



JURIDISKA FAKULTETEN

VID LUNDS UNIVERSITET

Anton Hultqvist

När riksdagen är borta dansar regeringen på bordet?

*– En kritisk rättsvetenskaplig studie om regeringens
normgivningsbefogenheter vid allvarliga fredstida kriser*

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin: VT 2024

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Summary | 5 |
| Sammanfattning | 7 |
| Förkortningar | 9 |
| 1 Inledning | 10 |
| 1.1 <i>Bakgrund</i> | 10 |
| 1.2 <i>Syfte och frågeställningar</i> | 10 |
| 1.3 <i>Avgränsningar</i> | 11 |
| 1.4 <i>Metod, material och perspektiv</i> | 12 |
| 1.5 <i>Terminologi</i> | 15 |
| 1.6 <i>Disposition</i> | 16 |
| 2 Konstitutionella utgångspunkter | 18 |
| 2.1 <i>Avsnittets innehåll och disposition</i> | 18 |
| 2.2 <i>Grunderna för det svenska statsskicket</i> | 18 |
| 2.2.1 <i>Folksuveränitet, parlamentarism och representativ demokrati</i> | 18 |
| 2.2.2 <i>Den statsrättsliga legalitetsprincipen och rättsstatsprincipen</i> | 19 |
| 2.2.3 <i>Funktionsfördelningen mellan de offentliga organen</i> | 20 |
| 2.3 <i>Normgivningsmakten</i> | 21 |
| 2.3.1 <i>Vad är normgivning och normgivningsmakt?</i> | 21 |
| 2.3.2 <i>Normgivningsfördelningen i normalfallet</i> | 21 |
| 2.3.2.1 <i>Riksdagens primärområde</i> | 21 |
| 2.3.2.2 <i>Regeringens primärområde</i> | 23 |
| 2.3.3 <i>Begränsningar av fri- och rättigheter</i> | 24 |
| 2.3.4 <i>Normgivning vid krig och krigsfara</i> | 25 |
| 2.4 <i>Beredning av föreskrifter</i> | 26 |
| 2.5 <i>Kungörelse och ikraftträdande av föreskrifter</i> | 27 |
| 2.6 <i>Normprovning av föreskrifter</i> | 28 |
| 3 Reglering av allvarliga fredstida kriser enligt nu gällande ordning | 29 |
| 3.1 <i>Avsnittets innehåll och disposition</i> | 29 |
| 3.2 <i>God författningsberedskap</i> | 29 |
| 3.2.1 <i>Inledning</i> | 29 |
| 3.2.2 <i>Specifik beredskapslagstiftning</i> | 29 |
| 3.3 <i>Konstitutionell beredskap</i> | 30 |
| 3.3.1 <i>Inledning</i> | 30 |
| 3.3.2 <i>Möjligheter att påskynda arbetet inom regeringen</i> | 31 |
| 3.3.3 <i>Möjligheter att påskynda arbetet inom riksdagen</i> | 32 |
| 3.4 <i>Konstitutionell nödrätt</i> | 33 |
| 3.4.1 <i>Inledning</i> | 33 |
| 3.4.2 <i>Den konstitutionella nödrättens (eventuella) existens</i> | 34 |
| 3.4.2.1 <i>Konstitutionsutskottets ställningstaganden</i> | 34 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3.4.2.2 | Grundlagsutredningens expertgrupp | 35 |
| 3.4.2.3 | Uppfattningarna inom doktrinen om den konstitutionella nödrätten 36 | |
| 3.4.3 | Den konstitutionella nödrättens omfattning | 37 |
| 3.5 | <i>Avslutande kommentar</i> | 37 |
| 3.5.1 | Regeringens normgivningsbefogenheter vid kris | 37 |
| 3.5.2 | Påverkar den konstitutionella nödrätten regeringens normgivningsbefogenheter? | 38 |
| 3.5.3 | Slutsats: hur regleras regeringens normgivningskompetens enligt nu gällande ordning? | 40 |
| 4 | Författningsberedskapens problem och tidigare förslag på lösningar ... | 41 |
| 4.1 | <i>Avsnittets innehåll och disposition</i> | 41 |
| 4.2 | <i>Vad finns det för problem med nuvarande ordning?</i> | 41 |
| 4.2.1 | Svårt att meddela föreskrifter tillräckligt snabbt | 41 |
| 4.2.2 | Delegation får inte ske på det obligatoriska lagområdet | 43 |
| 4.3 | <i>Tidigare författningsförslag</i> | 43 |
| 4.3.1 | Författningsutredningen 1963 och Grundlagberedningen 1972 | 43 |
| 4.3.2 | Grundlagsutredningen 2008 | 44 |
| 4.3.3 | Varför har föreslagna lösningar inte införts? | 46 |
| 4.4 | <i>Avslutande kommentar</i> | 47 |
| 4.4.1 | Vad finns det för problem med nuvarande ordning? | 47 |
| 4.4.2 | Vilka lösningar har föreslagits på ovanstående problem och varför har förslagen aldrig införts? | 48 |
| 5 | Författningsåtgärder under covid-19 | 50 |
| 5.1 | <i>Avsnittets innehåll och disposition</i> | 50 |
| 5.2 | <i>Förordningar meddelade med stöd av ett förberett bemyndigande i lag</i> 50 | |
| 5.2.1 | Förordningar meddelade med stöd av bemyndigande i ordningslagen | 50 |
| 5.2.2 | Förordningar meddelade med stöd av bemyndigande i smittskyddslagen | 51 |
| 5.2.3 | Förordningar meddelade med stöd av bemyndigande i alkohollagen 52 | |
| 5.3 | <i>Författningsåtgärder på områden det inte funnits ett bemyndigande på före covid-19</i> | 52 |
| 5.3.1 | Bemyndiganden som skett under covid-19 | 52 |
| 5.3.1.1 | Tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen | 52 |
| 5.3.1.2 | Covid-19-lagen | 54 |
| 5.3.1.3 | Tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet (utskottsinitiativ) | 56 |
| 5.3.2 | Riksdagens egna lagstiftningsåtgärder för att underlätta bolags- och föreningsstämmor | 57 |
| 5.4 | <i>Förordningar meddelade med stöd av regeringens primärområde</i> | 58 |
| 5.5 | <i>Avslutande kommentar</i> | 58 |
| 5.5.1 | Både träffsäkra bemyndiganden och ett behov av att utfärda nya bemyndiganden | 58 |
| 5.5.2 | Flera snabba författningsåtgärder vidtogs under covid-19 | 60 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 6 | SOU 2023:75 | 62 |
| 6.1 | <i>Inledning.....</i> | 62 |
| 6.1.1 | Avsnittets innehåll och disposition | 62 |
| 6.1.2 | Kommitténs uppdrag och förslag till ändring i regeringsformen | 62 |
| 6.2 | <i>Vad innebär de föreslagna ändringarna?</i> | 64 |
| 6.2.1 | Ett aktiveringsbeslut utlöser regeringens befogenheter (1 §)..... | 64 |
| 6.2.2 | Delegation ska vara möjligt på det obligatoriska lagområdet (2 §) . | 65 |
| 6.2.3 | I exceptionella fall ska regeringen få meddela föreskrifter direkt på lagområdet (3 & 4 §§) | 65 |
| 6.2.4 | Upphörande av befogenheter (5 §) | 67 |
| 6.3 | <i>Reservation, särskilda yttranden och remissyttranden.....</i> | 67 |
| 6.3.1 | Reservation och särskilda yttranden | 67 |
| 6.3.2 | Remissyttranden | 68 |
| 6.4 | <i>Avslutande kommentar</i> | 71 |
| 6.4.1 | Kommitténs förslag jämfört med tidigare grundlagsförslag | 71 |
| 6.4.2 | Kommitténs förslag jämfört med de problem som presenterats med nuvarande ordning | 72 |
| 6.4.3 | Kommitténs förslag i förhållande till erfarenheter från covid-19 | 73 |
| 7 | Avslutande diskussion och slutsatser | 77 |
| 7.1 | <i>Avsnittets innehåll och disposition.....</i> | 77 |
| 7.2 | <i>Utvärdering av kommitténs första förslag</i> | 77 |
| 7.2.1 | Inledning..... | 77 |
| 7.2.2 | Att tillåta delegation på det obligatoriska lagområdet framstår huvudsakligen som ändamålsenligt – men förordningarna bör ha begränsad giltighetstid | 77 |
| 7.3 | <i>Utvärdering av kommitténs andra förslag</i> | 79 |
| 7.3.1 | Inledning..... | 79 |
| 7.3.2 | Att tillåta regeringen att meddela föreskrifter utan delegation på lagområdet skulle sannolikt tillgodose behovet av effektiv normgivning – men riskerar att leda till missbruk | 79 |
| 7.3.3 | Att tillåta regeringen att meddela föreskrifter i princip omedelbart ger upphov till betänkligheter om förenlighet med andra krav i regeringsformen . | 82 |
| 7.3.4 | Att tillåta regeringen att meddela föreskrifter utan delegation på lagområdet riskerar att leda till minskad kvalitet på författningar | 84 |
| 7.3.5 | Det finns redan goda möjligheter att införa snabba föreskrifter – nyttan av förslaget väger inte upp för risken..... | 85 |
| 7.4 | <i>Sammanfattande slutsats: bör kommitténs förslag införas?.....</i> | 86 |
| | Käll- och litteraturförteckning | 88 |
| | <i>Källor</i> | 88 |
| | <i>Litteratur</i> | 97 |

Summary

In the aftermath of the Covid-19 pandemic the issue of whether the Government's regulatory power should be increased in times of peacetime crises has been widely debated. On November 27, 2023, an all-party Committee proposed in the report SOU 2023:75 that the Government should be given increased regulatory powers during serious peacetime crises. In essence, the Committee proposes both that the Riksdag should be allowed to issue authorization to the Government in the mandatory area of legislation, as well as in exceptional situations, the Government should be allowed to adopt temporary provisions without the prior authorization of the Riksdag. The purpose of the following essay is to investigate the Government's regulatory powers during serious peacetime crises and to discuss whether the Committee's recommendations should be implemented, or if the existing system should be retained.

The essay finds that under the current framework, peacetime crisis is primarily regulated below constitutional level. This is achieved by what is usually referred to as *good legislative preparedness* which means that the Riksdag, already before a crisis occurs, authorizes the Government within the field of optional legislation to issue provisions in the event of future peacetime crisis. The study also finds that, on a constitutional level, the ordinary rules in the Instrument of Government are highly flexible designed, which has proven during Covid-19 to allow provisions in highly urgent situations to be adopted in a very short period.

The paper concludes that the Committee's first proposal, in which the Riksdag should be allowed to issue authorization to the Government in the mandatory area of legislation, appears to be an appropriate proposal. This is because the experienced gained from Covid-19 indicates that there is a practical need to issue provisions also within the mandatory area of legislation and the risks of the proposal appear to be highly limited. The paper however finds that the Government's provisions that are issued within the mandatory area of legislation should be subjected to a time limit to emphasize that any deviation from the ordinary rules only is temporary.

The paper also concludes that the Committee's second proposal, in which the Government should be allowed to adopt temporary provisions without the prior authorization of the Riksdag, should not be implemented. This is because the paper suggests that the proposal potentially could be misused by a government with anti-democratic values, as well as containing many derogations from several core constitutional principles. The essay points out that the Committee neither has examined the risk of misuse sufficiently, nor presented sufficient safeguards to prevent misuse of the proposal. In addition to the danger of misuse, the paper also points out that the proposal does not appear to have been analyzed adequately in terms of whether the proposal is

compatible with other provisions of the Instrument of Government, such as the mandatory preparation. Considering this, together with the previous observation that the ordinary rules in the Instrument of Government already allows provisions to be in adapted quickly, the benefits of the Committee's second proposal do not appear to justify the disadvantages of the proposal. The paper thus finds that the Committee's second proposal should not be implemented in its current shape.

Sammanfattning

Till följd av covid-19-pandemin har frågan om regeringen bör få utökade normgivningsbefogenheter under fredstida kriser diskuterats flitigt. Den 27 november 2023 föreslog en parlamentariskt sammansatt kommitté i betänkandet SOU 2023:75 att regeringen bör få utökade normgivningsbefogenheter under allvarliga fredstida kriser. I huvudsak föreslår kommittén både att regeringen ska få lov att bemyndigas på det obligatoriska lagområdet och att regeringen i särskilda fall ska få meddela föreskrifter på i princip hela lagområdet utan föregående bemyndigande. Följande uppsats syftar till att undersöka regeringens normgivningsmakt under allvarliga fredstida kriser och diskutera huruvida kommitténs förslag bör införas eller om nuvarande ordning bör behållas.

Undersökningen finner att fredstida kriser enligt nu gällande ordning huvudsakligen regleras under grundlagsnivå. Detta genom att riksdagen i förväg bemyndigar regeringen att meddela förordningar inom det fakultativa lagområdet vid en framtida fredstida kris, vilket brukar benämnas som arbetet med *god författningsberedskap*. Uppsatsen finner dessutom att de vanliga normgivningsreglerna i regeringsformen är mycket flexibelt utformade vilket under covid-19 har visat sig möjliggöra att föreskrifter i mycket skyndsamma situationer har kunnat införas under endast några få dagar.

