

Sammanfattning

Kommitténs uppdrag

I nödlägen av olika slag sätts samhället på prov. Kommittén om beredskap enligt regeringsformen är en parlamentariskt sammansatt kommitté som har haft i uppdrag att utreda fyra grundlagsfrågor som ytterst handlar om hur Sverige styrs i krig och andra kriser.

Kommitténs första deluppdrag har avsett var och hur riksdagen får sammanträda. Bakgrunden är främst erfarenheterna av covid-19-pandemin. Uppdraget har varit att bedöma om den sammanträdesort som anges för riksmötet i regeringsformen bör specificeras på annat sätt än i dag, att analysera om det bör göras möjligt att ha olika regler om var och hur kammaren och utskotten sammanträder samt att överväga om sammanträden bör kunna hållas helt digitalt.

Det andra deluppdraget har varit att se över bestämmelserna om riksdagens krigsdelegation. I uppdraget har ingått att analysera om ordningen med en krigsdelegation fortfarande är ett ändamålsenligt sätt att organisera riksdagens arbete i krig och krigsfara, att analysera delegationens sammansättning, funktion och befogenheter samt att överväga om det finns skäl att ändra reglerna om delegationen.

Kommitténs tredje deluppdrag har gått ut på att överväga om tillämpningsområdet för regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara är ändamålsenligt utformat. Bakgrunden är en oro för att reglerna skulle kunna bli tillämpliga när det inte är motiverat.

Det fjärde deluppdraget har gällt regeringens möjligheter att besluta föreskrifter i allvarliga fredstida kriser. Frågan har utretts förut och aktualiserats igen under covid-19-pandemin. Kommitténs uppdrag har varit att på nytt bedöma om det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i sådana kriser.

Utgångspunkten – Sverige ska kunna styras i kriser

Kommitténs deluppdrag har samband. De rör till stor del riksdagens och regeringens verksamhet och ansvar i krig och andra kriser. Inom ramen för direktiven har kommittén därför försökt att lägga ett helhetsperspektiv till grund för sina överväganden och förslag.

En allmän utgångspunkt som har betydelse för alla deluppdrag är att Sverige behöver kunna styras på ett demokratiskt, effektivt och rättsenligt sätt även i nödlägen av olika slag. Det allmänna har ett ansvar för att skydda befolkningen och riket. Det gäller i fredstida kriser likaväl som i krig och krigsfara. Skyddsuppgiften vilar till stor del på regeringen, som enligt grundlag styr riket, och på riksdagen, som bl.a. stiftar lagar och granskar regeringen. För att kunna ta sitt ansvar behöver regeringen ha adekvata befogenheter samtidigt som riksdagen upprätthåller sin verksamhet och fullgör sina uppgifter.

I krig och andra kriser kan det allmänna behöva vidta särskilda åtgärder för att skydda befolkningen och riket från faror och hot. Förhållandena kan samtidigt göra det svårt för statsorganen att arbeta på vanligt sätt. Kommittén anser att regeringsformen bör innehålla regler som gör det möjligt för riksdagen och regeringen att agera med stöd i lag även i sådana situationer. Liksom hittills bör planeringen för kriser inte bygga på s.k. konstitutionell nödrätt. När kriser hanteras bör vidare även andra grundläggande principer för vårt demokratiska statskick upprätthållas så långt det över huvud taget är möjligt. Det gäller inte minst respekten för alla människors lika värde och skyddet för grundläggande fri- och rättigheter.

Riksdagens möjligheter att sammanträda stärks

Riksdagen sammanträder enligt regeringsformen till riksmöte varje år. Riksmötet hålls i Stockholm, om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet.

Både kammaren och utskotten omfattas av bestämmelsen om att riksmötet hålls i Stockholm. Stockholm har tolkats som Stockholms län, trots att det tidigare stod ”huvudstaden” i bestämmelsen och ändringen till Stockholm inte var tänkt att innebära något nytt i sak.

