

KOMMENTAR

Kris, hot och försvar i regeringsformen – men även styrning och förvaltning

Oscar Larsson

Regeringsformen fyller 50 år och är vid sidan av successionsordningen (1810), tryckfrihetsförordningen (1949) och yttrandefrihetsgrundlagen (1991) den grundlag som reglerar den exekutiva makten i Sverige. Den tyska filosofen och politiska teoretikern Carl Schmitt¹ har problematiserat förhållandet mellan den exekutiva makten och den politiska rättsordningen. Han menar att en demokratisk ordning och tillhörande juridiska och konstitutionella ramar är luftslott som döljer suveränens makt. Den suveräna makten kommer dock att visa sig då en kris, ett krig eller större fara gör entré och aktörer kommer att behöva agera utan lagligt stöd (Schmitt 2005). Den exekutiva makten blir som mest betydelsefull i situationer som inte har juridisk eller konstitutionell täckning och på så vis utgör ett icke reglerat undantag. Tanken på krisen eller kriget som ett undantagstillstånd utgör också grunden för teorin om säkerhetsisering som författaren till artikeln *Kris, hot och försvar i RF* har använt sig av för att undersöka ”...den svenska regeringsformens utveckling vad gäller säkerhet och kris” och på så vis ”sätta den nutida debatten om svensk säkerhet i en författningpolitisk kontext” (Jonsson Cornell 2024: 612). Enligt artikeln har den internationella författningpolitiska debatten länge uppehållit sig vid frågan huruvida ett förändrat säkerhetsläge leder till att säkerhetsrelaterade intressen får företräde framför rättsliga principer. Olika juridiska och politiska begrepp

1 Carl Schmitt var en konservativ tänkare som angrep liberalismen och var medlem i nationalsocialistiska tyska arbetarpartiet mellan åren 1933 och 1945. Han var förvisso aktiv nazist men hans teorier om förhållandet mellan det politiska och juridiska, suveränitet och undantagstillstånd har haft stor inverkan på den moderna poliska teorin och plockats upp av Chantal Mouffe, Giorgio Agamben, Wendy Brown och Michel Foucault.

Oscar Larsson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Försvarshögskolan.
E-post: oscar.larsson@fhs.se

såsom kris, nödtillstånd, undantagstillstånd, och säkerhet kan forma politiken och rentav möjliggöra utomrättsliga åtgärder. Med hjälp av Kaarlo Tuoris idé om en säkerhetskonstitution (security constitution) menar författaren Anna Jonsson Cornell att vi kan mejsla fram ett rättsläge i den svenska grundlagen och förstå hur regeringsformen förhåller sig till Sveriges möjligheter att hantera hot, kris och krig (se också Tuori 2015).

Efter en ett antal större nationella kriser i Sverige, en uttalad vilja att återbygga ett totalförsvaret, krig i vårt närområde, men även krig och eskalerande kriser i andra regioner, och globala kriser är frågan högaktuell: Vilka möjligheter till maktutövning och styrning har regeringen i händelse av kris eller krig i Sverige? Jag ämnar som statsvetare och krishanteringsforskare i denna text inte direkt kommentera den juridiska analysen som Jonsson Cornell har gjort. Klargörandet av rättsläget är viktigt och författaren visar tydligt att regeringsformen inte accepterar konstitutionell nödrätt för byggandet av säkerhet och beredskap, och inte heller som ”rättslig grund för normgivning” (Jonsson Cornell 2024, 623). I stället avser jag i denna text lyfta fram förvaltningspolitiska aspekter som tillsammans med det svenska krishanteringssystemet grundläggande principer kompletterar den juridiska analysen och skapar ytterligare förståelse för hur Sveriges regering och förvaltning agerar, eller snarare hindras agera vid kris. Detta kan i förlängning också få betydelse för hur Sverige kan hantera hybrida hot och eskalering från hybrida hot till hybridkrig.