Uppsatsen kommer fram till att kommitténs första förslag, där regeringen ska få bemyndigas även på det obligatoriska lagområdet, huvudsakligen framstår som ändamålsenligt. Detta eftersom det har påvisats ett praktiskt behov av att kunna meddela föreskrifter på det obligatoriska lagområdet under covid-19 och riskerna med förslaget framstår som mycket begränsade. Uppsatsen finner dock att förordningar som meddelats på det obligatoriska lagområdet bör förenas med en begränsning i giltighetstid. Detta i syfte att markera att avsteg från regeringsformens vanliga normgivningsfördelning endast är tillfällig.

Uppsatsen finner vidare att kommitténs andra förslag, där regeringen i särskilda fall utan bemyndigande ska få meddela föreskrifter på i princip hela lagområdet, inte bör införas. Detta eftersom uppsatsen ser en risk att förslaget skulle kunna missbrukas av en regering med anti-demokratiska värderingar och förslaget innehåller flera avvikelser från olika grundläggande konstitutionella principer. Uppsatsen tyder på att kommittén varken har undersökt risken för missbruk tillräckligt noggrant eller infört tillräckligt effektiva skyddsmekanismer för att utesluta missbruk av förslaget. Utöver risken för missbruk, finner uppsatsen även att kommitténs utredning inte framstår som övertygande när det gäller huruvida förslaget är förenligt med andra krav i regeringsformen, såsom beredningskravet. Mot denna bakgrund, samt att de vanliga normgivningsreglerna i regeringsformen redan tillgodoser behovet av skyndsamt normgivning förhållandevis väl, framstår fördelarna

med kommitténs andra förslag inte i nuläget väga upp för nackdelarna med förslaget. Uppsatsen finner därmed att kommitténs andra förslag inte bör införas i sin nuvarande form.

Förkortningar

| | |
|-------------------------|--|
| Bet. | Utskottsbetänkande |
| Coronakommissionen | Kommissionen i SOU 2022:10 ”Sverige under pandemin” |
| Covid-19-lagen | Lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 |
| Ds. | Departementsserien |
| Europakonventionen | Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna |
| f. | Följande sida |
| ff. | Följande sidor. Används upp till fyra sidor ¹ |
| Författningsutredningen | Utredningen i SOU 1963:16–19 ”Sveriges statskick” |
| Grundlagberedningen | Beredningen i SOU 1972:15 ”Ny regeringsform, ny riksdagsordning” |
| Grundlagsutredningen | Kommittén i SOU 2008:125 ”En reformerad grundlag” |
| Jfr | Jämför. Används i syfte att visa en mer indirekt anknytning till en källa |
| JO | Riksdagens ombudsmän |
| Kommittén | Kommittén i SOU 2023:75 ”Stärkt konstitutionell beredskap” |
| KU | Konstitutionsutskottet |
| MSB | Myndigheten för samhällsskydd och beredskap |
| Prop. | Proposition |
| RF | Regeringsformen (1974:152) |
| RO | Riksdagsordningen (2014:801) |
| rskr. | Riksdagsskrivelse |
| SFS | Svensk författningssamling |
| SOU | Statens offentliga utredningar |
| SvJT | Svensk Juristtidning |
| WHO | Världshälsoorganisationen |

¹ Jfr Trolle Önnerfors & Wenander (2022) s. 50.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Såväl under som efter covid-19-pandemin har det förts diskussioner om Sveriges krisberedskap är tillräckligt god inom flera olika områden. Ett av områdena som diskuterats är den konstitutionella krisberedskapen.² I synnerhet frågan om vilka normgivningsbefogenheter regeringen bör ha för att snabbt kunna meddela erforderliga föreskrifter under fredstida kriser har diskuterats flitigt. Till skillnad från kriser föranledda av krig eller krigsfara innehåller regeringsformen inga bestämmelser som utökar regeringens normgivningsbefogenheter vid fredstida kriser.³ Detta har föranlett att det från olika håll framförts kritik om att nuvarande ordning hämmar en effektiv krishantering. Med anledning av detta har vissa påpekat att regeringen bör få utökade normgivningsbefogenheter för att bättre tillgodose behovet av att kunna införa skyndsamma föreskrifter under en fredstida kris.⁴ Andra har emellertid varit kritiska till en sådan ordning och upplyst om att det finns betydelsefulla risker med att utvidga regeringens normgivningsbefogenheter under fredstida kriser.⁵

Mot bakgrund av vad som anförts ovan överlämnade regeringen den 30 september 2021 ett kommittédirektiv till en parlamentariskt sammansatt kommitté med instruktionen att särskilt utvärdera om det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens under allvarliga fredstida kriser.⁶ Kommittén presenterade den 27 november 2023 sitt betänkande genom SOU 2023:75 ”Stärkt konstitutionell beredskap”, där kommittén föreslår att nya normgivningsregler bör införas vid allvarliga fredstida kriser.⁷ Beaktat den nyss presenterade diskussionen, där behovet av effektiv normgivning å ena sidan står mot en rädsla för att regeringen kan missbruka en sådan reglering å andra sidan, väcks frågan om kommitténs betänkande bör införas eller om nuvarande ordning bör behållas. Detta avser uppsatsen att närmare undersöka.

1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsen syftar till att undersöka regeringens normgivningsmakt under allvarliga fredstida kriser. Detta görs med grund i SOU 2023:75 där kommittén föreslår att nya normgivningsregler vid allvarliga fredstida kriser bör införas i regeringsformen. Mot bakgrund av tidigare utredningar,

² Se t.ex. Hirschfeldt & Petersson, *Svensk krisberedskap har inte fungerat som den borde*.

³ Jfr 15 kap. RF.

⁴ Se t.ex. Hirschfeldt, *Den demokratiska staten måste fungera även i nödlägen*.

⁵ Se t.ex. Eklundh & Stjernquist (1994) s. 38.

⁶ Se dir. 2021:80 s. 6 f.

⁷ Se avsnitt sex.

kommentarer inom doktrin och lärdomar från covid-19-pandemin avser uppsatsen att analysera och diskutera huruvida kommitténs förslag bör införas eller om nuvarande ordning bör behållas.

Som ett led i att uppnå syftet kommer följande två frågeställningar att besvaras:

1. Hur regleras regeringens normgivningsbefogenheter under allvarliga fredstida kriser enligt nu gällande ordning?
2. Bör nuvarande ordning ändras såsom kommittén föreslår i betänkandet SOU 2023:75?

1.3 Avgränsningar

Ämnet för uppsatsen är regeringens normgivningsmakt under fredstida kriser. Med begreppet *normgivning* avses processen där lagar och andra föreskrifter tillkommer.⁸ Begreppet *föreskrifter* används i uppsatsen uteslutande för normgivningssituationer, det vill säga aldrig för enskilda förvaltningsbeslut.⁹ Med termerna *regeringens normgivningsmakt*, *regeringens normgivningsbefogenhet* och *regeringens normgivningskompetens* avses följaktligen regeringens makt att besluta om allmänna och bindande *föreskrifter* genom förordning.¹⁰ Begreppen används i uppsatsen synonymt. Därmed behandlar uppsatsen inte, med undantag för mycket grundläggande information för att förstå den huvudsakliga systematiken i normgivningsfördelningen, frågor om delegation till förvaltningsmyndigheter eller kommuner. Uppsatsen syftar inte heller till att närmare problematisera eller ingående undersöka vad som konstituerar en allvarlig fredstida kris och de problem som exempelvis uppkommer vid händelser som sker i gränslandet mellan kris och krig.¹¹

Uppsatsen syftar däremot till att ta ställning till huruvida kommitténs förslag om utökade normgivningsbefogenheter till regeringen som presenterades i SOU 2023:75 bör införas eller inte. Kommittén presenterar även andra förslag i sin utredning som inte handlar om normgivning under allvarliga fredstida kriser.¹² De förslagen kommer inte att behandlas i följande uppsats.

⁸ Jfr Strömberg (1999) s. 33.

⁹ Jfr Holmberg m.fl. (2012) s. 347; Ds 1998:66 s. 5.

¹⁰ Jfr Ds 1998:66 s. 5.

¹¹ Jfr Hirschfeldt & Petersson (2020) s. 75 f. för problematisering av händelser som inträffar i gränslandet mellan kris och krig.

¹² Jfr dir. 2021:80 s. 1. Kommitténs andra förslag rör att (1) undersöka var och hur riksdagen får sammanträda, (2) se över bestämmelserna om riksdagens krigsdelegation, (3) överväga om tillämpningsområdet för regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara är ändamålsenliga.

I uppsatsens femte avsnitt presenteras några författningar som tillkommit under covid-19-pandemin. Här har betydande avgränsningar behövt göras eftersom det inte har varit möjligt att undersöka samtliga föreskrifter som meddelades under covid-19. Avgränsningarna har baserats på två kriterier. Det första kriteriet för urvalet var att jag ville ha med de föreskrifter som varit mest omdiskuterade inom den juridiska doktrinen och haft störst inverkan på enskilda personer. Det andra kriteriet var att jag ville ha med författningar som tillkommit från olika typer av författningsprocesser i syfte att belysa flera olika perspektiv. Därför valde jag att undersöka författningar tillkomna inom (1) områden där det fanns ett förberett bemyndigande i lag redan innan krisen som regeringen utnyttjade.¹³ (2) Områden där det inte funnits ett förberett bemyndigande på före krisen, men som riksdagen lagstiftat på under covid-19.¹⁴ (3) Områden som faller inom regeringens primärområde.¹⁵

Avslutningsvis bör det nämnas att uppsatsen endast behandlar svensk rätt och inte gör anspråk på att komparera svensk rätt med andra staters konstitutionella ordning. En sådan jämförelse hade säkerligen kunnat tillföra viss substans till undersökningen men har inte genomförts i syfte att undvika en för bred och spretig undersökning.

1.4 Metod, material och perspektiv

Uppsatsen är en rättsvetenskaplig studie som syftar till att kartlägga samt utvärdera gällande rätt. För att uppfylla uppsatsens syfte och besvara frågeställningarna har den rättsdogmatiska metoden valts. Exakt vad rättsdogmatiken innehåller och vad som är tillåtet att genomföra inom metodens ramar råder det dock delade meningar om.¹⁶ Följande avsnitt syftar därför till att närmare beskriva hur jag har använt mig av rättsdogmatiken i följande uppsats. Avsnittet innehåller även en redogörelse för hur jag har behandlat materialet i uppsatsen.

En förhållandevis okontroversiell ståndpunkt är att rättsdogmatiken innebär att systematisera, rekonstruera och tolka gällande rätt utifrån allmänt erkända rättskällor efter rättskällevärdet.¹⁷ Den exakta innebörden av rättskällevärdet kan variera, men huvudsakligen inbegriper det att juridiska svar sökes med hjälp av författningar, rättspraxis, förarbeten och den rättsvetenskapliga doktrinen.¹⁸ Det exakta rättskällevärdet av olika källor kan dessutom variera mellan olika rättsområden. Jämfört med andra rättsområden utmärker sig den konstitutionella rätten genom att, utöver de traditionella rättskällorna, även i

¹³ Jfr delavsnitt 5.2.

¹⁴ Jfr delavsnitt 5.3.

¹⁵ Jfr delavsnitt 5.4.

¹⁶ Se Kleineman (2018) s. 24 ff.; Gunnarsson & Svensson (2023) s. 97 f., 141 f.

¹⁷ Se Kleineman (2018) s. 21 f.; Gunnarsson & Svensson (2023) s. 105 ff.

¹⁸ Se Gunnarsson & Svensson (2023) s. 108–117.

viss mån beakta så kallad konstitutionell praxis från till exempel riksdagens utskott, regeringens departement, JO samt Lagrådet.¹⁹

Undersökningens inledande del, i synnerhet avsnitt två och tre, avser att fastställa gällande rätt och därigenom besvara den första frågeställningen. Det är följaktligen en tydlig de lege lata-argumentation, där jag har bearbetat rättskällor för att klarlägga gällande rätt. Vid efterforskningen av material till uppsatsen har alltid min utgångspunkt varit att materialet ska vara av så stor relevans, tillförlitlighet samt auktoritet som möjligt.²⁰ Av samma skäl har därför författningar, i huvudsak regeringsformen, varit den naturliga utgångspunkten vid kartläggandet av gällande rätt. För att få en bättre förståelse för hur regeringsformen är avsedd att tillämpas och vilka ändamål som ligger till grund för bestämmelserna har förarbetena till regeringsformen varit betydelsefulla. I sammanhanget bör det upplysas om att material kan förlora auktoritet över tid.²¹ Eftersom regeringsformens ursprungliga förarbeten har arbetats fram före 1974 finns det därmed en risk att förarbetena skulle ha förlorat sin relevans. Jag har emellertid bedömt de ursprungliga förarbetena till regeringsformen i huvuddrag som fortfarande relevanta. Detta särskilt då flera grundlagsregler inte har ändrats sedan införandet 1974 och huvudstrukturen i regeringsformen fortfarande finns kvar. Således har de äldre förarbetena till regeringsformen i stora delar fortfarande bedömts besitta stor auktoritet även om jag har gjort en individuell bedömning av dess auktoritet varje gång material presenterats från de äldre förarbetena.

Inom ramen för undersökningen finns det mycket begränsat med prejudicerande domstolsavgöranden, varför detta inte har kunnat beaktas i särskilt stor omfattning. I stället har konstitutionell praxis från riksdagen, regeringen och Lagrådet varit av större betydelse. Därutöver har rättsvetenskaplig doktrin i viss mån presenterats i denna del av undersökningen. Urvalet av rättsvetenskapliga texter har gjorts på grundval av författarens argumentation i det enskilda fallet samt författarens anseende på området.²²

Det enda undantaget från den nyss stadgade ordningen var i delavsnittet som behandlade konstitutionell nödrätt.²³ Här har konstitutionell praxis genom KU:s uttalanden, olika förarbetsuttalanden samt den juridiska doktrinen fått en framskjuten betydelse. Skälet till detta är att det saknas författningsreglering om konstitutionell nödrätt. Trots detta – såsom uppsatsen finner i delavsnitt 3.5.2 – finns det likväl mycket som talar för att en konstitutionell nödrätt är en del av gällande rätt vilket tydligt motiverar att avsnittet finns med. Med hänsyn till att det saknas författningsreglering har

¹⁹ Se Derlén m.fl. (2020) s. 84, 87 ff.