Covid-19-pandemin påverkade riksdagens arbetsformer och ledde till frågor om hur riksdagen kan sammanträda. Reglerna om sammanträdesort kom till i en tid när de tekniska förutsättningarna för att delta

i möten på distans såg helt annorlunda ut jämfört med i dag. Grundlagsreglerna anses inte tillåta att kammaren eller utskotten sammanträder helt digitalt, dvs. utan att ett fysiskt möte äger rum på en viss ort. Däremot hindrar regeringsformen inte att s.k. hybridmöten hålls med stöd av bestämmelser i riksdagsordningen.

Kommittén bedömer att utgångspunkten liksom hittills bör vara att sammanträden i riksdagen hålls med ledamöterna närvarande fysiskt på en förutbestämd ort. Stockholm bör även framöver anges som sammanträdesort för riksmötet. Med Stockholm bör enligt kommittén avses det område som, utan att knytas till Stockholms kommun eller något annat rättsligt eller administrativt bestämt område, i normalt språkbruk motsvarar Stockholm som stad eller ort.

Vidare bedömer kommittén att det på samma sätt som i dag bör vara möjligt att göra undantag från huvudregeln om sammanträdesort i vissa fall. Riksmötet bör liksom hittills kunna hållas på annan ort av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. För att säkerställa riksdagens funktion föreslås dock att riksmötet framöver ska kunna hållas utanför Stockholm även av andra tvingande skäl. Kommittén anser inte att det bör göras möjligt att dela upp riksdagen genom att låta kammaren och utskotten sammanträda på olika orter.

När det gäller helt digitala sammanträden bedömer kommittén att det i vissa svåra situationer skulle kunna leda till problem att sådana sammanträden inte är tillåtna. Kommittén föreslår därför en ny bestämmelse i regeringsformen som innebär att riksdagen i riksdagsordningen kan föreskriva att sammanträden får hållas utan att äga rum på en viss ort, dvs. helt digitalt, om det krävs av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet eller andra tvingande skäl.

Krigsdelegationen behålls för de yttersta nödfallen

Krigsdelegationen är ett organ som utses efter varje riksdagsval och som ska träda i riksdagens ställe – tillfälligt ersätta riksdagen – om Sverige kommer i krig eller krigsfara och förhållandena kräver det.

Krigsdelegationen består av talmannen som ordförande och av 50 andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig. Beslutet att delegationen ska träda i riksdagens ställe fattas av Utrikesnämndens ledamöter. I krigsfara ska även statsministern delta i beslutet.

Reglerna om krigsdelegationen kom till på 1960-talet och har inte varit föremål för någon övergripande översyn sedan den nuvarande regeringsformen trädde i kraft 1975. Sverige har hittills inte varit i ett sådant läge att delegationen har behövt träda i riksdagens ställe.

Kommittén bedömer att ordningen med en krigsdelegation, som i och för sig är ovanlig i ett internationellt perspektiv, fortfarande är ett ändamålsenligt sätt att kunna organisera riksdagens arbete i krig och krigsfara. Genom att låta krigsdelegationen träda i riksdagens ställe är det sannolikt att det parlamentariska statsskicket i vissa fall går att upprätthålla under längre tid än vad som annars hade varit fallet. Kommittén anser därför att krigsdelegationen bör behållas.

När det gäller krigsdelegationens sammansättning, funktion och befogenheter bedömer kommittén att nuvarande regler till stor del är ändamålsenliga. Vissa justeringar föreslås dock, bl.a. följande:

- Talmannen ska vara ordförande i men inte längre ledamot av krigsdelegationen. Talmannen ska alltså leda delegationens arbete och sammanträden men inte utöva någon rösträtt. Till följd av detta ska riksdagen framöver välja 51 ledamöter i stället för 50.
- En riksdagsledamot som utses till statsråd ska till skillnad från i dag inte kunna vara ledamot i krigsdelegationen.
- Två eller flera riksdagspartier ska i fortsättningen inte kunna gå samman (bilda s.k. kartell) när krigsdelegationen väljs.
- Krigsdelegationen ska inte ha rätt att själv ändra eller upphäva bestämmelser om antalet ledamöter i delegationen.
- Reglerna om hur det går till när det prövas om krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe ska kompletteras, bl.a. ska även statsministern kunna sammankalla beslutsfattarna.

