komma till uttryck i grundlagen (Böckenförde 2017). Syftet med införandet av vad Böckenförde beskriver som en *emergency constitution* i tysk grundlag i slutet på 1960-talet samt de reformer som genomfördes under 1970- och 1980-talet var att hantera nödtillstånd inom grundlagens ramar (snarare än på nivå under grundlag) och samtidigt undvika alltför långtgående befogenheter för den verkställande makten. Reformerna hade föranletts av ett antal åtgärder, inklusive normgivning, som hade sin grund i en utom-konstitutionell nödrätt (*supralegal or justifying state of emergency*) (Böckenförde 2017: 109–111).

SÄKERHETSBEGREPPET I REGERINGSFORMEN

Den svenska regeringsformen kan inte anses vara präglad av eller konstituerad i ljuset av några särskilda kris- eller säkerhetshänsyn. Snarare det motsatta. Den nuvarande regeringsformen är mer av ett dokument över parlamentarism, byggandet av folkhemmet och den svenska välfärdsstaten. Mål som i och för sig ansågs vara helt avgörande för att hålla undan externa och interna hot från särskilt den politiska vänsterkanten under både mellan- och efterkrigstiden, och därmed kan anses vara skapta i en hög grad av medvetenhet om det geo- och säkerhetspolitiska läget. Men det finns så klart enstaka paragrafer i

regeringsformen, till exempel RF 2:24 2 st., som utgör exempel på reglering i grundlag som syftar till att adressera allvarliga säkerhetshot. Just denna reglering var viktig under och kring andra världskriget eftersom den syftade till att möjliggöra lagstiftning som förbjuder militärliknande organisationer. RF 2:24 2 st. har nyligen uppdaterats för att även göra det möjligt att förbjuda organisationer som ägnar sig åt eller understöder terrorism.

En snabb genomläsning av regeringsformen ger vid handen att säkerhet (rikets säkerhet) nämns första gången i RF 2:23 1 st. som en möjligt grund för begränsning av yttrande- och informationsfriheten. Även mötes- och föreningsfriheten kan begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, RF 2:24 1 st. En uppenbar säkerhetsaspekt finns även i RF 2:24 2 st. som reglerar möjligheten att begränsa föreningsfriheten för sammanslutningar som ägnar sig åt till exempel terrorism och militär eller liknande verksamhet som olovlig kårverksamhet. RF 2:25 gör det möjligt att begränsa vissa fri- och rättigheter för andra än svenska medborgare. Sådana begränsningar måste ske i form av lag och det är möjligt att göra skillnad mellan olika länders medborgare. Om Sverige befinner sig i krig innebär detta bland annat att det angripande landets medborgare kan, genom lag, särbehandlas i förhållande till andra länders medborgare (Jermsten 2023).

Riksmötet ska som huvudregel hållas i Stockholm men riksdagen eller talmannen kan besluta om undantag från denna huvudregel om så krävs för riksdagens säkerhet eller frihet, enligt RF 4:1 och 15:1. Denna möjlighet kan vara relevant både i allvarliga fredstida kriser och krig samt krigsfara. Riksbanken har, genom en ändring av RF 8:13 som trädde i kraft den 1 januari, fått utökad normgivningsmakt, efter bemyndigande från riksdagen, i förhållande till fredstida krissituationer och höjd beredskap. RF 10 kap. har i förhållande till frågan om ett NATO-medlemskap liksom till EU-medlemskapet viss relevans för säkerhetsfrågan, men kommer inte att behandlas närmare i denna text.

RF 15 kap. behandlar frågor kopplade till krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Denna del av regeringsformen kommer ägnas mer uppmärksamhet längre ner i denna text, men det kan redan här konstateras att kapitlets tillämpning är snäv, särskilt i ljuset av de mångfacetterade säkerhetshot som kan förekomma i dagens komplexa samhälle och säkerhetspolitiska läge. Som avslutning på denna kortfattade exposé, som har fokuserat på vad Tuori benämner som grundlagens ytnivå (Tuori 2015: 271), ska nämnas det förslag till grundlagsreform som Kommittén om beredskap enligt regeringsformen presenterade den 27 november 2023. I betänkandet föreslås att ett nytt kapitel 16 om allvarliga fredstida kriser ska läggas till regeringsformen (SOU 2023:75). Kommitténs förslag behandlas mer ingående nedan.