²⁰ Jfr Sandgren (2021) s. 38 f.

²¹ Se Sandgren (2021) s. 39 f.

²² Jfr Peczenik (1995) s. 42 ff.

²³ Jfr delavsnitt 3.4.

emellertid försiktighet iakttagits när den konstitutionella nödrätten har diskuterats med hänsyn till att endast lägre stående rättskällor enligt rättskällevärdet har kunnat beaktats.

Resterande del av uppsatsen tar huvudsakligen sikte på att besvara den andra frågeställningen som avser att utvärdera gällande rätt.²⁴ Trots att rättsdogmatiken huvudsakligen syftar till att beskriva gällande rätt, de lege lata, finns det ett visst utrymme att utvärdera rätten, de lege ferenda, förutsatt att argumentationen är en utveckling av gällande rätt. Med andra ord måste det föreligga en intern koherens mellan de lege lata och de lege ferenda.²⁵ Jag har vid undersökningen tillämpat ett *internt kritiskt perspektiv*, vilket innebär att jag kritiserar gällande rätt med utgångspunkt i det rättsliga systemet. Perspektivet tillåter således att jag kritiskt kan utvärdera både gällande rätt och kommitténs förslag i SOU 2023:75 utifrån hur de förhåller sig till rättssystemet i övrigt.²⁶ Detta har skett exempelvis när jag diskuterar huruvida förslaget i SOU 2023:75 riskera att inte kunna tillämpas såsom kommittén avser på grund av att andra regler i regeringsformen eventuellt hindrar en sådan tillämpning.²⁷

Materialet har i denna del, precis som i den tidigare delen, hämtats från traditionella rättskällor med beaktande av rättskällevärdet. Därmed har materialet huvudsakligen kommit från författningar, förarbeten, den juridiska rättsvetenskapen och inte minst från lärdomar av covid-19-pandemin. Eftersom undersökningen i denna del syftar till att kritiskt utvärdera rätten har undersökningen i större utsträckning än i de inledande avsnitten beaktat uttalanden från statliga utredningar samt kommentarer inom rättsvetenskapen. Inom den juridiska doktrinen har diskussionen om regeringens normgivningsbefogenheter under fredstida kriser fått ett visst uppsving med anledning av covid-19-pandemin. Detta har möjliggjort att undersökningen kunnat presentera flera olika författares verk inom doktrin, som dessutom endast varit några år gamla. Detta har främjat undersökningen eftersom det varit möjligt att presentera flera rättsvetares moderna ståndpunkter. Precis som tidigare värderas materialet på grundval av författarens argumentation i det enskilda fallet respektive författarens anseende på området.²⁸

Vissa verk som uppsatsen har använt sig av är emellertid något gamla. Som diskuterats tidigare kan material förlora auktoritet med tiden, varför det förefaller särskilt viktigt att kommentera något om den äldre litteraturens relevans. För att undersöka gällande rätt utgör både Strömbergs verk från 1999 ”Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform” och Jermstens

²⁴ Det vill säga avsnitt fyra till sju.

²⁵ Se Sandgren (2021) s. 52.

²⁶ Se Schelin (2018) s. 55, 69.

²⁷ Jfr delavsnitt 7.3.3.

²⁸ Jfr Peczenik (1995) s. 42 ff.

verk från 1992 ”Konstitutionell nödrätt” fortfarande centrala verk på respektive område trots sin ålder. Anledningen till att verken fortfarande i stora delar kan betraktas som relevanta beror på att regeringsformens huvuddrag inte har ändrats sedan verken författades. Därutöver berör uppsatsen även Petrén och Rangemalms verk från 1980 ”Sveriges grundlagar” och Eklundh & Stjernquist kapitel i ”När krisen kommer. Slutredovisning från Projekt krishantering” från 1994. De två nämnda verken behandlas dock inte primärt i syfte att fastställa gällande rätt, utan huvudsakligen för att bidra med rättspolitiska argument och utvärdera hur rätten bör vara.

1.5 Terminologi

Även om uppsatsen inte syftar till att dra slutsatser om vad som konstituerar en *allvarlig fredstida kris* är det lämpligt att kort kommentera hur jag har använt mig av begreppet i följande uppsats.²⁹

I rättslig mening saknas det en enhetlig definition av *kris*. Det finns ingen legaldefinition av begreppet och det förekommer att den exakta innebörden av begreppet kris skiljer sig åt i olika fullmaktslagar.³⁰ För att definiera kris kan viss ledning hämtas från regeringens prop. 2007/08:93, där regeringen definierade en kris som:

Med kris avses en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.³¹

I uppsatsen används därmed begreppet kris för att beskriva en mer eller mindre oväntad händelse som med en viss omfattning och visst allvar hotar vissa grundläggande värden och funktioner.

Begreppet *fredstida kris* förstås bäst som ett motsatsbegrepp till krig och krigsfara. Begreppet syftar således till att klargöra att det är en kris som äger rum under någon form av fredsförhållanden och inte triggas av särskilda befogenheter som finns i 15 kap. regeringsformen om krig och krigsfara.³²

Med begreppet *allvarlig fredstida kris* avses att den fredstida krisen måste vara av en viss allvarlighetsgrad, vilket också är det begrepp som kommittén använder sig av i SOU 2023:75. Kommittén anger att det som skiljer en vanlig fredstida kris mot en *allvarlig fredstida kris* kan bero på fler olika faktorer såsom hur överraskande krisen var, hur långdraget händelseförlopp och hur många människor som påverkats av krisen. Följaktligen tar begreppet

²⁹ Jfr delavsnitt 1.3.

³⁰ Jfr SOU 2023:75 s. 108–112.

³¹ Se prop. 2007/08:92 s. 77.

³² Jfr SOU 2008:61 s. 62.

allvarlig fredstida kris sikte på att det måste vara en fredstida kris med en högre allvarlighetsgrad.³³

1.6 Disposition

Den följande framställningen kommer under *avsnitt två* att presentera några viktiga konstitutionella utgångspunkter för undersökningen. Syftet med avsnittet är dels att ge läsaren grundläggande kunskaper om det svenska konstitutionella systemet, dels att presentera sådan information som är viktig för diskussionen som kommer att föras i senare avsnitt.

Avsnitt tre syftar till att undersöka och fastställa hur allvarliga fredstida kriser behandlas enligt nu gällande ordning. Det är således i detta avsnitt som den första frågeställningen besvaras. I detta avsnitt presenterar jag inledningsvis vilka rättsregler som finns idag för att tillgodose effektiv normgivning under allvarliga fredstida kriser. Därefter diskuterar jag möjligheten att använda sig av den så kallade konstitutionella nödrätten vid allvarliga fredstida kriser. Avsnittet avslutas med en sammanfattande kommentar där uppsatsens första frågeställning besvaras.

Efter att ha redogjort för gällande rätt, syftar *avsnitt fyra* till att presentera både vilka problem som finns med nuvarande ordning och vilka alternativa lösningar på de problemen som tidigare har föreslagits.

Efter att ha presenterat kritik och alternativa lösningar, syftar *avsnitt fem* till att berika undersökningen genom att presentera några exempel på hur regeringens normgivningsmakt har använts i praktiken under covid-19. Avsnittet är avsett att undersöka vilka lärdomar som kan dras från pandemin för att i senare avsnitt av uppsatsen självständigt kunna utvärdera om nuvarande ordning är ändamålsenlig eller inte.

Efter att ha presenterat praktiska exempel från covid-19, syftar *avsnitt sex* till att presentera kommitténs förslag på nya normgivningsregler under allvarliga fredstida kriser som redovisats i betänkandet SOU 2023:75. I avsnittet kommer även de nyligen inkomna remissvaren att redovisas. Avsnittet avslutas med en jämförelse av kommitténs förslag med tidigare författningsförslag och en utvärdering om kommitténs förslag förväntas lösa de problem som finns med nuvarande ordning. Jag utvärderar även kommitténs förslag mot bakgrund av de lärdomar från covid-19 som presenterats i föregående avsnitt.

Slutligen under *avsnitt sju* analyserar jag kommitténs förslag mot bakgrund av det tidigare presenterade materialet. Jag presenterar därefter min slutsats i

³³ Se SOU 2023:75 s. 106, 112.

den andra frågeställningen om kommitténs förslag bör införas eller om nuvarande ordning bör behållas.

2 Konstitutionella utgångspunkter

2.1 Avsnittets innehåll och disposition

Följande avsnitt syftar både till att ge läsaren grundläggande förståelse för den svenska konstitutionella ordningen samt att presentera sådan information som är relevant för den fortsatta framställningen. Avsnittet är enbart avsett att vara översiktligt eftersom jag bedömer det som fullt tillräckligt för att besvara uppsatsens syfte och frågeställningar på ett fullständigt vis.

Jag kommer inledningsvis under delavsnitt 2.2 att presentera några grundläggande principer för den svenska statsrätten samt redogöra för huvuddragen i riksdagens och regeringens uppgifter. Därefter, under delavsnitt 2.3, introducerar jag vissa grunder för normgivningsmakten som är nödvändig att ha kännedom om för den kommande undersökningen. Under samma delavsnitt presenteras även hur fri- och rättigheter inskränks samt vad som gäller för normgivning under krig och krigsfara. Avslutningsvis under delavsnitt 2.4, 2.5 och 2.6 presenteras beredningskravet, regler om kungörelse och ikraftträdande av författningar samt normprövningsinstitutet som alla tre är av betydelse att ha kännedom om för den fortsatta framställningen.

2.2 Grunderna för det svenska statsskicket

2.2.1 Folksuveränitet, parlamentarism och representativ demokrati

”All offentlig makt i Sverige utgår från folket”.³⁴ Så lyder den allra första meningen i 1 kap. 1 § regeringsformen och fastställer den så kallade folksuveränitetsprincipen. Principen om folksuveränitet utgör tillsammans med parlamentarism och den representativa demokratin det svenska statsskickets viktigaste grundprinciper.³⁵ Den exakta innebörden av offentlig makt definieras aldrig i regeringsformen, men den bärande tanken är att all verklig maktbefogenhet ska kunna härledas tillbaka till folket.³⁶

Principen om folksuveränitet förverkligas genom parlamentarism vilket innebär att den styrande makten är beroende av stöd från en majoritet av folkrepresentationen.³⁷ Konsekvenser av detta är att regeringen, som besitter den styrande makten, behöver tolereras av en majoritet i riksdagen. Följaktligen saknar statschefens stöd helt betydelse i sammanhanget.³⁸ Därigenom markerar parlamentarismen att riksdagen är det dominanta och

³⁴ Se 1 kap. 1 § första stycket RF.

³⁵ Se SOU 1972:15 s. 75 ff.; Derlén m.fl. (2020) s. 51; Bull & Sterzel (2023) s. 19.

³⁶ Se Bull & Sterzel (2023) s. 19.

³⁷ Se Derlén m.fl., (2020) s. 51.

³⁸ Se SOU 1972:15 s. 76; Derlén m.fl. (2020) s. 51; Sterzel (1999) s. 17.

centrala statsorganet, vilket även kommer till uttryck i 1 kap. 4 § första stycket regeringsformen som konstaterar att riksdagen är folkets främsta företrädare.³⁹ Maktförhållandet markeras vidare genom misstroendeförklaringsinstitutet i 13 kap. 4 § regeringsformen som i kombination med möjligheten att entlediga statsråd enligt 6 kap. 7 § regeringsformen utgör ett effektivt instrument för riksdagen att snabbt förklara att regeringen inte har stöd av en parlamentsmajoritet.⁴⁰ Regeringen är med andra ord helt beroende av parlamentet.⁴¹ Den svenska parlamentarismen brukar vidare beskrivas som en negativ parlamentarism, då det endast fordras att en majoritet i parlamentet *tolererar* regeringen. Motsatsen – positiv parlamentarism – kräver i stället att parlamentsmajoriteten *aktivt* utser regeringen, till exempel genom röstning.⁴²

Den representativa demokratin innebär att medborgarna vid återkommande val med allmän och lika rösträtt väljer en beslutande församling.⁴³ På så vis är makten endast indirekt från folket.⁴⁴

2.2.2 Den statsrättsliga legalitetsprincipen och rättsstatsprincipen

I 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen framgår maktutövningens lagbundenhet. Bestämmelsen anses dessutom ge uttryck åt den så kallade rättsstatsprincipen och den statsrättsliga legalitetsprincipen.⁴⁵ Även om det saknas en entydig och uttömmande definition av såväl rättsstatsprincipen som legalitetsprincipen anses det mest grundläggande kännetecknet för de båda principerna vara att allt agerande från det offentliga endast får ske med stöd i rättsordningen.⁴⁶ Motsatsvis kan principerna förstås som ett förbud mot godtycklighet vid maktutövning.⁴⁷

Trots att ordalydelsen i 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen stadgar att den offentliga makten ska utövas ”under lagarna” bör det emellertid inte förstås som ett strikt krav på lagform i formell mening, utan även andra typer av föreskrifter och icke nedskrivna rättsnormer kan uppfylla kravet på lagbundenhet.⁴⁸ Därför är det troligtvis mer lämpligt att beskriva det som en *normbundenhet* i stället för en *lagbundenhet*. Legalitetsprincipen omfattar alla utövare av offentliga uppgifter, vilket medför att även riksdagen – trots sin roll som ensam lagstiftare – måste uppfylla kravet på normbundenhet.