Tillämpningsområdet för reglerna om krig och krigsfara

Bestämmelserna om krig och krigsfara i 15 kap. regeringsformen handlar om krigsdelegationen men också om exempelvis regeringens befogenheter, begränsningar av fri- och rättigheter, statschefen och val till riksdagen. Bestämmelserna är långtgående och gör det möjligt att i stor utsträckning avvika från vad som gäller i normala fall.

Grundlagsutredningen bedömde 2008 att det fanns en risk för att vissa av reglerna kunde bli tillämpliga trots att det inte var motiverat, exempelvis om Sverige skulle dras in i en väpnad konflikt utomlands. Utredningen föreslog därför att somliga bestämmelser skulle vara tillämpliga endast vid krig eller krigsfara ”som rör rikets bestånd eller territoriella integritet” (betänkandet En reformerad grundlag, SOU 2008:125). Regeringen gick emellertid inte vidare med förslaget.

Kommittén har nu gått igenom frågan på nytt och tagit hänsyn bl.a. till de senaste årens säkerhetspolitiska utveckling samt följderna av ett medlemskap i Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato).

Kommitténs bedömning är att det inte finns anledning att ändra tillämpningsområdet för bestämmelserna om krig och krigsfara i 15 kap. regeringsformen. Det nuvarande tillämpningsområdet är i allt väsentligt ändamålsenligt utformat och tillgodoser de intressen som finns av både flexibilitet och restriktivitet. Reglerna om krig och krigsfara kan tillämpas i relativt många olika fall, utifrån regeringens och riksdagens värdering av de närmare omständigheterna, samtidigt som de aldrig kan sägas bli tillämpliga med automatik.

Nya möjligheter till normgivning i allvarliga kriser

I likhet med krig och krigsfara kräver allvarliga fredstida kriser vanligtvis åtgärder från samhällets sida. Det gäller oavsett om krisen i det enskilda fallet är t.ex. en svår naturkatastrof, en ovanligt stor och svårartad olycka, ett storskaligt terroristattentat, en allvarlig pandemi eller en omfattande störning av kritisk infrastruktur.

Kommitténs uppdrag har varit att ta ställning till om regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser bör utvidgas, dvs. om regeringen bör ha större möjligheter att besluta föreskrifter i sådana situationer. Den grundläggande frågan är om regeringen i vissa allvarliga och brådskande fall bör kunna besluta föreskrifter om sådant som annars bara riksdagen får besluta föreskrifter om.

Uppdraget har inte tagit sikte på någon speciell typ av kris utan avsett allvarliga fredstida kriser i allmänhet. Det har inte avsett andra befogenheter för regeringen än sådana som gäller normgivning.

Regeringens nuvarande möjligheter till normgivning

Hur normgivningsmakten – rätten att meddela föreskrifter – är fördelad mellan riksdagen och regeringen framgår av bestämmelser i 8 kap. regeringsformen. Tanken bakom bestämmelserna är att föreskrifter som är särskilt betydelsefulla för medborgarna och för samhällslivet i övrigt normalt ska meddelas av riksdagen genom lag.

Det är endast riksdagen som får stifta grundlag. Med några få undantag är det vidare bara riksdagen som får meddela föreskrifter som begränsar enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Till det s.k. obligatoriska lagområdet hör också civilrätten – alltså regler om bl.a. köp, anställningar och fastigheter – samt föreskrifter om t.ex. skatt, konkurs och utgivning och giltighet av sedlar och mynt.

Vid sidan av det obligatoriska lagområdet finns det ett fakultativt lagområde. På detta kan riksdagen meddela föreskrifter själv eller låta regeringen meddela föreskrifter genom förordning. Delegation sker genom bemyndigande i lag. Till det fakultativa lagområdet hör bl.a. sådana offentlighetsrättsliga föreskrifter som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Till området hör också föreskrifter om kommunernas och regionernas befogenheter och åligganden.