GRUNDLAGEN OCH NÖDTILLSTÅNDET

En evig fråga vad gäller grundlagen, säkerhet, kris och hot är huruvida en grundlag kan och bör behålla sin normativa (rättsligt bindande) verkan vid en

allvarlig nödsituation. Annorlunda uttryckt, bör de åtgärder som nöden kräver vara inom- eller utom-konstitutionella?

Den internationella debatten är präglad av begreppen undantagstillstånd (*state of exception*) och nödtillstånd (*state of emergency*). Begreppsanvändningen hjälper oss dock inte alltid i den nationella konstitutionella analysen. I den svenska kontexten lämpar sig begreppet undantagstillstånd mindre bra, eftersom den svenska grundlagen i princip inte erkänner några undantag från eller suspendering av grundlagen (jfr med art. 15 EKMR som möjliggör en så kallad derogation). Vad grundlagen däremot reglerar är begränsningar av till exempel vissa fundamentala fri- och rättigheter efter delegation i lag eller grundlag, och tillfällig överföring av utökade befogenheter till regeringen från riksdagen, även det med stöd i grundlag. Man kan så klart argumentera för att detta utgör ett undantag från en huvudregel. Detta ”undantag” medges dock i form av lag, det vill säga inom-konstitutionellt, och bör därmed inte sammanblandas med ett undantag eller suspendering som leder till ett utom-konstitutionellt läge.

Det finns ingen reglering i regeringsformen som tillåter att regeringsformen i sin helhet tillfälligt åsidosätts eller ger regeringen möjlighet att suspendera - i bemärkelsen inte vara skyldig att tillämpa - till exempel regeringsformens andra kapitel. I svenska grundlagssammanhang är det därmed mer rättvisande att tala om ett nödtillstånd, snarare än undantagstillstånd, som genom reglering i grundlag och lag medger en viss förskjutning i utövning av offentlig makt. Frågan om tillfälliga undantag från vissa grundläggande huvudregler kopplade till riksdagens ställning i förhållande till regeringen, inklusive normgivningsmakten, är reglerad i RF 15 kap. som behandlar krig, krigsfara och extraordinära förhållanden föranledda av krig eller krigsfara. Det finns i skrivande stund ingen liknande särreglering för fredstida kriser, vilket innebär att regeringsformen gäller som vanligt. Vad detta mer konkret innebär kommer att behandlas mer ingående nedan. Först ska vi undersöka på vilket sätt parlamentarism, normgivning och fri- och rättighetsskyddet kan påverkas vid krig, krigsfara, extraordinära förhållande, allvarliga fredstida kriser och liknande företeelser.

Parlamentarism

Det parlamentariska styrelseskicket, folksuveränitetsprincipen och legalitetsprincipen är grundläggande för det svenska statsskicket (RF 1:1) såväl i ett normal- som ett nödtillstånd. Utgångspunkten för all hantering av olika typer av kriser och säkerhetshot är att dessa principer ska respekteras och upprätthållas så långt som möjligt. När RF 15 kap. antogs var detta avgörande och det framhölls tydligt att legalitetsprincipen måste råda även vid krig och krigsfara, om inte annat så för att undvika att illvilliga krafter utnyttjar en svår situation för ett illegitimt maktövertagande (prop. 1973:90).

Att värna parlamentarismens kärna och maktbalansen mellan riksdagen och regeringen är utgångspunkten vid krig. Detta illustreras och manifesteras väl genom möjligheten att aktivera krigsdelegationen (RF 15:2) om landet är i krig och situationen kräver det. När krigsdelegationen är aktiverad träder den i riksdagens ställe. Dess befogenheter är dock begränsade bland annat i bemärkelsen att krigsdelegationen inte får besluta om hur och när val ska hållas om det är krig (RF 15:3). Hur val ska hållas när landet är i krig regleras närmare i RF 15:11. Krigsdelegationen består av talmannen och 50 proportionellt valda ledamöter som har utsetts redan i början på mandatperioden. Det närmaste vi kan anses komma ett undantagstillstånd i svensk grundlag är om landet är i krig och varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter på grund av detta. I sådana fall kan regeringen, med stöd i RF 15:5, fullgöra riksdagens uppgifter i den utsträckning som behövs för att skydda riket och slutföra kriget. Regeringen får dock inte stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen med RF 15:5 som rättslig grund. Denna extraordinära lösning är inom-konstitutionell eftersom regeringen får befogenheten genom grundlag. Den materiella begränsningen av befogenheten som delegeras framgår av grundlagstexten och de grundlagar och lagar som ytterst skyddar och reglerar grunderna för det parlamentariska styrelseskicket är undantaget regeringens befogenheter.