³⁹ Se SOU 1972:15 s. 120; Holmberg m.fl. (2012) s. 52 f., 66 f.

⁴⁰ Se SOU 1972:15 s. 76; Holmberg m.fl. (2012) s. 53; Sterzel (1999) s. 29 ff.

⁴¹ Se Sterzel (1999) s. 17.

⁴² Se Holmberg m.fl. (2012) s. 53.

⁴³ Se SOU 1972:15 s. 76.

⁴⁴ Se Holmberg m.fl. (2012) s. 51; Strömberg & Lundell (2019) s. 19.

⁴⁵ Se bet. 1973:KU26 s. 59; Strömberg & Lundell (2019) s. 51 f.

⁴⁶ Se Strömberg & Lundell (2019) s. 51 f.

⁴⁷ Se Sterzel (2020) s. 79.

⁴⁸ Se bet. 1973:KU26 s. 59; Sterzel (2020) s. 79 f., 84 f.; Holmberg m.fl. (2012) s. 59 f.

Följaktligen gäller lagregler även för riksdagen så länge de inte själva har beslutat om att upphäva lagen.⁴⁹

Den statsrättsliga legalitetsprincipen har även en andra sida som inte direkt kommer till uttryck i 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen, utan på andra ställen i regeringsformen. Legalitetsprincipens andra led innebär att det finns krav på kvalificerade föreskrifter när det gäller vissa beslut som är särskilt ingripande i den enskildas frihet. Som exempel finns det krav på att inskränkningar av relativa fri- och rättigheter som utgångspunkt måste ske genom lag.⁵⁰

2.2.3 Funktionsfördelningen mellan de offentliga organen

Riksdagen – i egenskap av folkets främsta företrädare – har anförtrotts med uppgifter att stifta lagar, besluta om skatter och statsbudgeten, samt kontrollera regeringen och dess myndigheter.⁵¹ Regeringen å sin sida styr riket och ansvarar inför riksdagen.⁵² I sin styrande roll har regeringen i normalfallet en viktig roll i lagstiftningsprocessen. En av regeringens viktigaste uppgifter är nämligen att arbeta fram lagförslag och lägga fram förslagen för riksdagens prövning.⁵³ Regeringen har även anförtrotts med viss egen normgivningsmakt genom att meddela förordningar, vilket dels kan uppstå efter delegation från riksdagen dels på eget initiativ.⁵⁴

De statliga förvaltningsmyndigheterna, med undantag för riksdagens myndigheter, lyder under regeringen och står till regeringens förfogande vid styrandet av riket.⁵⁵ Regeringens förvaltningsmyndigheter är emellertid självständiga från regeringen vid sin myndighetsutövning och rättstillämpning.⁵⁶ Därmed är bestämmelsen om myndigheters självständighet ett betydelsefullt undantag från huvudregeln om att förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen.⁵⁷ Bestämmelsen hindrar dock inte att regeringen utfärdar generella riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas handläggning i en viss typ av fråga.⁵⁸ Huvudskälet till införandet av myndigheternas självständighet var att åstadkomma rättssäkerhet vid myndigheternas beslutsfattande i enskilda fall.⁵⁹

⁴⁹ Se Warnling Conradson m.fl. (2022) s. 55 f.

⁵⁰ Se prop. 2016/17:165 s. 9 f.; Sterzel (2020) s. 84 ff.; Lebeck (2018) s. 110 f.; Derlén m.fl. (2020) s. 309 f.

⁵¹ Se 1 kap. 4 § RF.

⁵² Se 1 kap. 6 § RF.

⁵³ Se SOU 1963:17 s. 153; prop. 1973:90 s. 203.

⁵⁴ Se Warnling Conradson m.fl. (2022) s. 45 f. Jfr även delavsnitt 2.3.2.2 för en redogörelse av regeringens normgivningsmakt.

⁵⁵ Se 12 kap. 1 § RF; Eka m.fl. (2018) s. 56. Jfr även bet. 2005/06:KU8 s. 38.

⁵⁶ Se 12 kap. 2 § RF.

⁵⁷ Se SOU 1972:15 s. 83.

⁵⁸ Jfr regeringens restkompetens i delavsnitt 2.3.2.2.

⁵⁹ Se Eka m.fl. (2018) s. 598 ff.

2.3 Normgivningsmakten

2.3.1 Vad är normgivning och normgivningsmakt?

Normgivningsmakt handlar om vilket offentligt organ som besitter kompetensen att meddela, ändra och upphäva bindande föreskrifter.⁶⁰ Regeringsformen har anförtrott normgivningsmakt både till riksdagen och regeringen men medger även i vissa fall att normgivningsmakt delegeras till förvaltningsmyndigheter och kommuner.⁶¹ Utmärkande för föreskrifter – som är det begrepp som regeringsformen använder för att beskriva nedskrivna rättsregler – är att de ska vara bindande och generellt tillämpbara.⁶² Därmed faller vissa typer av myndighetsbeslut såsom allmänna råd och rekommendationer utanför regeringsformens regler om normgivning eftersom de saknar bindande verkan.⁶³ Vad gäller kravet på generell giltighet innebär det att föreskrifter inte får beslutas om i syfte att endast tillämpas i ett enda konkret fall.⁶⁴

En viktig bestämmelse i sammanhanget är den så kallade formella lagkraftens princip.⁶⁵ Härigenom framkommer att en lag som är beslutad av riksdagen inte kan ändras eller upphävas genom en föreskrift som har lägre stående konstitutionell ställning. Detta innebär att regeringen genom sin förordningskompetens inte kan ändra eller upphäva en lag. På samma vis kan inte heller förvaltningsmyndigheter genom myndighetsföreskrifter ändra eller upphäva förordningar.⁶⁶ Att riksdagen däremot kan genom lag ändra eller upphäva förordningar följer av 8 kap. 8 § regeringsformen.⁶⁷

2.3.2 Normgivningsfördelningen i normalfallet

2.3.2.1 Riksdagens primärområde

Regeringsformen är uppbyggd på grundtanken att riksdagen besitter all central normgivningsmakt.⁶⁸ Huvuddelen av normgivningsbestämmelserna finns i 8 kap. regeringsformen, även om vissa bestämmelser finns utanför kapitlet.⁶⁹

⁶⁰ Se Bull & Sterzel (2023) s. 189.

⁶¹ Se Strömberg (1999) s. 34.

⁶² Se prop. 1973:90 s. 203 f.

⁶³ Se Holmberg m.fl. (2012) s. 353. Jfr även prop. 1973:90 s. 203 f.

⁶⁴ Se prop. 1973:90 s. 204; Holmberg m.fl. (2012) s. 345.

⁶⁵ Se 8 kap. 18 § RF.

⁶⁶ Se Eka m.fl. (2018) s. 430 f.

⁶⁷ Jfr Holmberg m.fl. (2012) s. 397.

⁶⁸ Se prop. 1973:90 s. 205. Jfr även 8 kap. 8 § RF.

⁶⁹ Se 8 kap. 2 § andra stycket RF som erinrar detta. Jfr t.ex. 2 kap. 16, 18 §§, 3 kap. 13 §, 7 kap. 3 §, 9 kap. 11–14 §§, 11 kap. 2, 6, 10, 11 §§, 12 kap. 6, 7 §§, 13 kap. 7 §, 14 kap. 6 § RF för några exempel. Uppräkningen bygger på Eka m.fl. (2018) s. 368.

Riksdagens primärområde – även kallat det primära lagområdet – följer av 8 kap. 2 § regeringsformen.⁷⁰ I nämnda lagrum återfinns sex punkter som stadgar vilka områden som enligt huvudregel ska beslutas om genom lagform. De områden som nämns är föreskrifter om 1) civilrätt, 2) betungande offentligrättsliga föreskrifter, 3) grunderna för kommuners organisation, 4) trossamfund, 5) nationella folkomröstningar och 6) val till Europaparlamentet.⁷¹ Det andra stycket i bestämmelsen erinrar vidare om att det finns ytterligare krav på lagform utöver de områden som nämns i första stycket.⁷² Enligt Strömberg grundar sig regeringsformens uppdelning på vad som tillhör det primära lagområdet på två grundtankar. Den första grundtanken är att alla väsentliga stats- och kommunalrättsliga föreskrifter ska meddelas genom lag. Den andra grundtanken är att föreskrifter med särskild betydelse för enskilda också ska meddelas genom lag.⁷³

Riksdagens primärområde delas sedan in i två olika områden, det *obligatoriska* lagområdet och det *fakultativa* lagområdet. Skillnaden mellan de båda områdena är att det obligatoriska lagområdet inte tillåter delegation till annat organ, medan det fakultativa lagområdet tillåter delegation och således att föreskrifter meddelas i annan form än lag.⁷⁴ Vilka föreskrifter som tillhör det fakultativa området utläses ur 8 kap. 3, 4 och 5 §§ regeringsformen. Vad som i stället tillhör det obligatoriska lagområdet utläses genom ett motsatsslut av vad som är fakultativt. Detta som en konsekvens av att regeringsformens normgivningsregler är uttömmande.⁷⁵ Genom 3 § framkommer att betungande offentligrättsliga föreskrifter och grunderna för kommunalrätten får delegeras till regeringen förutom i de undantagsfall som närmare specificeras.⁷⁶ Därmed är civilrättsliga föreskrifter ett område som riksdagen som huvudregel ej har möjlighet att delegera till regeringen.⁷⁷

Delegation till regeringen på civilrättens område kan emellertid göras enligt 8 kap. 4 § regeringsformen, som dock är en betydligt mer begränsad form av delegation än 8 kap. 3 § regeringsformen. Enligt 4 § får riksdagen medge att regeringen meddelar föreskrifter om anstånd med att fullgöra förpliktelser vad gäller civilrätt, betungande offentligrättsliga föreskrifter och grunderna för kommuners organisation, så kallat moratorium. Riksdagen skulle exempelvis under en finansiell kris kunna bemyndiga regeringen att meddela en förordning som medger att banker inte behöver betala ut insatta medel till sparare i syfte att skydda banker från att försättas i konkurs.⁷⁸ Motsvarande

⁷⁰ Se Derlén m.fl. (2020) s. 234 ff. Jfr även 8 kap. 2 § andra stycket RF

⁷¹ Se 8 kap. 2 § första stycket 1–6 RF.

⁷² Se 8 kap. 2 § andra stycket RF.

⁷³ Se Strömberg (1999) s. 172.

⁷⁴ Se Warnling Conradson m.fl. (2022) s. 240 f.; Ds 2014:10 s. 11; Strömberg (1999) s. 55.

⁷⁵ Se prop. 1973:90 s. 209; Strömberg (1999) s. 105.

⁷⁶ Se 8 kap. 3 § RF.

⁷⁷ Se Strömberg (1999) s. 69 f. Jfr 8 kap. 2 § första stycket 1 RF; 8 kap. 3 § RF.

⁷⁸ Se Bull & Sterzel (2023) s. 201.

möjlighet att meddela anstånd att fullgöra förpliktelser med allmänna eller kommunala skatter och avgifter finns också.⁷⁹

Enligt 8 kap. 5 § regeringsformen får riksdagen vidare bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om ikraftträdande och beslut om tillämplighet av lag. Sedan grundlagsändringen 2010 omfattas både föreskrifter på det obligatoriska och det fakultativa lagområdet av bestämmelsen.⁸⁰ I propositionen angavs att bestämmelsen huvudsakligen syftar till att möjliggöra snabb aktivering av så kallade fullmaktslagar, såsom exempelvis förfogandelagen och ransoneringslagen.⁸¹ Paragrafen tillhandahåller således konstitutionella förutsättningar för riksdagen att bemyndiga regeringen att själva bestämma när vissa lagar ska tillämpas.

Riksdagen kan i samtliga fall som regeringen får bemyndigas även godkänna att regeringen *subdelegerar* normgivningskompetensen till förvaltningsmyndigheter och kommuner.⁸² Vid alla bemyndiganden har riksdagen rätt att kräva att regeringens föreskrifter ska underställas riksdagens prövning.⁸³ I vissa särskilda fall kan även riksdagen direkt bemyndiga en kommun eller riksdagens myndigheter utan att regeringen beslutar om subdelegation.⁸⁴

2.3.2.2 *Regeringens primärområde*

Trots att riksdagen är det centrala normgivningsorganet, har regeringen givits ett eget primärområde med möjlighet att meddela förordningar utan föregående delegation från riksdagen. Omfattningen av regeringens primärområde följer av 8 kap. 7 § regeringsformen och inbegriper huvudsakligen så kallade verkställighetsföreskrifter och regeringens restkompetens.⁸⁵

Verkställighetsföreskrifter medger att regeringen får utfärda bindande tillämpningsföreskrifter som är av administrativ karaktär, till exempel formulär eller tabeller. Verkställighetsföreskrifter tillåter även regeringen att i viss mån fylla ut och komplettera lagar rent materiellt så länge det inte tillför något väsentligt nytt.⁸⁶ Exakta gränser för vad som anses vara något väsentligt nytt kan vara svårt att bedöma, men generellt beror det på hur detaljerat lagregeln är utformad. Är det en mycket detaljerad lagregel är det ofta lättare att avgöra om en regeringsförordning tillför något väsentligt nytt eller inte. Skulle däremot lagregeln vara vagt utformad och innehålla mer allmänna

⁷⁹ Se Holmberg m.fl. (2012) s. 386.