Slutligen finns det ett område på vilket regeringen får meddela föreskrifter självständigt, utan bemyndigande av riksdagen. Hit hör bl.a. föreskrifter som är gynnande eller neutrala för enskilda.

Dessa regler om regeringens möjligheter att meddela föreskrifter gäller under normala förhållanden likaväl som i allvarliga fredstida kriser. Endast vid krigsförhållanden medger regeringsformen avvikelser. I och för sådana fall kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter även inom det obligatoriska lagområdet.

God författningsberedskap är en given utgångspunkt

Kommittén bedömer att utgångspunkten för svensk krishantering liksom hittills bör vara att de föreskrifter som kan behövas för att hantera en kris antas i förväg, inte under krisen. Det ska med andra ord finnas en författningsberedskap i form av beslutade regler som anger vilka åtgärder som kan vidtas när en kris kommer. Dessa regler ska tas fram genom det vanliga lagstiftningsförfarandet. Det ger bäst

förutsättningar för väl genomarbetade, verkningsfulla och rättssäkra bestämmelser. Krishanteringen blir också förutsebar.

Det lagstiftningsarbete som krävs för att åstadkomma en god författningsberedskap är till stor del sektorsspecifikt. Det handlar om att smittskyddslagstiftningen ska vara förberedd för pandemier, att det ska finnas lagstiftning för att hantera kärntekniska olyckor osv. En god författningsberedskap förutsätter samtidigt ett visst helhetstänkande vad gäller t.ex. begreppsbildning och lagteknisk utformning av berörda författningar, eftersom en allvarlig kris ofta kan ha effekter på flera samhällsområden. Endast om arbetet med relevant lagstiftning inom olika områden hålls samman kan en god författningsberedskap uppnås, upprätthållas och utvecklas.

Regeringsformen bör kompletteras i två avseenden

Genom ett löpande lagstiftningsarbete går föreskrifter för allvarliga fredstida kriser till stor del att besluta i förväg. Regeringsformen ger relativt goda förutsättningar för att ta fram beredskapslagstiftning, vid behov med bemyndiganden till regeringen på det fakultativa lagområdet. Sådan lagstiftning finns också på många områden.

Om det visar sig att befintlig lagstiftning inte räcker till och att nya föreskrifter behövs under en pågående kris gör regeringsformen det möjligt att ta fram nya bestämmelser förhållandevis snabbt. Det finns flera sätt att skynda på lagstiftningsprocessen när så krävs.

Kommittén kan dock konstatera att regeringsformens nuvarande utformning medför två svårigheter i allvarliga fredstida kriser.

För det första innebär regeringen att riksdagen – till skillnad från vid krigsförhållanden – inte får bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet i en allvarlig fredstida kris. Detta begränsar möjligheten att bygga upp god författningsberedskap och kan leda till problem även under en pågående kris. När delegation är omöjlig måste riksdagen meddela alla föreskrifter själv, oavsett hur detaljerade de är eller hur ofta de behöver ändras.

Den andra svårigheten hänger samman med 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.

Att det finns luckor och behövs nya föreskrifter under en kris behöver inte vara ett problem, om det finns tid att lagstifta på vanligt sätt. Kommittén bedömer dock att regeringsformen saknar en ändamålsenlig lösning för exceptionella situationer då föreskrifter på det obligatoriska eller fakultativa lagområdet behövs i princip omedelbart, dvs. under dagen eller inom några få dagar. Sådana fall är ovanliga men kommitténs genomgång visar att de kan inträffa. Det kan vara fråga om situationer när det skulle få allvarliga följder om föreskrifter dröjde, t.ex. vid en svår kärnteknisk olycka eller under en pandemi med snabb spridning och hög dödlighet. Det kan också handla om t.ex. allvarliga angrepp mot betalningssystem eller annan infrastruktur, storskaliga terroristattentat, akuta faser av en finanskris eller vid svåra följdverkningar av sådana händelser.