Vidare gäller att varken riksdagen eller regeringen får fatta beslut på ockuperat område. Detta gäller även enskilda statsråd och ledamöter. Val till riksdag eller beslutande kommunala församlingar får inte heller äga rum på ockuperat område eftersom sådana val inte skulle anses vara fria. Alla offentliga organ ska, enligt grundlagen, agera på ett sätt som främjar svenska intressen, motståndsversamheten och de svenska försvarsansträngningarna, samt civilbefolkningens skydd. Offentliga organ får inte heller i strid med folkrätten ålägga en svensk medborgare att hjälpa ockupationsmakten. Allt detta framgår av RF 15:9. Huvudregeln är att det är de representanter för det svenska styrelseskicket (riksdag, krigsdelegation, regering) som befinner sig i frihet, kanske i exil, som i grundlagens mening är de legitima beslutsfattarna, inte de representanter för statsmakten som befinner sig på ockuperat territorium. Vid krig följer statschefen regeringen enligt RF 15:10. Skulle statschefen befinna sig på ockuperat område eller på annat ställe än regeringen ska denne anses förhindrad att fullfölja sina uppgifter som statschef.

Vid krig eller omedelbar krigsfara kan även den vertikala maktindelningen i landet komma att påverkas. Detta framkommer av RF 15:8 enligt vilken regeringen kan, efter delegation i lag, vidarebefordra till exempel normgivningsmakt till myndigheter under regeringen eller länsstyrelser, tillsammans med RF 15:10, som ger grundlagsstöd för lagstiftning som till exempel överflyttar kommunfullmäktiges befogenheter till kommunstyrelsen vid krig eller krigsfara. Den lagstiftande församlingen, riksdagen, har inte frånhänt sig makten på detta område eftersom det krävs delegation i lag.

En sammantagning läsning av RF 15 kap. så här långt visar tydligt hur det parlamentariska styrelseskicket och dess demokratiska legitimitet ska kunna upprätthållas även om det mest allvarliga skulle inträffa, det vill säga ett krig. De legitima beslutsfattarna är tydligt identifierade i grundlagen. De delegationer som förekommer sker i form av bemyndigande i grundlag och lag, i ordens formella bemärkelse.

Sammanfattningsvis, genom den reglering i RF 15 kap. som är relevant för förhållandet mellan riksdagen, regeringen, centrala myndigheter och kommunala organ, eftersträvas att upprätthålla en normal maktbalans så långt som möjligt. Legalitetsprincipen ska råda och respekteras. Nödvändiga delegationer finns i lag beslutad av riksdagen och eventuella undantag har direkt stöd i grundlagen. Det konstitutionellt rättsliga förhållningssättet till säkerhetshot i form av krig, krigsfara och extraordinära förhållanden på grund av krig eller krigsfara är således inom-konstitutionellt. Konstitutionell nödrätt som en utom-konstitutionell lösning erkänns inte *ex ante* (Wennerström 2012). Hur ett eventuellt agerande som kränker grundlagen skulle uppfattas i efterhand vid återopande av konstitutionell nödrätt kan inte besvaras här av uppenbara skäl. En sådan bedömning görs av konstitutionsutskottet (KU) i varje enskilt fall i efterhand. Viss vägledning skulle dock kunna erhållas från de KU-betänkanden som lämnades i samband med flera extraordinära händelser i Sverige under 1970-talet. I Sverige kan konstitutionell nödrätt inte återopas *ex ante* som rättslig grund för ett beslut i en enskild fråga eller för normgivning, vilket är möjligt i Danmark och i Norge (SOU 2023:75: 310 ff).

Förhållandet mellan riksdag och regering vid en fredstida allvarlig kris är inte föremål för reglering i regeringsformen. Ordinarie lagregler gäller. Detta är bakgrunden till det förslag som Kommittén om beredskap i regeringsformen lade fram i november 2023. Förslaget är, sammanfattningsvis, att med stöd i grundlag ge regeringen utökad normgivningsmakt vid mycket allvarliga fredstida kriser och i de fall riksdagen inte alls kan agera eller inte kan agera tillräckligt snabbt. Eftersom förslaget i huvudsak berör normgivning kommer det att hanteras mer ingående i nästa sektion men vi kan redan här konstatera att kommitténs förslag utgår från att riksdagens ställning i förhållande till regeringen ska värnas.