⁸⁰ Se prop. 2009/10:80 s. 271.

⁸¹ Se prop. 1973:90 s. 317.

⁸² Se 8 kap. 10 § RF.

⁸³ Se 8 kap. 6 § RF.

⁸⁴ Se 8 kap. 9, 13 §§ RF.

⁸⁵ Se Warnling Conradson m.fl. (2022) s. 241.

⁸⁶ Se prop. 1973:90 s. 211; Strömberg (1999) s. 130; Bull & Sterzel (2023) s. 203.

bestämmelser är det generellt svårare att avgöra om regeringen tillför något väsentligt nytt.⁸⁷

Regeringens restkompetens är den del av normgivningsmakten som det enligt grundlag inte fordras lagform.⁸⁸ Restkompetensen bestäms således genom ett motsatsslut, där allt som inte enligt regeringsformen ska meddelas av riksdagen får meddelas av regeringen. För att positivt beskriva vilka områden som faller inom regeringens restkompetens måste därför en jämförelse med riksdagens primärområde göras.⁸⁹ Här kan särskilt framhållas att restkompetensen inbegriper sådana offentlighetsrättsliga föreskrifter som berör det allmänna internt, exempelvis föreskrifter om statliga myndigheters organisation.⁹⁰ Utöver detta – och sannolikt mest betydelsefullt i praktiken – träffar restkompetensen även föreskrifter mellan det offentliga och enskilda som inte anses vara betungande för den enskilde.⁹¹ Följaktligen ingår exempelvis bestämmelser om sociala förmåner i regeringens restkompetens, eftersom en sådan föreskrift är att anse som gynnande från den enskildes perspektiv. Även föreskrifter som är av neutral eller frivillig karaktär faller innanför regeringens restkompetens.⁹²

Regeringen kan som tidigare presenterat även få normgivningsmakt delegerat till sig från det fakultativa lagområdet.⁹³ Regeringen har då möjlighet att subdelegera sådana föreskrifter till förvaltningsmyndigheter eller kommuner om riksdagen givit sitt godkännande till ett sådant förfarande.⁹⁴ Vad gäller föreskrifter som faller inom regeringens primärområde får även det delegeras till en förvaltningsmyndighet.⁹⁵ Som en konsekvens av att riksdagen är det centrala normgivningsorganet har riksdagen emellertid alltid möjlighet att lagstifta oavsett om en föreskrift är inom regeringens primärområde.⁹⁶

2.3.3 Begränsningar av fri- och rättigheter

I regeringsformens andra kapitel finns en katalog av fri- och rättigheter som den enskilda ska vara tillförsäkrad mot det allmänna. Eftersom normgivning är en uppgift som allmänna organ utför måste fri- och rättigheterna beaktas vid normgivning.⁹⁷ Regeringsformen har huvudsakligen två kategorier av

⁸⁷ Se Bull & Sterzel (2023) s. 203.

⁸⁸ Se 8 kap. 7 § första stycket 2 RF.

⁸⁹ Jfr 8 kap. 2 § RF.

⁹⁰ Se Strömberg (1999) s. 153; Eka m.fl. (2018) s. 387. Jfr även 8 kap. 2 § RF.

⁹¹ Jfr 8 kap. 2 § första stycket 2 RF. Se prop. 1973:90 s. 210.

⁹² Se prop. 1973:90 s. 210; Strömberg (1999) s. 160. Notera dock att regeringen oavsett är bunden av riksdagens budgetbeslut och anslagsvillkor vid utfärdande av sociala förmåner.

⁹³ Se delavsnitt 2.3.2.1.

⁹⁴ Se 8 kap. 10 § RF. Jfr även Strömberg (1999) s. 116 f.

⁹⁵ Se 8 kap. 11 § RF; Bull & Sterzel (2023) s. 207.

⁹⁶ Se 8 kap. 8 § RF; Warnling Conradson m.fl. (2022) s. 257; Strömberg (1999) s. 100. Jfr även prop. 1973:90 s. 204.

⁹⁷ Se Strömberg & Lundell (2019) s. 96.

rättigheter, *relativa* och *absoluta*.⁹⁸ Vilka rättigheter som är relativa följer av 2 kap. 20 § regeringsformen. Genom en motsatstolkning av samma lagrum följer vilka rättigheter som är absoluta. De absoluta rättigheterna kan inte inskränkas utan grundlagsändring.⁹⁹ Relativa rättigheter får begränsas genom lag och i vissa fall även genom andra föreskrifter efter delegation.¹⁰⁰ Vid inskränkningar av relativa rättigheter måste de materiella skyddsreglerna i 2 kap. 21 § regeringsformen beaktas. Bestämmelsen stadgar att inskränkningar endast får ske i syfte att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, inskränkningen måste vara proportionerlig, får inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen samt ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller liknande åsiktsbildning.¹⁰¹ En föreskrift får därutöver aldrig meddelas i strid med Europakonventionen inklusive de ändrings- och tilläggsprotokoll som Sverige tillträtt.¹⁰²

Ytterligare skyddsregler finns i 2 kap. 22 § regeringsformen där det stadgas att ett särskilt förfarande tillämpas i riksdagen vid begränsning av relativa fri- och rättigheter. Genom förfarandet har en minoritet av riksdagsledamöterna möjlighet att få rättighetsbegränsande lagförslag vilandeförklarande i tolv månader. Riksdagen kan dock anta förslaget direkt om det finns en majoritet om fem sjättedelar av de röstande.¹⁰³ För vissa av de relativa rättigheterna, de så kallade opinionsfriheterna, måste även ytterligare skyddsregler i 2 kap. 23, 24 §§ regeringsformen beaktas vid en inskränkning.

2.3.4 Normgivning vid krig och krigsfara

I regeringsformens 15 kap. finns några särskilda grundlagsbestämmelser som blir tillämpliga när riket är i krig eller krigsfara. Syftet med kapitlet är att statsorganet även i krig ska kunna styras effektivt och samtidigt upprätthålla principen om maktutövningens lagbundenhet och därmed avhålla sig från att använda sig av den så kallade konstitutionella nödrätten, som har ansetts vara en för osäker grund att förlita sig på i orostider.¹⁰⁴ Det finns ingen definition av begreppen krig eller krigsfara i regeringsformen eller i regeringsformens förarbeten. Av flera andra förarbetsuttalanden samt uttalanden inom doktrin framgår det dock att begreppet har givits en politisk innebörd snarare än en

⁹⁸ Notera att det även finns en tredje kategori av rättigheter i 2 kap. 14–18 §§ RF som brukar kallas för *svaga* rättigheter som får sitt materiella innehåll genom andra lagar. Dessa kommer inte beröras närmare. Se t.ex. Strömberg & Lundell (2019) s. 107 f. för en genomgång av de svaga rättigheterna.

⁹⁹ Se Strömberg & Lundell (2019) s. 98. Notera dock att även om grundlagsändring genomförs är flera absoluta fri- och rättigheter likväl skyddade antingen genom Europakonventionen eller EU-stadgan.

¹⁰⁰ Se 2 kap. 20 § andra stycket RF; Strömberg & Lundell (2019) s. 101 f.

¹⁰¹ Se 2 kap. 21 § RF; Strömberg & Lundell (2019) s. 103 f.

¹⁰² Se 2 kap. 19 § RF. Jfr lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna för samtliga tillträdde ändrings- och tilläggsprotokoll.

¹⁰³ Se 2 kap. 22 § RF; Strömberg & Lundell (2019) s. 104.

¹⁰⁴ Se prop. 1973:90 s. 444 ff. Jfr även delavsnitt 3.4 för en djupare förklaring av konstitutionell nödrätt.

rättslig.¹⁰⁵ Detta medför att det huvudsakligen är regeringen som ansvarar för tolkningen av när riket befinner sig i krig eller krigsfara.

Vad gäller normgivningsmakten får regeringen utökade befogenheter när 15 kap. regeringsformen är tillämpligt. Enligt 6 § får regeringen vid krig eller krigsfara, efter bemyndigande i lag, meddela förordningar som annars måste ske i lagform. Med andra ord får delegation även ske på det obligatoriska lagområdet. Regeringen får emellertid aldrig stifta, upphäva eller ändra grundlagar, riksdagsordningen eller vallagen.¹⁰⁶ Lagrummet ger enbart stöd för regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne och ger inte upphov till så kallade generalfullmakter där regeringen bemyndigas på ett allmänt vis att handla mot eller upphäva lag.¹⁰⁷

Särskilt intressant är att medan huvuddelen av bestämmelserna i 15 kap. regeringsformen endast är tillämpliga vid krig eller krigsfara är 6 § utöver detta även tillämplig vid ”sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i”.¹⁰⁸ Både Hirschfeldt och Holmberg m.fl. påpekar att detta är en utvidgning av tillämpningsområdet och medför att paragrafen även kan aktiveras vid ett krig som Sverige inte nödvändigtvis är indraget i.¹⁰⁹

2.4 Beredning av föreskrifter

För att upprätthålla legitimiteten i en rättsstat är det av vikt att lagar och förordningar som antas håller en hög kvalitet. För att leva upp till rättsstatens krav krävs det dessutom att lagar och andra föreskrifter är förenliga med grundlagar och internationella förpliktelser. I Sverige säkras allt detta till stor del genom att ett gott beredningsarbete genomförs. Beredningen brukar både ske internt och externt, där den interna beredningen sker inom Regeringskansliet, exempelvis genom att regeringen utreder en fråga inom ramen för en så kallad departementspromemoria.¹¹⁰ Det finns inga regler för hur den interna beredningen ska gå till, utan det är upp till regeringen att avgöra hur den interna beredningen ska genomföras.¹¹¹

Den externa beredningen däremot, även kallad beredningskravet, finns grundlagsstadgad i 7 kap. 2 § regeringsformen och utgör grunden för det så

¹⁰⁵ Se t.ex. prop. 2009/10:80 s. 204; prop. 2022/23:74 s. 32; SOU 1972:15 s. 353 f.; SOU 2023:75 s. 83 ff.; Eka m.fl. (2018) s. 692 f.; Holmberg m.fl. (2012) s. 622; Bergling m.fl. (2016) s. 74 f.

¹⁰⁶ Se 15 kap. 6 § RF; Bergling m.fl. (2016) s. 74 f.; Strömberg (1999) s. 115.

¹⁰⁷ Se prop. 1973:90 s. 455. Jfr även Eka m.fl. (2018) s. 701.

¹⁰⁸ Se 15 kap. 6 § RF.

¹⁰⁹ Se Hirschfeldt, *Regeringsformen (1974:152) 15 kap. 6 §*; Holmberg m.fl. (2012) s. 628. Jfr även SOU 1972:15 s. 218 där Grundlagberedningen verkar vara av samma åsikt.

¹¹⁰ Se Widerström (2019) s. 91.

¹¹¹ Se SOU 1972:15 s. 150; prop. 1973:90 s. 288.

kallade remissförfarandet.¹¹² Beredningskravet stadgar att nödvändiga upplysningar från berörda myndigheter och, när det behövs, kommuner ska inhämtas genom ett remissförfarande.¹¹³ Bestämmelsen är således tvingande, men ej absolut eftersom upplysningar endast ska inhämtas i den mån det är *nödvändigt*.¹¹⁴ Även andra sammanslutningar och enskilda ska i den mån det krävs få tillfälle att yttra sig.¹¹⁵ Utöver att säkerställa att föreskrifter håller tillräckligt hög kvalitet och uppfyller rättsstatens krav, påpekar Heckscher att beredningskravet är viktigt eftersom det ger möjlighet för eftertanke, vilket minskar risken för både förhastade och populistiska beslut.¹¹⁶

Hur beredningskravet uppfylls regleras inte i bestämmelsen eller i annan författning.¹¹⁷ I stället är det upp till regeringen att besluta om vilka yttranden som är nödvändiga och formerna för yttrandenas inhämtande. En stark huvudregel får dock anses vara att remisser ska inhämtas skriftligt.¹¹⁸ I vissa undantagsfall när det till exempel rör sig om mindre kompletterande lagstiftning kan remittering ske på andra vis.¹¹⁹ Inte heller längden på remisstiden regleras i författning, men KU har flertalet gånger påpekat att det är av stor vikt att remisstider är tillräckligt långa för att remissinstanserna ska ges en reell möjlighet att överväga förslaget.¹²⁰ Enligt statsrådsberedningens framtagna Propositionshandboken (Ds 1997:1) bör remisstiden inte sättas kortare än tre månader som huvudregel.¹²¹ KU har konstaterat att beredningskravet leder till att kvaliteten på regeringens och riksdagens beslutsfattande ökar, vilket ytterst förbättrar demokratin, rättssäkerheten och effektiviteten.¹²²

2.5 Kungörelse och ikraftträdande av föreskrifter

Efter att en lag bifallits i riksdagen ska regeringen kungöra lagen så snart som möjligt.¹²³ Att regeringen även ska utfärda sina egna förordningar ansågs som en självklarhet och behövdes enligt propositionen inte nämnas direkt i regeringsformen.¹²⁴ Sedan 2016 anses en författning kungjord när föreskriften publicerats på Svensk författningssamlings webbplats.¹²⁵

¹¹² Se Jonsson Cornell (2023) s. 161 f.; Eka (2018) s. 326.

¹¹³ Se 7 kap. 2 § RF.