Kommittén konstaterar att regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten har principiell betydelse och att förändringar av dessa kan vara förenade med risker. Det kan t.ex. inte uteslutas att särskilda lösningar för kriser, som ger regeringen större makt, kan komma att användas i fall som de inte är avsedda för. Flera länder har samtidigt grundlagsregler som möjliggör ett särskilt snabbt agerande i nödlägen och det finns internationella rekommendationer om hur sådana regler kan byggas upp. Med noggrant utformade regler bör det enligt kommitténs bedömning gå att tillgodose både intresset av en effektiv normgivning i kriser, till skydd för befolkningen och riket, och intresset av restriktivitet och demokratisk kontroll.

Kommittén bedömer mot denna bakgrund att regeringsformen bör kompletteras med särskilda regler om normgivning i kriser. Förutsättningarna för författningsberedskap bör stärkas genom en möjlighet för riksdagen att ta fram bemyndiganden till regeringen på det obligatoriska lagområdet, som kan användas i händelse av en kris. Regeringen bör samtidigt i exceptionella situationer kunna meddela tillfälliga föreskrifter på hela lagområdet utan bemyndigande av riksdagen men under riksdagens överinseende och kontroll. På så sätt får regeringen förutsättningar att styra riket även i mycket svåra lägen. Riksdagen behåller sin roll som folkets främsta företrädare med uppgift att granska och utkräva ansvar av regeringen.

Förslaget till nya grundlagsregler om normgivning i kriser

Kommitténs förslag innebär att särskilda regler om normgivning i *allvarliga fredstida krissituationer* ska införas i regeringsformen.

Riksdagen ska i sådana situationer kunna ge regeringen särskilda befogenheter att meddela föreskrifter, om det behövs för att hantera krisen. Regleringen ska vara utformad så att den kan tillämpas enbart när det finns ett brett parlamentariskt stöd för detta. Riksdagen ska hela tiden ha kvar ett avgörande inflytande över normgivningen.

För att regeringen ska få särskilda normgivningsbefogenheter ska det enligt förslaget krävas ett beslut; ett slags aktiveringsbeslut. Ett sådant beslut ska kunna fattas av riksdagen om det råder en allvarlig fredstida krissituation och förhållandena kräver det. Beslutet ska fordra att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om det.

I undantagsfall ska regeringen kunna fatta aktiveringsbeslutet själv. Det gäller om det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas. Så kan vara fallet t.ex. om nya föreskrifter på lagområdet behövs under dagen eller i ett läge då riksdagen tillfälligtvis inte kan fullgöra sina uppgifter. Regeringens beslut ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna det ska det krävas att tre fjärdedelar av de röstande enas om saken.

Ett aktiveringsbeslut ska enligt förslaget få två konsekvenser.

För det första ska riksdagen kunna delegera föreskriftsrätt till regeringen på samma sätt som under krigsförhållanden. Riksdagen ska alltså kunna besluta lagar med bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter om t.ex. köp, anställningar, begränsningar av rörelsefriheten och annat som hör till det obligatoriska lagområdet. Lagar med sådana bemyndiganden ska kunna beslutas av riksdagen dels i förväg, under normala förhållanden, dels under en pågående kris. För att regeringen ska kunna använda bemyndigandena ska det i båda fallen dock krävas att ett aktiveringsbeslut har fattats.

För det andra ska regeringen efter ett aktiveringsbeslut i exceptionella fall kunna meddela föreskrifter på lagområdet utan bemyndigande i lag. Det gäller om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen. Regleringen är avsedd för närmast akuta skeden av en kris, då det finns ett brådskande behov av nya föreskrifter på lagområdet och det skulle få svåra följder att avvakta riksdagens behandling av ett lagförslag. Regeringens föreskrifter ska vara tidsbegränsade och gälla längst tre månader. De ska så snart som

möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna dem ska det krävas att tre fjärdedelar av de röstande enas om det.