Normgivning

Regeringsformen står ut i en jämförande kontext vad gäller det faktum att normgivningen ägnas ett eget kapitel (RF 8 kap) och den detaljnivå på vilken normgivningskompetensen regleras (Jonsson Cornell 2024; SOU 2023:75). Riksdagens normgivningskompetens är ytterst ett uttryck för det parlamentariska styrelseskicket och den representativa demokratin i Sverige. Det är en grundläggande princip i svensk konstitutionell rätt att alla frågor av större

betydelse för samhället och för enskilda ska regleras i form av lag (Sterzel 2009). Det faktum att det obligatoriska lagområdet definieras och regleras i grundlag, kombinerat med relativt detaljerade regler om hur normgivningsmakten kan delegeras till regeringen och i vissa fall vidaredelegeras till myndigheter, samt regeringens självständiga normgivningskompetens (RF 8:7) är ytterligare exempel på svenska särdrag som söker att värna riksdagens prerogativ, samtidigt som hänsyn kan tas till effektivitet och expertis som argument för delegering av normgivningsmakt. Inom ramen för normgivningsmakten bör även underställeinstitutet (RF 8:6) och den formella lagkraftens princip (RF 8:18) nämnas som uttryck för parlamentets särställning i denna kontext.

Givet dessa här kortfattat beskrivna utgångspunkterna, hur sker normgivning vid krig, krigsfara och allvarliga fredstida kriser? Gemensamt för dessa situationer är att god författningsberedskap ska gälla (Hirschfeldt 2017), vilket innebär lite olika saker beroende på om RF 15 kap. är tillämpligt eller inte. God författningsberedskap i generell bemärkelse betyder att lagstiftaren, dvs. riksdagen, så långt som möjligt ska ha försökt lagreglera alla tänkbara situationer och behov som kan uppstå vid olika typer av nödlägen. Det ligger dock i sakens natur att alla kriser och nödlägen inte kan förutses, varför det kan finnas behov av att delegera normgivningsmakt till regeringen och myndigheter som kan anta föreskrifter snabbare än vad riksdagen kan (SOU 2023:75). Det ställs vissa kvalitativa krav på bemyndiganden i lag att meddela föreskrifter. Dessa får inte vara för vaga eller allomfattande. Carte blanche-delegationer kan inte anses vara lämpliga och ju viktigare en fråga är för enskilda desto högre grad av precision kan krävas, i enlighet med grundprincipen att alla frågor av större betydelse för samhället och för enskilda ska regleras i form av lag (Sterzel 2009).

Vid krig, krigsfara, eller sådana extraordinära förhållanden föranledda av krig eller krigsfara som landet har befunnit sig i, kan riksdagen genom lag delegera befogenheten att meddela föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet till regeringen, enligt RF 15:6. Samma paragraf ligger till grund för de så kallade fullmaktslagarna. Dessa lagar har beretts under fredstid vilket innebär att de har gått igenom de processer och krav som säkerställer den demokratiska legitimiteten (SOU 2023:75: 328).

Det finns ingen liknande reglering för allvarliga fredstida kriser som möjliggör delegering av föreskriftsmakt till regeringen inom det obligatoriska lagområdet. Vid sådana situationer ska den ordinarie lagstiftningsprocessen tillämpas. Det är dock möjligt att påskynda processen så att lag kan antas inom några dagar (SOU 2023:75: 339). Kommittén om beredskap i regeringsformen har dock identifierat två omständigheter som skulle kunna innebära att detta inte räcker till. Den första gäller i de fall riksdagen (inkl. krigsdelegationen) inte kan sammankallas eller är helt satt ur spel. Enbart mycket allvarliga omständigheter borde föranleda en sådan situation och risken bör vara liten sett till de förberedelser som bör ha gjorts med hänsyn till principen om god