Rättsläge och begränsade möjligheter till säkerhetisering

Anna Jonsson Cornell når en liknande slutsats som Johan Hirschfeldt, att ”Sverige har i regeringsformen en internationellt sett ovanligt utförlig reglering av förhållande under krig och krigsfara” (Hirschfeldt 2024: 293). Vad som ter sig märkligt är att Sverige inte har en tydlig konstitutionell ordning för fredstida kriser och krishantering. En bärande tanke för 1974 års regeringsform var att inte möjliggöra konstitutionell nödrätt vilket också var ledande för både författningsutredningen och grundlagberedningen (ibid 2024: 299).

Sverige drabbas precis som många andra länder av olika nationella kriser; tsunamin 2004, stormen Gudrun 2005, de stora skogsbränderna 2014 och 2018, flyktingströmmen 2015, torka 2018 är några av de kriser som har skapat stor debatt. Det har visat sig gång efter annan att Sverige har stora problem att hantera större nationella kriser. Ingen tidigare kris står sig dock i jämförelse med den globala pandemin som även drabbade Sverige våren 2020. Sveriges sätt att hantera Covid-19 kom tidigt att hamna i fokus i den globala debatten om hur länder bäst bör hantera detta smittsamma virus. Martin Lindström noterar att den svenska strategin under våren 2020 utmärktes av övertro på att indirekt kunna uppnå flockimmunitet genom naturlig uppbromsning

smitt-spridning, betoning av individuellt ansvar, betoning på evidensbaserad medicin eller åtgärder och en ovilja att koordinera med WHO, EU och de övriga nordiska länderna (Lindström 2021). Det fanns en också en ovilja att använda försiktighetsprincipen i ett nationellt nödläge för att skydda den egna befolkningen (Lindström 2021).

Den 25 februari 2022 publicerades Coronakommissionens slutbetänkande (SOU 2022:10) som utmynnade i vass kritik och krav på tydligare ansvarstagande. Douglas Brommesson noterade även han i sin artikel i Statsvetenskaplig tidskrifts specialnummer (utgivet tillsammans med KKrVA) sommaren 2021, att Sverige fick särskilda utmaningar under pandemin som kan relateras till flernivåstyrning och samordning. Särskilt när det gäller oklara ansvarsförhållanden inom och mellan nivåer, vem har ansvar för samordning och hur ska samordningen mer generellt gå till mellan nationella och lokala myndigheter. Sverige präglas av nätverksbetonad styrning som ökar flexibiliteten i vardagen men stöter på patrull under kriser där flera statliga myndigheter deltar, ofta tillsammans med regioner och kommuner (Brommesson 2021). Här återkommer vi till problemet med rättsordning och avsaknad av exekutiv makt och förmåga att styra.

I november 2023 kom ytterligare en statlig offentlig utredning i kölvattnet av pandemin som hette *Stärkt konstitutionell beredskap*. Detta var en parlamentariskt sammansatt utredning för vilken Johan Hirschfeldt var ordförande. Det kan dock konstateras att vad det gäller regeringens befogenheter under kris så är de alltså starkt begränsade och regeringens möjlighet att agera vid kris är underställda riksdagens godkännande. Tillfälliga förordningarna och bemyndiganden kan göras men ska underställa riksdagens godkännande så snart som möjligt (se SOU 2023:75: 43). Dessa ändringar till trots så är det tydligt att Sveriges krishantering även framgent ska genomföras utan konstitutionell nödrätt.

Men vad hände med politiken och Carl Schmitts idé om suveränens tolkningsföreträdare? En central premis för säkerhetssteori som Jonsson Cornell och Tuori använder i sina analyser är att om en aktör lyckas få en publik att acceptera att vi står inför ett säkerhetsproblem där liv, nationens överlevnad eller andra centrala värden står på spel så kan vi agera utanför lagen och de politiska spelreglerna. Säkerhetssteorin hävdar att vi befinner oss i ett nödläge (i ett undantagstillstånd) och måste agera skyndsamt för att avhjälpa problemet. En acceptans av denna problembeskrivning ger sedan legitimitet för att kringgå lagar och politiska procedurer för att hantera problemet (Buzan et al 1998: 21). Det är viktigt att påpeka att även om ett säkerhetshot får gehör behöver det per automatik inte leda till att lagar och regler bryts. Åtgärder måste stå i proportion till, och vara lämpliga för att hantera problemet (Salter 2010). En rad olika saker kan gå fel i kommunikationen vilket leder till misslyckad säkerhetssteori. En som ytterligare har problematiserat idén om säkerhetspolitik och