¹¹⁴ Se Widerström (2019) s. 93.

¹¹⁵ Se 7 kap. 2 § RF.

¹¹⁶ Se Heckscher (2011) s. 844 f.

¹¹⁷ Jfr NJA 2018 s. 743 p. 29.

¹¹⁸ Se Eka (2018) s. 327; Ds 1997:1 s. 27; Widerström (2019) s. 93.

¹¹⁹ Se Ds 1997:1 s. 27 f.; Eka (2018) s. 327 f.

¹²⁰ Se bet. 2013/14:KU6y s. 5 f.

¹²¹ Se Ds 1997:1 s. 32.

¹²² Se bet. 2008/09:KU10 s. 63.

¹²³ Se 8 kap. 19 § RF. Jfr även lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar; författningssamlingsförordning (1976:725).

¹²⁴ Se prop. 1973:90 s. 327.

¹²⁵ Se 5 § lagen om kungörande av lagar och andra författningar.

Det är dock av vikt att tiden mellan kungörandet och ikraftträdandet inte är för kort eftersom det måste finnas tid att anpassa sig till de nya reglerna.¹²⁶ Därför måste det ha förflutit viss tid mellan kungörandet och ikraftträdandet. Det saknas dock grundlagsregler om hur långt tid som måste passera mellan kungörandet och ikraftträdandet. Enligt Bull får detta emellertid inte ses som att alla tider mellan kungörelse och ikraftträdande är tillåtet.¹²⁷ Enligt KU bör det som huvudregel passera minst fyra veckor mellan kungörelse och ikraftträdande och endast i speciella undantagsfall mindre än två veckor.¹²⁸ Samma tidsram anges i statsrådsberedningens Gröna boken (Ds 2014:1).¹²⁹ Skälet till att det måste passera en viss tid mellan kungörandet och ikraftträdandet grundar sig på en tanke om rättssäkerhet och förutsägbarhet.¹³⁰ Särskilt vid betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter är grundtanken att allmänheten måste få en realistisk möjlighet att informeras om innehållet i den nya författningen för att kunna rätta sig efter den.¹³¹

2.6 Normprövning av föreskrifter

Om en föreskrift står i strid med överordnad bestämmelse eller om en stadgad ordning vid föreskriftens tillkomst i väsentligt hänseende har åsidosatts får varken domstolar eller förvaltningsmyndigheter tillämpa föreskriften.¹³² Denna ordning benämns i regeringsformen som *lagprövning*, men eftersom även förordningar och föreskrifter kan bli föremål för denna prövning är ett lämpligare begrepp sannolikt *normprövning*.¹³³ Normprövningen tar sikte på en konkret situation när en domstol eller myndighet i efterhand ska kontrollera att den rättsregel som tillämpas inte tillkommit på ett sätt som strider mot någon föreskrift av högre rang.¹³⁴ Det kan då ses som en logisk följd av den formella lagkraftens princip att den rättsregel med högst rang ska gälla.¹³⁵ Skulle domstolen eller myndigheten finna att normen står i strid mot en annan norm av högre hierarki blir konsekvenserna att föreskriften inte får tillämpas. Domstolen eller myndigheten kan aldrig upphäva en föreskrift, men i praktiken kan föreskriften bli verkningslös.¹³⁶ Vid en normprövning ska domstolen eller myndigheten särskilt beakta att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.¹³⁷

¹²⁶ Se Eka m.fl. (2018) s. 435; prop. 2015/16:157 s. 8.

¹²⁷ Se Bull (1999) s. 958.

¹²⁸ Se bet. 2021/22:KU10 s. 21; bet. 2004/05:KU10 s. 50.

¹²⁹ Se Ds 2014:1 s. 101.

¹³⁰ Se prop. 2015/16:157 s. 15; Bull (1999) s. 961 f.; Dibb (2020) s. 536 f.

¹³¹ Se Bull (1999) s. 961 f.

¹³² Se 11 kap. 14 § RF; 12 kap. 10 § RF.

¹³³ Jfr Bull & Sterzel (2023) s. 271 f.; Åhman (2011) s. 19 ff. för liknande resonemang.

¹³⁴ Se Derlén m.fl. (2020) s. 598 ff.

¹³⁵ Se Bull & Sterzel (2023) s. 271 f. Jfr 8 kap. 18 § RF för formella lagkraftens princip.

¹³⁶ Se Derlén m.fl. (2020) s. 600.

¹³⁷ Se 11 kap. 14 § andra stycket RF; 12 kap. 10 § andra stycket RF.

3 Reglering av allvarliga fredstida kriser enligt nu gällande ordning

3.1 Avsnittets innehåll och disposition

Följande avsnitt är avsett att kartlägga vilka bestämmelser som finns för att hantera en allvarlig fredstida kris enligt nu gällande ordning. Avsnittet syftar huvudsakligen till att besvara den första frågeställningen: *Hur regleras regeringens normgivningsbefogenheter under allvarliga fredstida kriser enligt nu gällande ordning?* Avsnittet är dessutom ett nödvändigt led i att besvara den andra frågeställningen.

Jag kommer inledningsvis under delavsnitt 3.2 att redogöra för hur systemet med god författningsberedskap är avsett att fungera. Därefter, under delavsnitt 3.3, beskriver jag vilka andra grundlagsregler som finns för att möjliggöra snabba normgivningsåtgärder under en kris. Under delavsnitt 3.4 behandlas den konstitutionella nödrätten genom att presentera konstitutionell praxis på området samt några kommentarer inom statliga utredningar och inom rättsvetenskapen. Avslutningsvis under delavsnitt 3.5 diskuterar jag mot bakgrund av det som framkommit tidigare i avsnittet vilka normgivningsbefogenheter regeringen har enligt nu gällande ordning under allvarliga fredstida kriser. Jag kommenterar även den konstitutionella nödrätten och diskuterar i vad mån nödrätten kan påverka regeringens handlingsutrymme under allvarliga fredstida kriser. Därefter presenterar jag undersökningens slutsatser i den första frågeställningen.

3.2 God författningsberedskap

3.2.1 Inledning

Jämfört med 15 kap. regeringsformen, som ger regeringen utökade normgivningsbefogenheter under krig eller krigsfara, saknar svensk rätt särskild grundlagsreglering för fredstida kriser.¹³⁸ Detta innebär att normgivning vid allvarliga fredstida kriser ska hanteras inom ramen för de vanliga normgivningsreglerna som huvudsakligen återfinns i 8 kap. regeringsformen.¹³⁹

3.2.2 Specifik beredskapslagstiftning

Avsaknaden av särskilda normgivningsregler i grundlagen innebär dock inte att det även saknas andra regler för allvarliga fredstida kriser. Tvärtom, finns det en relativt stor mängd av förberedda beredskapslagar inom specifika

¹³⁸ Se Hirschfeldt & Petersson (2020) s. 25; Asp (2023) s. 120, 130.

¹³⁹ Se Hirschfeldt (2020) s. 1148. Jfr även tidigare delavsnitt 2.3 för genomgång av de vanliga normgivningsreglerna.

områden som syftar till att möjliggöra skyndsamma normgivningsåtgärder i händelse av en kris.¹⁴⁰ Det finns således ingen *allmän* krislag eller motsvarande som träder i kraft i händelse av en kris och som ger regeringen utökade befogenheter, utan beredskapslagarna måste vara tydligt avgränsade och får endast avse ett särskilt utpekat område. De förberedda lagarna innehåller i regel ett bemyndigande till regeringen på ett område inom det fakultativa lagområdet där regeringen bemyndigas att utfärda nödvändiga förordningar för att minimera de negativa effekterna av en pågående kris.¹⁴¹ Det är även vanligt att ett sådant bemyndigande finns med i en vanlig lag inom en viss sektor, se till exempel 9 kap. 4 § smittskyddslagen (2004:168).¹⁴² Grundtanken är att ett sådant bemyndigande ger regeringen rättsliga förutsättningar att snabbt kunna utfärda en förordning, vilket förutsätts kunna ske betydligt snabbare än om samma föreskrift skulle lagstiftas av riksdagen. Därigenom tillgodoses behovet av att kunna meddela snabba föreskrifter under en krissituation.¹⁴³

För att ett sådant bemyndigande ska kunna leda till en snabbare normgivningsprocess måste lagen vara antagen och i kraft redan före en kris uppstår. Det krävs sålunda att riksdagen har förutsett inom vilka områden som det kan vara lämpligt att bemyndiga regeringen på. Att lagarna är i kraft före en kris inträffar innebär dock inte att regeringen alltid kan utnyttja bemyndigandena, utan bemyndigandena innehåller i regel klara förutsättningar när det får utnyttjas. Ett sådant exempel är att en allvarlig kris föreligger och riksdagens beslut inte kan inväntas. Det nyss beskrivna systemet, där riksdagen innan en kris uppstår bemyndigar regeringen i vanliga lagar inom ett avgränsat område, brukar benämnas som *god författningsberedskap*.¹⁴⁴

3.3 Konstitutionell beredskap

3.3.1 Inledning

Förutom arbetet med att bemyndiga regeringen före en fredstida kris äger rum kan det av olika anledningar inträffa en kris där det saknas ett relevant bemyndigande. Kanske har riksdagen misslyckats att förutse behovet av delegation inom ett visst område, kanske fick delegation inte äga rum på området eller kanske fann riksdagen det olämpligt att bemyndiga regeringen på området. Oavsett anledning framkommer det ur förarbetsuttalanden i propositionen till 1974 års regeringsform att en sådan situation är avsedd att kunna hanteras tillräckligt effektivt inom regeringsformens vanliga bestämmelser. I motiven uttalades att:

¹⁴⁰ Se Eklundh & Stjernquist (1994) s. 40 f.; Strömberg (1999) s. 173.

¹⁴¹ Se Jonsson Cornell (2020) s. 377 f.

¹⁴² Jfr även Jonsson Cornell (2020) s. 377 f.

¹⁴³ Se Jonsson Cornell (2022) s. 148 f.

¹⁴⁴ Se Hirschfeldt (2020) s. 1159; Hirschfeldt & Petersson (2020) s. 21.

[...] behov av snabbhet i beslutsprocessen som kan föreligga under andra utomordentliga förhållanden bör enligt beredningen tillgodoses inom ramen för den vanliga kompetensregleringen.¹⁴⁵

Det är sålunda tydligt att den svenska normgivningsregleringen är flexibelt utformat för att ge riksdagen och regeringen möjlighet att under brådskande förhållanden kunna införa föreskrifter mycket snabbt. Liknande åsikt har även Hirschfeldt och Petersson framfört då författarna har påpekat att arbetet med god författningsberedskap i vanliga lagar visserligen är viktigt, men att behovet likväl inte bör överdrivas eftersom regeringsformens vanliga regler tillhandahåller goda förutsättningar för ett skyndsamt agerande under en kris.¹⁴⁶

3.3.2 Möjligheter att påskynda arbetet inom regeringen

Regeringens arbete kan påskyndas genom flera olika bestämmelser. Bland annat kan remittering till Lagrådet avstås ifrån om det skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärda men uppstår.¹⁴⁷ Likaså kan beredningskravet anpassas för att möjliggöra snabbare handläggning under en kris. Som tidigare diskuterats är beredningskravet tvingande, men det saknas tydliga bestämmelser om när beredningskravet är uppfyllt.¹⁴⁸ Viss ledning kan hämtas från KU, som i sammanhanget har uttalat att beredningskravet är av väsentlig betydelse i alla regeringsärenden, inklusive krissituationer som kräver brådskande åtgärder. Däremot har utskottet påpekat att beredningskravet inte är lika långt för samtliga situationer, utan det är acceptabelt att remisstider förkortas under kriser. Detta menar KU är normalt och följer av krisens natur.¹⁴⁹

Även Högsta domstolen har berört frågan om beredningskravets nedersta gräns. Enligt min vetskap var det första gången som en prejudicerande domstol tog ställning till huruvida bristande beredning kunde utgöra grund för normprövning i målet NJA 2018 s. 743. Högsta domstolen fann inledningsvis att bristande beredning kan omfattas av normprövningsrätten.¹⁵⁰ Högsta domstolen konstaterade dock att det måste vara frågan om ett åsidosättande i *väsentligt hänseende* för att normprövningsrätten ska kunna tillämpas. Enligt Högsta domstolens mening tar kravet på åsidosättande i väsentligt hänseende i detta fall sikte på om frågor av betydelse för rättssäkerheten belysts och utretts tillräckligt.¹⁵¹ Vidare anförde domstolen att det följer av normprövningsbestämmelsens ordalydelse att särskild hänsyn ska tas till att riksdagen är folkets främsta företrädare.¹⁵² I den individuella bedömningen i målet konstaterade Högsta

¹⁴⁵ Se prop. 1973:90 s. 444.

¹⁴⁶ Se Hirschfeldt & Petersson (2020) s. 21 f.

¹⁴⁷ Se 8 kap. 21 § tredje stycket RF. Jfr även Widerström (2019) s. 96.

¹⁴⁸ Jfr delavsnitt 2.4.

¹⁴⁹ Se bet. 2009/10:KU10 s. 76 f.

¹⁵⁰ Se NJA 2018 s. 743 p. 35.

¹⁵¹ Se NJA 2018 s. 743 p. 37.