författningsberedskap och det planeringsarbete som löpande sker av riksdagen och dess förvaltning. Det behöver dock inte krävas ett krig för att riksdagen ska riskera sättas ur spel. Ett totalt infrastrukturellt sammanbrott eller en mycket allvarlig pandemi skulle till exempel kunna föranleda en sådan situation. Om ett sådant läge uppstår och riksdagen inte kan sammanträda skulle det innebära att vi står utan ett organ som kan lagstifta inom det obligatoriska lagområdet. Hade det varit krig hade RF 15:5 kunnat tillämpas i den utsträckning bemyndiganden och fullmaktslagar enligt RF 15:6 inte skulle räcka till. Det andra gäller situationer då en lösning behövs omedelbart, riksdagen är samlad men det ligger en mycket stor fara i dröjsmål. Detta beskrivs av kommittén om beredskap i regeringsformen som akuta normgivningsbehov (2023:75: 339 ff). Sammantaget ligger detta till grund för kommitténs förslag om att regeringsformen bör kompletteras med nya regler som gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter på det obligatoriska lagområdet vid allvarliga fredstida kriser efter bemyndigande i lag, samt inom lagområdet i de fall bemyndiganden saknas och normgivningsbehovet är akut. Det är tydligt att förslaget inte avser att vara tillämpligt på långvariga och generella samhällsproblem. Hur kommittén förstår allvarliga fredstida kriser framgår av SOU 2023:75: 351 ff.

Förslaget innebär att riksdagen i förväg och i lag ska kunna bemyndiga regeringen att anta föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet vid en allvarlig fredstida kris, samt att regeringen vid exceptionella och akuta situationer ska kunna meddela föreskrifter på lagområdet med direkt stöd av grundlagen, det vill säga utan bemyndigande i lag (SOU 2023:75: 350). Förslaget är inte tänkt att utvidga möjligheterna att inskränka RF 2 kap. bortom de möjligheter som redan ges i grundlag. På så sätt utgör förslaget inte ett undantag av den typen som suspenderar eller undanröjer grundlagens normativa verkan generellt. Därutöver framgår det av förslaget att regeringen inte ska kunna stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen (jfr RF 15:5). Underställelseinstitutet (RF 8:6) och den formella lagkraftens princip (RF 8:18) ska fortsatt gälla.

Kommitténs förslag vilar på grundtanken om att riksdagens ställning ska skyddas vilket bland annat tar sig uttryck i att det krävs en kvalificerad majoritet av riksdagens ledamöter för ett så kallat aktiveringsbeslut. I mycket brådskande fall ska regeringen själv kunna fatta ett sådant aktiveringsbeslut. När det sker ska beslutet underställas riksdagen inom en eller ett par dagar i form av en proposition. För att regeringens beslut ska fortsätta gälla krävs en tre fjärdedels beslut av de ledamöter som röstar (SOU 2023:75: 360). Ett aktiveringsbeslut krävs för båda typerna av föreskriftsmakt. Vad gäller möjligheten för regeringen att meddela föreskrifter på lagområdet i akuta fall direkt grundat på regeringsformen så ska den bedömningen göras av regeringen självt under konstitutionellt ansvar. En sådan föreskrift ska vara tidsbegränsad, underställas riksdagen i form av en proposition och fortsätta att gälla enbart

om tre fjärdedelar av de röstande ledamöterna röstar för. Vidare föreslås en relativt detaljerad reglering av vad som händer om regeringen inte underställer föreskriften eller om riksdagen inte prövar föreskriften inom en viss tid. Till sist ska regeringen och riksdagen, var för sig, kunna fatta beslut om att aktiveringsbeslutet ska upphöra att gälla. Förslaget innehåller således både en start- och en avslutningsknapp. Kommittén landar i att reglerna bör samlas i ett nytt kapitel 16 med titeln Allvarliga fredstida krissituationer (SOU 2023:75: 396 ff).

Fundamentala fri- och rättigheter vid krig, krigsfara, eller allvarlig fredstida kris

När 1973-års fri- och rättighetsutredning tog sig an frågan om RF 2 kap. och huruvida regeringsformens fri- och rättighetsskydd var tillräckligt konstaterades följande i slutbetänkandet:

Att ett omfattande grundlagsskydd för fri- och rättigheterna inte är erforderligt under normala förhållanden visas bl.a. av den svenska rättsutvecklingen på området. Man måste emellertid räkna med möjligheten att den demokratiska samhällsordningen hotas av antidemokratiska rörelser inom landet eller att den, t.ex. i tider av krigsfara, utsätts för påfrestningar till följd av tryck utifrån. I sådana lägen kan ett rättsligt verkande grundlagsskydd för fri- och rättigheterna tänkas få stor, i vissa fall kanske avgörande betydelse för händelseutvecklingen. Självfallet blir ett sådant rättsligt skydd en värdefull tillgång också i tider av inre och yttre lugn. (SOU 1975:75: 90)