undantagstillstånd är Andrew W. Neal i boken *Security as politics – Beyond the state of exception* (2019). Han menar att säkerhetsproblemet alltid leder till undantagstillstånd och utövandet av suverän makt utanför lagrummet. Detta sätt att resonera kallar han för en ”hobbessiansk fälla” (Neal 2019: 5). Huvudpoängen med Neals argument och studie av den brittiska säkerhetspolitiken är att säkerhet numera hanteras inom ramarna för den demokratiska och parlamentariska ordningen även om insatserna oftast är att betrakta som något högre än vid andra politiska problem.

I min studie av den svenska hanteringen av Covid-19 ställde jag mig frågan om det rör sig om en misslyckad säkerhetsisering eller en vilja att hantera ett allvarligt säkerhetsproblem de konstitutionella ramarna (Larsson 2022). Studien visade att trots att regeringen och Folkhälsomyndigheten var tydliga med att Covid-19 var ett betydande säkerhetshot så följde regeringen och myndigheter befintliga lagar och regler nästan som bokstavstroende. För att finna lagstöd för åtgärder så tillämpades tolkningar av bland annat smittskyddslagen, ordningslagen och socialtjänstlagen. Detta skapade tillsammans ett lapptäcke av motstridiga åtgärder som det fanns lagligt stöd för men som kanske inte var det mest effektiva (Ibid). Även i en uppenbar och betydande kris såsom en global pandemi så följde regeringen, myndigheter och kommuner en lämplighetslogik som innefattar både formella och informella regler (March & Olsen 2009). Jonsson Cornell nämner t.ex. Spanien som har tre olika typer av nödtillstånd i sin grundlag vilket också möjliggjorde att ett utgångsförbud kunde införas för att stävja spridningen av Covid-19 (Jonsson Cornell 2024). Jämförande studier har visat att demokratiska stater nästan uteslutande införde åtgärder med grundlagsstöd medan diktaturer ibland införde åtgärder som var grundlagsvidriga med hänvisning till att vilja minska smittspridningen (Thomson & Ip 2020). Skillnaden mellan demokratiska länders hantering av covid-19 berodde till stor del på hur deras grundlagar var utformade och vilka möjligheter det fanns för att hantera nödtillstånd, fredstida kriser, eller extraordinära händelser. Den svenska regeringsformen må vara väl detaljerad vad som gäller vid krig eller krigsfara men den möjliggör inte för regeringen att utöva suverän makt vid nationella krissituationer. Detta kan dock visa sig vanskligt i dagens säkerhetsläge där ett eventuellt krig troligen kommer att föregås av ett antal hybrida hot och antagonistiska handlingar som ligger under tröskeln för vad som kan klassas som krigshandling och som kommer yttra sig i form av ”kriser” (se t.ex. Weissman 2019).

Historiskt arv, förvaltningspolitik och decentraliserad krishantering

Det finns ytterligare aspekter att beakta då det gäller den exekutiva maktens förmåga att hantera kris som går utanför den formella kompetens som ges av grundlagen. En central aspekt är förvaltningens utformning och självständighet. Den svenska förvaltningstraditionen bygger som bekant på en tydlig dualism. För att förstå den exekutiva maktens möjlighet att styra i såväl fredstid som kris-tid måste den höga grad av självständighet som myndigheter har i förhållande till regeringen tas i beaktande (se RF kap. 12). Även om förvaltningsmyndigheter ”lyder” under regeringen (12 kap. 1 § regeringsformen) så är de organisatoriskt självständiga i det avseendet att myndigheterna är egna organisationer och har egna budgetar och kontroll över tilldelade resurser. Förvaltningen har genom RF också en säkerställd kompetens i myndighetsutövning. ”Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag” (12 kap. 2 § regeringsformen). Detta är ett resultat av Sveriges politiska historia där demokratiska reformer samsades med en stark kungamakt. För att säkerställa att offentliga myndigheter följde de lagar som godkänts av parlamentet och inte kontrolleras av kungen som alltjämt hade den verkställande makten så kodifierades offentliga myndigheters oberoende i grundlagen. Detta överensstämmer med Montesquieus styrningsideal som föreskriver separation och maktbalans mellan den verkställande, lagstiftande och rättsliga makten (Pierre 1993; Jacobsson et al. 2015).