¹⁵² Se NJA 2018 s. 743 p. 38. Jfr även 11 kap. 14 § RF; 12 kap. 10 § RF.

domstolen att det i formell mening hade förekommit en bristande beredning eftersom beredningen hade varit för kort. Stadgad ordning hade således *inte* följts. Domstolen fann emellertid, trots att stadgad ordning inte fullföljts, att bristen i beredningen inte har resulterat i att konsekvenser för enskildas rättssäkerhet har blivit outredda eller oöverblickbara. Därmed var bristen inte *väsentlig* vilket krävs för att vägra tillämpa bestämmelsen på grund av bristande beredning. Domstolen fann således att bestämmelsen skulle tillämpas, trots att beredningskravet inte iakttagits fullt ut.¹⁵³ Jonsson Cornell och Widerström har tolkat rättsfallet som ett uttryck för att beredningskravets nedersta gräns går vid att konsekvenser för enskildas rättssäkerhet måste utredas och belysas.¹⁵⁴ Nergelius anser att rättsfallet tyder på att riksdagens bedömning huruvida beredningskravet är uppfyllt eller inte fick mycket stor betydelse i detta fall.¹⁵⁵

3.3.3 Möjligheter att påskynda arbetet inom riksdagen

Även behandlingen inom riksdagen kan förkortas för att tillgodose behovet av skyndsamma lagstiftningsprocesser. Riksdagens ledamöter kan om synnerliga skäl föreligger kallas till ett sammanträde senare än normalt.¹⁵⁶ Talmannen får kalla till ett sammanträde även när arbetet i kammaren inte pågår. Likaså har en beslutsför regering ensamt rätt att kalla kammaren till ett sammanträde under en period då arbetet i riksdagen inte pågår.¹⁵⁷ Det är även möjligt att hålla flera sammanträden i riksdagen under en dag.¹⁵⁸ Avseende möjligheten att väcka följdmotioner får det som lägst begränsas till endast en dag om ärendet är brådskande och synnerliga skäl föreligger.¹⁵⁹ Vidare kan även kravet på att betänkandet från utskottet ska vara tillgängligt för ledamöterna minst två dagar före avgörandet frångås.¹⁶⁰ Det finns i normalfallet heller ingen kvorumregel för att riksdagen ska vara beslutsför, det vill säga krav på minsta antal ledamöter.¹⁶¹

Riksdagens utskott besitter även en egen initiativrätt att väcka lagförslag inom ett ämne som hör till utskottets beredningsområde genom så kallade utskottsinitiativ.¹⁶² Ett utskott ska vid utnyttjande av sin initiativrätt på liknande vis som regeringsärenden inhämta nödvändiga upplysningar och yttranden från Lagrådet.¹⁶³ Det finns flera exempel på lagstiftning som skett genom utskottsinitiativ som gått mycket fort. Ett exempel är ändringen av

¹⁵³ Se NJA 2018 s. 743 p. 40.

¹⁵⁴ Se Jonsson Cornell (2020) s. 378; Widerström (2019) s. 101.

¹⁵⁵ Se Nergelius (2019) s. 279.

¹⁵⁶ Se 6 kap. 9 § andra stycket RO. Jfr även SOU 2018:31 s. 65.

¹⁵⁷ Se 6 kap. 12 § RO.

¹⁵⁸ Se SOU 2018:31 s. 65.

¹⁵⁹ Se 9 kap. 13 § RO; Eklundh & Stjernquist (1994) s. 42 f.; bet. 2021/22:KU23 s. 32; SOU 2018:31 s. 65 f.

¹⁶⁰ Se 11 kap. 2 § tredje stycket RO.

¹⁶¹ Jfr 4 kap. 7 § RF. Se Holmberg m.fl. (2012) s. 261 ff.; Eklundh & Stjernquist (1994) s. 42 f.

¹⁶² Se 9 kap. 16 § RO.

¹⁶³ Se 10 kap. 4, 5 §§ RO. Jfr även 8 kap. 21 § RF.

användningsområdet av det så kallade PKU-registret efter tsunamikatastrofen i Sydostasien som drabbade många svenskar. Socialutskottet utnyttjade möjligheten till utskottsinitiativ och lagändringen röstades igenom redan dagen efter utskottets betänkande i riksdagen och trädde i kraft tre dagar efter att initiativet ursprungligen hade väckts.¹⁶⁴ KU har konstaterat i en rapport att användandet av utskottsinitiativ har ökat kraftigt under senare tid och att det kan riskera att påverka maktdelningen mellan riksdagen och regeringen negativt. Dock påpekar KU likväl att utskottsinitiativ är ett mycket effektivt verktyg när det finns behov av snabba lagstiftningsåtgärder och det inte råder någon oenighet i frågan.¹⁶⁵

3.4 Konstitutionell nödrätt

3.4.1 Inledning

Med konstitutionell nödrätt avses en sedvanerättslig grundsats att statsmakten vid kvalificerade nödsituationer kan göra avsteg från grundlagen och likväl göra anspråk på att ha agerat rättsenligt.¹⁶⁶ Som konstaterats i tidigare avsnitt följer det av legalitetsprincipen att all utövning av offentlig makt ska ha stöd i lag, även i extrema och svåra situationer.¹⁶⁷ Tillämpning av en sedvanerättsligt grundad konstitutionell nödrätt väcker därför starka betänkligheter över dess förenlighet med legalitetsprincipen och rättsstatliga principer.¹⁶⁸ Den konstitutionella nödrätts (eventuella) existens i svensk rätt är både omdiskuterad och tämligen svåröverskådlig. För att belysa detta angav den statliga utredningen som tillsatts efter elfte september attackerna i USA att:

I Sverige har statsmakterna numera i huvudsak tagit avstånd från den konstitutionella nödrätten.¹⁶⁹

Några år senare uttalade Grundlagsutredningen 2008 att:

Det kan i vissa nödsituationer vara möjligt att med stöd av konstitutionell nödrätt fatta beslut i strid med regeringsformens bestämmelser. Sådant handlande kan sedan vid en efterhandsgranskning godtas som rättsenligt.¹⁷⁰

Följaktligen är den konstitutionella nödrätten ett udda – men likväl ett viktigt – fenomen inom den konstitutionella rätten att studera för att förstå regeringens handlingsutrymme vid allvarliga fredstida kriser.

¹⁶⁴ Se bet. 2004/05:SoU14; rskr. 2004/05:145.

¹⁶⁵ Se 2021/22:RFR8 s. 47 ff.

¹⁶⁶ Se Eka m.fl. (2018) s. 691; Hirschfeldt (2020) s. 1148; Jermsten (1992) s. 91.

¹⁶⁷ Jfr delavsnitt 2.2.2.

¹⁶⁸ Se t.ex. prop. 1987:88:6 s. 16; SOU 2003:32 s. 96; Cornell Jonsson (2022) s. 156; Dahlqvist & Reichel (2022) s. 149; Bergling m.fl. (2016) s. 82.

¹⁶⁹ Se SOU 2003:32 s. 96.

¹⁷⁰ Se SOU 2008:125 s. 525.

3.4.2 Den konstitutionella nödrättens (eventuella) existens

3.4.2.1 *Konstitutionsutskottets ställningstaganden*

Den konstitutionella nödrätten har aldrig prövats i domstol. Den typen av prövningar som dock givit den konstitutionella nödrätten ett visst materiellt innehåll är KU:s granskningar.¹⁷¹ I det så kallade *Bulltoftadramat* kapade tre personer år 1972 ett flygplan och tvingade piloten att flyga till Bulltofta. Villkoret från kaparna för att släppa passagerarna var att ett antal personer som befann sig i svenskt fängelse skulle överlämnas till kaparna. I annat fall hotade kaparna att spränga flygplanet. Detta föranledde att regeringen beslutade att överlämna fångarna och betala en lösensumma till kaparna.¹⁷² Vid KU:s efterhandsgranskning av regeringens agerande konstaterade utskottet att det är otvivelaktigt från ett strikt konstitutionellt perspektiv att regeringen inte iakttagit det konstitutionella regelsystemet. Detta bland annat då frigivningen från fängelset och utgivningen av lösensumman inte var lagligt grundat. KU konstaterade dock att det förelåg en uppenbar nödsituation, varför utskottet inte fann någon anledning att rikta kritik mot regeringens agerande i Bulltoftadramat.¹⁷³ Med anledning av agerandet i Bulltoftadramat blev regeringen också anmäld till JO. I sin granskning uttalade JO att den konstitutionella nödrätten visserligen var ett föga behandlat institut. JO konstaterade dock att det är otvivelaktigt att en sådan nödrätt existerade vid tillfället, varför JO inte valde att väcka åtal mot statsråden som fattade beslutet.¹⁷⁴

En liknande situation som har givit ett visst materiellt innehåll till den konstitutionella nödrätten är det så kallade *Norrmalmstorgsdramat* som ägde rum 1973. I Norrmalmstorgsdramat tog fyra bankrånare gisslan och krävde att en särskilt utpekad fånge och en lösensumma skulle överlämnas mot att gisslan skulle släppas. Dåvarande justitieministern fick av regeringen en fullmakt att bestämma om fången skulle överlämnas till rånarna, vilket även skedde efter att polisedningen funnit det nödvändigt.¹⁷⁵ Vid KU:s efterföljande granskning återgavs de uttalanden som utskottet gjort i Bulltoftadramat och konstaterade att även i förevarande fall förelåg en uppenbar nödsituation. Detta menar utskottet medförde att agerandet inte skulle ses som otillbörligt.¹⁷⁶

Även i det så kallade *ambassaddramat* diskuterades konstitutionell nödrätt. 1975 ockuperade sex utländska terrorister västtyska ambassaden i Stockholm. Terroristerna, som var vid livet, kunde gripas och utvisas. En av terroristerna hade fått splitterskador och fördes till sjukhus men kunde kort därefter utvisas

¹⁷¹ Se Bergling m.fl. (2016) s. 77.

¹⁷² Se SOU 2008:61 s. 81; Jermsten (1992) s.78 ff.

¹⁷³ Se bet. 1973:KU20 s. 17.

¹⁷⁴ Se JO 1975 s. 52 ff. Jfr även Eklundh & Stjernquist (1994) s. 36 f.

¹⁷⁵ Se SOU 2008:61 s. 82; Jermsten (1992) s. 80 f.

¹⁷⁶ Se bet. 1974:KU22 s. 19.

efter ett *regeringsbeslut*. Enligt dåvarande lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund var det emellertid *länsstyrelsen* – det vill säga inte *regeringen* – som var behörig att fatta beslut om utvisning.¹⁷⁷ KU valde trots detta att inte rikta någon kritik mot regeringens agerande i detta fall.¹⁷⁸

Konstitutionell nödrätt har även diskuterats i senare granskningar av KU, till exempel vid prövning av ubåtskrisen 1981¹⁷⁹ och tsunamikatastrofen i Asien 2004.¹⁸⁰ Där framfördes i huvudsak liknande skäl som de redogjorda granskningarna från 1970-talet varför de inte närmare kommer att behandlas.

3.4.2.2 *Grundlagsutredningens expertgrupp*

En av Grundlagsutredningen tillsatt expertgrupp berörde frågan om konstitutionell nödrätt vid sin utvärdering av regeringsformens krav på regeringens kollektiva beslutsform.¹⁸¹ Expertgruppen uppmärksammade inledningsvis att den kollektiva beslutsformen är en mycket central utgångspunkt för svensk konstitutionell rätt. Däremot konstaterade expertgruppen, bland annat med hänvisning till det tidigare nämnda Bulltoftadramat, att det inte kan uteslutas att det i framtiden uppstår en extrem situation där ett *regeringsbeslut* måste fattas mycket snabbt och det inte finns utrymme att upprätthålla kravet på minst fem närvarande statsråd. Expertgruppen diskuterade därför om det borde införas en uttrycklig bestämmelse i regeringsformen som tillåter att *regeringen* i särskilda fall får fatta ett *regeringsbeslut* med färre än fem statsråd. Att man under lång tid i Sverige har ansett att man inte bör förlita sig på den konstitutionella nödrätten, erinrar expertgruppen, talar för en sådan reglering.¹⁸²

Trots uttalandet att konstitutionell nödrätt inte är något svensk statsrätt bör förlita sig på menade likväl expertgruppen efter en samlad bedömning att kravet på den kollektiva beslutsformen inte bör ändras vid kriser då det ökar risken för missbruk. Expertgruppen uttalade att:

Om en situation uppkommer då man de facto inte kan upprätthålla kravet på fem statsråd för *regeringsbeslut* får man i stället, liksom hittills, ändå fatta nödvändiga beslut och förlita sig på att nödvändigheten erkänns i den efterföljande granskningen av regeringens handlande.¹⁸³

Följaktligen verkar expertgruppen förespråka att den etablerade ordningen ska bibehållas, varigenom KU i efterhand godtar vissa av regeringens grundlagsstridiga handlingar om de bedöms som nödvändiga.

¹⁷⁷ Se SOU 2008:61 s. 83; Jermsten (1992) s. 82 f.

¹⁷⁸ Se bet. 1975/76:KU50 s. 34.

¹⁷⁹ Se bet. 1981/82:KU35 s. 20.

¹⁸⁰ Se bet. 2005/06:KU8 s. 195 ff.

¹⁸¹ Jfr 8 kap. 3, 4 §§ RF.

¹⁸² Se SOU 2008:61 s. 106 ff.

¹⁸³ Se SOU 2008:61 s. 109.