I inledningen till denna text nämndes de olika paragraferna i regeringsformen som medger begränsningar av fundamentala fri- och rättigheter för att säkerställa landets säkerhet. Dessa föreskrifter gäller även vid krig, krigsfara eller en allvarlig fredstida kris. Vidare ska det förslag som kommittén om beredskap i regeringsformen presenterat inte förstås som att möjligheten att inskränka fri- och rättigheter ska utvidgas. Det materiella kravet på begränsningar kvarstår således. Det som kan komma förändras är det formella kravet, det vill säga att en sådan inskränkning ska ske i form av lag, i och med att regeringen föreslås få föreskriftsmakt på lagområdet i fredstida allvarliga kriser. För att skyddet för grundläggande fri- och rättigheter ska upprätthållas även vid ett nödtillstånd krävs det dessutom att såväl riksdagen som regeringen tillämpar och respekterar proportionalitetsprincipen och de andra materiella krav som regeringsformen (RF 2:21) ställer när de utövar sin normgivningsmakt.

Sammanfattande slutsatser

Syftet med denna artikel har varit att kontextualisera regeringsformens utveckling över tid vad gäller säkerhet och allvarliga fredstida kriser, samt att sätta den nutida debatten om svensk säkerhet i en författningspolitisk kontext. Den svenska regeringsformen kan utifrån här givna ramar varken anses vara *security constitution* eller vara drabbad av försök till *securitization* på bekostnad av inomrättslig koherens och respekt för statsskickets grunder samt andra grundläggande rättsliga principer. Men att vi rör oss i en riktning mot en ökad medvetenhet om de utmaningar som en förändrad omvärld medför och att det kan få konsekvenser för svensk konstitutionell rätt är tydligt (se t.ex. SOU 2023:75 & SOU 2022:10).

Regeringsformen saknar en portalparagraf liknande den amerikanska som syftar till att lyfta fram nationell, samhällelig och individuell säkerhet och statens skyldighet att värna detta. Johan Hirschfeldt har påpekat att RF 1 kap. saknar en paragraf som refererar till RF 15 kap. (och ett eventuellt framtida RF 16 kap.) och har i samband med detta presenterat ett förslag på hur det allmännas skyldighet att skydda riket och befolkningen vid krig och kris, samt betydelsen av och skyddsvärdet för grunderna för statsskicket, särskilt landets frihet och självständighet i internationellt samarbete skulle kunna lyftas fram (Hirschfeldt 2024: 328). Vidare kan inte den formella och materiella koherensen anses vara tillräckligt tydlig för att grundlagen ska kunna anses genomsyrad av ett säkerhetstänkande så som Tuori beskriver det och som presenterades i inledningen till denna artikel. Det har inte varit möjligt att närmare analysera politiska inriktningsbeslut och strategier med koppling till extern och intern säkerhet på liknande sätt som Tuori gör i förhållande till EU-fördragen (Tuori 2015), varför denna dimension saknas och tentativa slutsatser enbart kan dras utifrån rättens ytnivå. Vidare har fokus i texten legat på frågor och förslag kopplade till säkerhet som ett samhälleligt mål, inte som en individuell rättighet. Frågan huruvida begreppet säkerhet primärt är ett gemensamt samhälleligt mål eller en individuell rättighet kommer sannolikt att prägla den författningspolitiska debatten under lång tid framöver.