Tillsammans med krav på kollektivt beslutsfattande har ansvariga minist-rar begränsade möjlighet att styra de offentliga myndigheterna och riskerar att anmälas till konstitutionsutskottet om de försöker utöva direkt kontroll över myndigheter. Som Hirschfeldt konstaterar i sitt kapitel så finns det inget utrymme i regeringsformen för krissituationer i fredstid utan sådana ska hanteras enligt vanliga regler i regeringsformen (Hirschfeldt 2024: 93). Detta medför att regeringen och ansvariga myndigheter alltid kommer att ha problem att skyndsamt avhjälpa såväl akuta som smygande kriser där det inte finns tydliga regler och rutiner för ärendet (se bland annat Petridou 2020 för en förvaltningspolitisk analys av svensk Covid-19 hantering; Boin et al. 2020). Krisens natur kännetecknas av att det är en oväntad händelse, det finns inte tydliga regler och rutin, krisen bör hanteras skyndsamt för att inte förvärras och att centrala värden står på spel. Det är kanske främst avsaknaden av dialog mellan ministrar och förvaltningsmyndighet, mellan politiker och experter, i krissituationer som verkar hämmande för det resoluta agerandet i kris. Vi bör kanske även fundera på hur rädslan för ministerstyre skapar svårigheter att utkräva *politiskt* ansvar vid kris.

Vad kan mer hindra den exekutiva makten att hantera krissituationer i fredstid? Förutom den politiska historien, den förvaltningspolitiska dualismen och avsaknad av dialog mellan politik och förvaltning så har bör vi också beakta det svenska krishanteringssystemet. Det finns i krishanteringssystemet tre principer som introducerades år 2001 (SOU 2001:41: 18). *Ansvarsprincipen* innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha samma ansvar under en krissituation. Alla myndigheter, regioner och kommuner ska vara förberedda för alla kriser. *Likhetsprincipen* syftar till att under en kris ska verksamheten fungera på liknande sätt och skötas från samma plats som vid normala förhållanden. *Närhetsprincipen* (tidigare subsidiaritetsprincipen) påvisar att en kris ska hanteras på lägsta möjliga nivå, inne verksamheten, sedan på kommunal nivå, därefter regional nivå och sist statlig nivå (se krisinformation.se 2024; Larsson 2015). Det finns också försök att lansera en *samverkansprincip* men den är mer otydlig och mindre accepterad. Dessa tre principer bidrar ytterligare till ett decentraliserad och svårstyrt krishanteringssystem som begränsar regeringens möjlighet att agera vid kris.

Reformer för ökad styrning

Sverige befinner sig dock i ett betydande reformarbete vad det gäller krishantering vilket kan kopplas samman med återbyggandet av totalförsvaret. Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) gör gällande att vissa myndigheter har utsetts till beredskapsmyndigheter med särskilt ansvar i kris. Beredskapsmyndigheter ska ha ”god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och kunna genomföra samtliga uppgifter vid höjd beredskap” (Asp 2023: 138). Tio av dessa myndigheter har dessutom utsetts till sektorsansvariga myndigheter. Dessa myndigheter ska leda arbetet för att samordna åtgärder inför och under fredstida kriser och vara drivande för krishantering i sin sektor och vid behov lämna information och underlag till regeringen (Förordning 2022:524). Det är svårt att sja om hur vida regeringens förmåga att hantera fredstida kriser har stärkts. Snökaoset på E22 den 3–4 januari visade att Trafikverket som sektorsansvarig myndighet inte lyckades få fram en tydlig lägesbild, inte lyckades kommunicera med andra aktörer, och inte heller kunde definiera ansvarsområden mellan olika aktörer (Länsstyrelsen Skåne 2024).