Riksdagen ska när som helst kunna besluta att regeringen inte längre ska ha de särskilda befogenheterna att meddela föreskrifter. Även regeringen ska kunna fatta ett sådant beslut. Om det inte längre råder en allvarlig fredstida krissituation eller befogenheterna inte längre behövs ska beslutet vara obligatoriskt att fatta.

Förslaget innebär inte att riksdagen förlorar någon del av sin normgivningsmakt. Riksdagen kan alltså hela tiden stifta lagar som ändrar eller upphäver regeringens föreskrifter, även när regeringen har fått särskilda befogenheter att meddela föreskrifter.

Kommittén föreslår att de nya normgivningsreglerna införs i ett nytt kapitel i regeringsformen om allvarliga fredstida krissituationer.

Slutligen föreslår kommittén att en motsvarande möjlighet för regeringen att i exceptionella fall meddela föreskrifter på lagområdet utan bemyndigande i lag ska införas även för krigsförhållanden.

Genomförande och konsekvenser av förslagen

De grundlagsändringar som kommittén föreslår bör kunna träda i kraft den 1 januari 2027. Detsamma gäller vissa kompletterande ändringar i riksdagsordningen som kommittén också föreslår.

Kommittén bedömer att de förslag som lämnas stärker Sveriges beredskap för krig och andra kriser. De bidrar till att Sverige kan styras på ett demokratiskt, effektivt och rättsenligt sätt även i sådana situationer. Riksdagens möjligheter att upprätthålla sin verksamhet förbättras och det införs en konstitutionellt reglerad ordning för hur exceptionellt brådskande lagstiftningsbehov ska kunna tas om hand. Samtidigt stärks de konstitutionella förutsättningarna för att i förväg ta fram beredskapslagstiftning för allvarliga fredstida krissituationer.

Förslaget om normgivning i kriser medför inte några utökade möjligheter att begränsa grundläggande fri- och rättigheter eller att inskränka den kommunala självstyrelsen. De ramar som gäller i de avseendena kommer att vara oförändrade. Det nya är att regeringen i vissa fall kommer att ha samma befogenheter som riksdagen att införa begränsningar och inskränkningar, som prövas av riksdagen i efterhand. Riksdagens finans- och kontrollmakt är oförändrad.

Förslagen har inte några omedelbara ekonomiska konsekvenser vare sig för staten, kommuner eller regioner eller för företag eller andra enskilda. Vissa av förslagen öppnar dock upp för framtida föreskrifter på lägre nivå, som kan komma att ha både ekonomiska och andra konsekvenser. Dessa konsekvenser kan inte anges nu utan får analyseras om och när föreskrifterna tas fram.

Summary

The Committee of Inquiry's remit

In emergencies of all kinds, society is put to the test. The Committee on Preparedness under the Instrument of Government is an all-party committee tasked with investigating four constitutional issues that ultimately concern how Sweden is governed in war and other crises.

The first part of the Committee's remit has concerned where and how the Riksdag (Swedish Parliament) may meet. The background to this is mainly the experience of the COVID-19 pandemic. The remit has been to assess whether the location specified for sessions of the Riksdag in the Instrument of Government should be specified differently from today, to analyse whether it should be possible to have different rules on where and how the Chamber and the Riksdag committees meet, and to consider whether it should be possible to hold meetings entirely digitally.

The second part of the remit has been to review the provisions on the Riksdag's War Delegation. The remit has included analysing whether a War Delegation is still an appropriate way of organising the Riksdag's work in times of war and danger of war, analysing the composition, function and powers of the delegation and considering whether there are reasons to change the rules on the delegation.

The third part of the Committee's remit has been to consider whether the scope of application of the provisions of the Instrument of Government on war and danger of war is appropriate. The background is a concern that the rules could be applicable without any justification.

The fourth part of the remit has concerned the Government's ability to adopt provisions in serious peacetime crises. The issue has been analysed before and became topical again during the COVID-19 pandemic. The Committee's remit has been to reassess whether there is a need to extend the Government's regulatory power in such crises.