Vi kan konstatera att regeringsformen, även vad gäller den reglering som är fokuserad på säkerhet och kris, är präglad av en formell koherens med fokus på demokratisk legitimitet, legalitet, normhierarki och normgivning. I fråga om den materiella koherensen ligger fokus på rättsliga principer (som grundläggande fri- och rättigheter, legalitet och proportionalitet), snarare än intressen och policyer (jfr Tuori 2015). Vi kan konstatera att konstitutionell nödrätt inte accepteras som en grundval att bygga säkerhet och beredskap på, och inte heller som en rättslig grund för normgivning vid nödtillstånd. Däremot kanske den kan utgöra ett absolut minimum, som ett post-factum-rättfärdigande av en åtgärd som strider mot gällande rätt. En läsning av gällande rätt och föreslagna grundlagsändringar kan tillåta slutsatsen att rättslig formell koherens fortsatt

ska eftersträvas, legalitetsprincipen respekteras och grundlagens integritet värnas så att dess normativa verkan inte riskerar att urholkas och dess legitimitet skadas. Vikten av att upprätthålla parlamentets ställning och inflytande, för att undvika en glidande och möjligen permanent överflyttning av makt till exekutiven, får genomslag i grundlagen vid en sammantagen läsning, liksom i det förslag som kommittén om beredskap i regeringsformens lagt fram om utökad normgivningskompetens för regeringen i allvarliga fredstida kriser.

Frågan huruvida dagens lydelse av regeringsformen får anses anpassad till nutida och framtida hot och utmaningar är uppenbarligen svår att besvara. Ur ett långsiktigt och hållbart perspektiv bör dock frågan analyseras och debatteras i termer av robusthet, uthållighet, och en viss grad av flexibilitet med inbyggda säkerhetsmekanismer mot missbruk. Det faktum att Sverige har valt ett inomkonstitutionellt förhållningssätt som så långt som möjligt går hand i hand med grundläggande konstitutionellt rättsliga principer torde borge för robusthet och uthållighet. Huruvida graden av flexibilitet är tillräckligt välbalanserad är av flera olika anledningar också svårt att besvara. Vi vet dock att behovet av snabba lösningar minskar i takt med att författningsberedskapen förbättras. En konstant omvärlds- och riskbedömning krävs för att författningsberedskapen fortsatt ska vara god. Det rättsliga perspektivet erbjuder inte alla lösningar, men kan bidra till att skapa förutsebarhet, uthållighet och lugn vid så väl externa som interna hot och utmaningar.

Käll- och litteraturförteckning

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 2017. "The Repressed State of Emergency: The Exercise of State of Authority in Extraordinary Circumstances [1978]", s. 108–132 i Künkler, Mirjam & Stein, Tine (red.), *Constitutional and Political Theory: Selected Writings*. Oxford: Oxford Academic (online edn). Tillgänglig på <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198714965.003.0006>.
- Hirschfeldt, Johan, 2017. "Mänskliga rättigheter och andra konstitutionella kärnvärden när krisen slår till", i Lind, Anna-Sara & Namli, Elena (red.), *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- Hirschfeldt, Johan, 2024. "En regeringsform även för orostider? Förutsättningarna för beredskap i krig och fredstida krissituationer", s. 293–330 i Möller, Tommy (red.), *En författning i tiden: Regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Medströms bokförlag.
- Jermsten, Henrik, Regeringsformen (SFS 1974:152), 2 kap. 25 §, Lexino (31 januari 2023, JUNO).
- Jonsson Cornell, Anna & Salminen, Janne, 2018. "Emergency Laws in Comparative Constitutional Law: the Case of Sweden and Finland", *German Law Journal* 19 (2), s. 219–250.
- Jonsson Cornell, Anna, 2024. "Legislative Powers in a Peace Time Crisis: A Nordic Perspective", s. 59–70 i Åhman, Karin (red.), *Constitutional Law in the Scandinavian Countries: A Tribute to the Instrument of Government 1974–2024*. Stockholm: Stockholm Institute for Scandinavian Law.

- Prop. 1973:90. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.*
- SOU 1975:75. *Medborgerliga fri- och rättigheter.*
- SOU 2022:10. *Sverige under pandemin.*
- SOU 2023:75. *Stärkt konstitutionell beredskap.*
- Sterzel, Fredrik, 2009. *Författning i utveckling.* Uppsala: Iustus.
- Tuori, Kaarlo, 2015. *European Constitutionalism.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Wennerström, Erik, 2012. "Inget undantag utan regel – den konstitutionella nödrätten och Sverige", s. 359–372 i Hirschfeldt, Johan (red.), *Vänbok till Sten Heckscher.* Uppsala: Iustus.
- Österdahl, Inger, 2024. "The Instrument of Government and NATO membership", s. 321–357 i Jonsson Cornell, Anna, Ruotsi, Mikael, Taube, Caroline & Wilske, Olof (red.), *De Lege 2024: Regeringsformen 50 år.* Uppsala: Iustus.