Beredskapsförordningen och de numera fastslagna principerna för krishantering visar att utöver kunskap och översyn av regeringsformen och andra grundlagar så måste vi beakta förvaltningspolitiska reformer och praxis för att förstå den exekutiva maktens förmåga att hantera fredstida kriser och krig. Relationen mellan juridik och politik är central för att förstå ”undantagstillståndet”. Jonsson Cornell noterar att ”regeringsformen... är präglad av en formell koherens med fokus på demokratisk legitimitet, legalitet, normhierarki och

normgivning” (Jonsson Cornell 2024: 623). Jag delar denna slutsats, regeringsformen värnar om den demokratiska parlamentarismen och tillåter inte konstitutionell nödrätt. Kostnaden för denna prioritering kan dock vara svårigheter att hantera fredstida kriser. Finns det ytterligare reformer som skulle kunna stärka Sveriges krishantering utan att kompromissa med demokratisk legitimitet? Om inte den exekutiva och suveräna makten att hantera kriser finns hos regeringen, var finns den då? Och om den inte finns hos regeringen, hur går det då med ansvarsutkrävande vid misslyckad krishantering? Dessa frågor är inte helt lätta att besvara men är nog så viktiga. Min slutsats får bli att det behövs mer dialog och mer multidisciplinär forskning om krishantering och styrning.

Referenser

- Asp, Viktoria, 2023. *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige*. Försvarshögskolan, Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet.
- Boin, Arjen, Magnus Ekengren & Mark Rhinard, 2020. "Hiding in plain sight: Conceptualizing the creeping crisis", *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 11(2), s. 116–138.
- Brommesson, Douglas, 2021. "Civil beredskap och offentlig styrning under pandemin 2020–202", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(5).
- Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, tillgänglig på https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2022524-om-statliga-myndigheters_sfs-2022-524/, hämtad 2024-05-06
- Hirschfeldt, Johan "En regeringsform även för orostider? Förutsättningarna för beredskap i krig och fredstida krissituationer", s. 293–330 i Tommy Möller (red.), *En författning i tiden. Regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Medströms bokförlag.
- Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon & Sundström, Göran, 2015. *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governance*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Krisinformation, 2024, krisinformation.se.
- Larsson, Oscar, 2015. *The governmentality of meta-governance: Identifying theoretical and empirical challenges of network governance in the political field of security and beyond*. Diss. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala universitet.
- Larsson, Oscar, 2022. "The Swedish Covid-19 strategy and voluntary compliance: Failed securitisation or constitutional security management?", *European Journal of International Security* 7, s. 226–247. DOI: <https://doi.org/10.1017/eis.2021.26>.
- Lindström, Martin, 2021. "Covid-19-pandemin och den svenska strategin – Epidemiologi, postmodernism och svensk exceptionalism", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(5).
- Länstyrelsen Skåne, 2024. Oberoende utredning av trafikstoppet på E22, 3–5 januari 2024. Händelseutredning 2024-03-25. Tillgänglig på <https://www.lansstyrelsen.se/skane/om-oss/nyheter-och-press/nyheter---skane/2024-03-26-oberoende-utvardering-klar-om-trafikstoppet-pa-e22.html>, hämtad 2024-05-06.
- March, G. & Olsen J.P., 2009. "The logic of appropriateness", s. 479–97 i Robert E. Goodin (red.), *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford, UK: Oxford University Press.

- Petridou, Evangelia, 2020. "Politics and administration in times of crisis: Explaining the Swedish response to the COVID-19 crisis", *European Policy Analysis* 6, s. 147–58.
- RF, Regeringsformen, 1974.
- Salter, Mark, 2010. "When securitization fails: The hard case of counter-terrorism programs", s. 116–31 i Thierry Balzacq (red.), *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*. Abingdon, UK: Taylor and Francis.
- Schmitt, Carl, 2005. *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- SOU 2001:41. *Säkerhet i en ny tid: betänkande*. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2022:10. *Sverige under pandemin*.
- SOU 2023:75. *Stärkt konstitutionell beredskap*.
- Thomson, Stephen & Eric C. Ip, 2020. "COVID-19 emergency measures and the impending authoritarian pandemic", *Journal of Law and the Biosciences* 7(1), 1saa064.
- Tuori Kaarlo, 2015. *European Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weissmann, Mikael, 2019. "Hybrid warfare and hybrid threats today and tomorrow: towards an analytical framework", *Journal on Baltic Security* 5(1), s. 17–26.