3.4.2.3 *Uppfattningarna inom doktrinen om den konstitutionella nödrätten*

Vilken betydelse som KU:s ställningstagande ska tillmätas för den konstitutionella nödrättens existens är inte entydig inom den svenska rättsvetenskapen. Både Jermsten och Bull har framfört att den bästa tolkningen av KU:s praxis torde vara att det *inte* existerar någon allmän sedvanerättslig lära om konstitutionell nödrätt i Sverige. I stället bör KU:s ställningstagande snarare förstås som att nödbestämmelsen om ansvarsfrihet i brottsbalken också kan tillämpas på enskilda statsråd eller på regeringens kollektiva agerande för att bevilja ansvarsfrihet i efterhand. Detta eftersom en annan ordning – det vill säga tillämpning av konstitutionell nödrätt – skulle kraftigt undergräva grundlagens normativa ställning.¹⁸⁴

Flera författare inom rättsvetenskapen har emellertid uttryckt en motsatt uppfattning. Bergling m.fl. utesluter inte att det faktiskt existerar en sedvanerättsligt grundad regel om konstitutionell nödrätt. Författarna uttalar i förhållande till KU:s praxis att "[d]et går således fortfarande att tala om en på sedvanerätt vilande regel om konstitutionell nödrätt [...]".¹⁸⁵ Även Petré och Ragnemalm menar att KU:s praxis måste förstås som att konstitutionell nödrätt har tillämpats och att det därmed faktiskt har funnits ett visst utrymme för att tillämpa konstitutionell nödrätt inom svensk rätt.¹⁸⁶ Likaså har Hirschfeldt gjort uttalanden i samma linje där han menar att KU:s praxis bör tolkas som att det erkänns en viss mån av sedvanerättsligt grundad konstitutionell nödrätt, även om dess exakta omfattning inte är klarlagd.¹⁸⁷ Även Wennerström har framfört åsikten att det existerar en sedvanerättsligt grundad konstitutionell nödrätt som möjliggör att regeringen kan åsidosätta, i vart fall vissa, av grundlagens krav i särskilda situationer.¹⁸⁸ Jonsson Cornell har därtill uttryckt att "[i] de fåtal fall konstitutionell nödrätt har godtagits i Sverige har det gällt beslut och åtgärder i enskilda fall".¹⁸⁹ Detta uttalande tyder på att även Jonsson Cornell har tolkat KU:s praxis som tillämpning av konstitutionell nödrätt. Jonsson Cornell uttalar emellertid i samma text att "[k]onstitutionell nödrätt inte accepteras som en konstitutionell princip [...]".¹⁹⁰ Jonsson Cornell har även tillsammans med Salminen framfört liknande argument där författarna konstaterat att konstitutionell nödrätt med hänsyn till KU:s granskningar tveklöst utgör en empirisk fakta. Författarna uppmärksammar dock läsaren på att KU:s granskningar är något gamla.¹⁹¹

¹⁸⁴ Se Jermsten (1992) s. 89 f.; Bull (2008) s. 96.

¹⁸⁵ Se Bergling m.fl. (2016) s. 81.

¹⁸⁶ Se Petré & Ragnemalm (1980) s. 334.

¹⁸⁷ Se Hirschfeldt (2020) s. 1153.

¹⁸⁸ Se Wennerström (2012) s. 367.

¹⁸⁹ Se Jonsson Cornell (2022) s. 156.

¹⁹⁰ Se Jonsson Cornell (2022) s. 156.

¹⁹¹ Se Jonsson Cornell & Salminen (2018) s. 236.

3.4.3 Den konstitutionella nödrättens omfattning

Vid en granskning av vilka situationer som den konstitutionella nödrätten eventuellt kan tillämpas vid, ger KU:s praxis inte mycket mer ledning än att avvikelserna möjligen kan ske från regeringsformens krav på den kollektiva beslutsformen och eventuellt förvaltningens självständighet.¹⁹² Bland annat Wennerström har därför betonat att ingen situation som KU tagit ställning till rör en normgivningssituation. Tvärtom har samtliga av KU:s ställningstagande berört verkställighetsbeslut som regeringen eller enskilda statsråd har fattat i strid mot gällande författning. Därför verkar han vara av åsikten att den konstitutionella nödrätten inte bör kunna tillämpas för att åsidosätta regeringsformens normgivningsregler.¹⁹³ Cameron och Jonsson Cornell delar ett liknande synsätt och uttalar tämligen bestämt att "[d]en konstitutionella nödrätten omfattar i Sverige inte normgivningsbeslut, enbart verkställighetsbeslut".¹⁹⁴ Jermsten å andra sidan utesluter inte att det vid en extrem situation kan finnas utrymme att åsidosätta regeringsformens normgivningsregler och lagstifta i strid med regeringsformen med hänvisning till konstitutionell nödrätt.¹⁹⁵

Uttalanden från Grundlagsutredningen 2008 tyder också på att konstitutionell nödrätt är betydligt mer begränsat i normgivningsfall än verkställighetsfall. Utredningen uttrycker att den konstitutionella nödrätten kan finnas i svensk rätt. Grundlagsutredningen påpekar dock att det starkt kan ifrågasättas om det är möjligt att frångå regeringsformens normgivningsregler endast med hänvisning till konstitutionell nödrätt. Detta eftersom utredningen menar att författningsstridiga föreskrifter som utfärdats av regeringen vid nödsituationer sannolikt inte skulle godkännas som tillkomna i laglig ordning och därmed inte kunna tillämpas.¹⁹⁶ Därför menar utredningen att det finns skäl att skilja på den konstitutionella nödrätten i fråga om verkställighet och normgivning.¹⁹⁷

3.5 Avslutande kommentar

3.5.1 Regeringens normgivningsbefogenheter vid kris

Regeringsformen innehåller inga särskilda normgivningsregler för regeringen under allvarliga fredstida kriser. Tanken är i stället att regeringens krishantering ska bygga på i förhand delegerad normgivningsmakt från riksdagen enligt de vanliga reglerna i 8 kap. regeringsformen. Detta system brukar kallas för *god författningsberedskap*. Som undersökningen påvisat

¹⁹² Jfr 7 kap. 3, 4 §§ RF; 12 kap. 2 § RF.

¹⁹³ Se Wennerström (2012) s. 365.

¹⁹⁴ Se Cameron & Jonsson Cornell (2020) s. 1177.

¹⁹⁵ Se Jermsten (1992) s. 92.

¹⁹⁶ Se SOU 2008:125 s. 525 f. Jfr normprövningsinstitutet i 11 kap. 14 §, 12 kap. 10 § RF.

¹⁹⁷ Se SOU 2008:125 s. 525 f.

finns det goda möjligheter att bemyndiga regeringen på hela det fakultativa lagområdet. Regeringen kan även bemyndigas att meddela föreskrifter om moratorium på civilrättens område samt besluta om ikraftträdande av förberedda fullmaktslagar, såsom exempelvis ransoneringslagen.

I de fall det inte finns ett förberett bemyndigande till regeringen är det tydligt att regeringsformen är flexibelt utformat för att kunna skynda på en normgivningsprocess. Vid regeringens behandling kan lagrådsremiss avstås från om det allvarligt skulle fördröja processen så att avsevärda men uppstår. Vad gäller beredningskravet kan särskilt noteras att bestämmelsen är tvingande men inte absolut – det krävs med andra ord att upplysningar inhämtas i den mån det är nödvändigt. Detta gäller även vid brådskande författningsåtgärder. Det saknas dock författningsreglering som klargör när beredningskravet är uppfyllt, vilket kan vara förmånligt eftersom det medför att regeringens arbete kan vara flexibelt och till exempel förkorta remisstider om det behövs en skyndsam process. Det kan också vara ett bekymmer eftersom det kan vara besvärligt att veta vart den yttersta gränsen för att uppfylla beredningskravet går. NJA 2018 s. 743 ger visserligen viss ledning i frågan där Högsta domstolen förtydligade att om konsekvenser för enskildas rättssäkerhet inte har belysts eller undersökts tillräckligt kan det utgöra grund för normprövning. Riksdagens roll som folkets främsta företrädare ska dock enligt ordalydelsen i normprövningsrätten särskilt beaktas. Om riksdagen har accepterat en lag med kort beredning torde det krävas mycket för att lagen ska kunna upphävas efter NJA 2018 s. 743.

På motsvarande sätt som regeringen, har också riksdagen betydelsefulla möjligheter att förkorta lagstiftningsprocessen, inte minst genom flexibla kallelserregler, möjlighet till förkortad motionstid och avsaknad av kvorumbestämmelser. Det finns således – trots att det saknas ett generellt bemyndigande i grundlagen – verkningfulla regler även på grundlagsnivå för att möjliggöra ett snabbt och flexibelt beslutsfattande även under en pågående kris.

3.5.2 Påverkar den konstitutionella nödrätten regeringens normgivningsbefogenheter?

Konstitutionell nödrätt är ett svåröverskådligt och omdiskuterat fenomen inom svensk statsrätt. Försiktighet bör därför iaktas när den konstitutionella nödrättens existens och omfattning diskuteras. Det kan dock inledningsvis konstateras att den konstitutionella nödrätten är oförenlig med legalitetsprincipen och maktutövningens lagbundenhet. Detta har medfört att det råder en stark konsensus inom svensk rätt att en sedvanerättslig regel om konstitutionell nödrätt är principiellt olämplig att bygga svensk krishantering på.

Att den konstitutionella nödrätten är olämplig betyder emellertid inte att det kan uteslutas att den faktiskt existerar i svensk rätt. Tvärtom, tyder mycket på

att nödrätten faktiskt existerar, om än i begränsad omfattning. Grundlagsutredningens uttalande 2008, där de yttrade att det i vissa nödsituationer verkar finnas stöd för konstitutionell nödrätt, tyder på detta.¹⁹⁸ Det framkommer även tydliga tendenser i såväl KU:s som JO:s konstitutionella praxis som otvivelaktigt påminner om den konstitutionella nödrätten. Klart är att det har accepterats i efterhand av såväl KU som JO att enskilda statsråd och regeringen avviker från vissa av grundlagens krav i nödsituationer. Även den expertgrupp som tillsattes av Grundlagsutredningen verkar förespråka en lösning där det i efterhand kan accepteras som nödvändigt att regeringen under nödsituationer frångår vissa av grundlagens krav, såsom regeringens kollektiva beslutsform. Detta påminner mycket starkt om den konstitutionella nödrätten även om expertgruppen avstår från att uttryckligen nämna det.

Det har emellertid framhållits från olika håll att KU:s praxis kan tolkas på olika sätt och att KU:s uttalanden inte nödvändigtvis ger uttryck för en lära om konstitutionell nödrätt. Framför allt Jermsten och Bull menar att KU:s efterhandsgranskningar bör tolkas som att de godkänts med grund i den *straffrättsliga* bestämmelsen om nöd. Dessutom bör det framhållas att flera av KU:s och JO:s granskningar ägde rum för drygt 40–50 år sedan, varefter rättsläget naturligtvis kan ha förändrats. Trots detta har flera författare inom doktrin emellertid tolkat KU:s praxis som att det fortfarande ger uttryck för en lära om konstitutionell nödrätt. Detta har framförts av Berling m.fl., Hirschfeldt, Wennerström samt Cornell Jonsson både ensamt och tillsammans med Salminen och Cameron.

Sammantaget tyder mycket på att det i vart fall finns en begränsad möjlighet att åberopa konstitutionell nödrätt i svensk rätt. Detta med grund i uttalanden som återkommande gjorts i olika förarbeten och inom flera statliga utredningar samt vad som verkar vara majoritetsuppfattningen inom doktrin. En sådan nödrätt är tveklöst olämplig att bygga krisreglering kring samt är oförenlig med legalitetsprincipen, men uppsatsens undersökning tyder på att nödrätten likväl verkar existera.

När det gäller omfattningen av den konstitutionella nödrätten tyder uppsatsen på att nödrätten huvudsakligen kan aktualiseras i förhållande till vissa verkställighetsfall. Samma slutsats har uttalats tidigare av Wennerström samt Cameron och Jonsson Cornell. Även att KU:s praxis endast har behandlat verkställighetsfall stödjer också denna tes. Jermsten är egentligen den enda författare jag har kunnat hitta som inte utesluter att även normgivningssituationer kan föranleda att konstitutionell nödrätt tillämpas.

Ett möjligt systematiskt följdbesvär som inte heller talar för att konstitutionell nödrätt existerar vid normgivningsfall inom svensk rätt är att det finns en betydande risk att en föreskrift som tillkommer genom konstitutionell nödrätt

¹⁹⁸ Jfr delavsnitt 3.4.1.

aldrig skulle kunna tillämpas. Detta då myndigheter och domstolar inte får tillämpa föreskrifter som tillkommit i strid mot högre stående föreskrift – vilket ett förfarande med konstitutionell nödrätt rimligen borde vara.¹⁹⁹

Sammantaget saknas det därför erforderligt stöd för att den konstitutionella nödrätten skulle kunna tillämpas vid normgivning. Eftersom konstitutionell nödrätt är ett fundamentalt avsteg från grundläggande rättsstatliga principer fordras rimligtvis en återhållsamhet vid tolkning. En rimlig slutsats torde därför vara att den konstitutionella nödrätten inte kan tillämpas vid normgivningssituationer, utan endast på sin höjd vid vissa verkställighetsfall.

3.5.3 Slutsats: hur regleras regeringens normgivningskompetens enligt nu gällande ordning?

Eftersom allt relevant material för att besvara den första av undersökningens två frågeställningar har presenterats är en kortfattad summering av vad uppsatsen har kommit fram till i denna del på sin plats. Den första frågeställningen lyder: *Hur regleras regeringens normgivningsbefogenheter under allvarliga fredstida kriser enligt nu gällande ordning?*

Allvarliga fredstida kriser utlöser inga extra normgivningsbefogenheter för regeringen. Enligt nu gällande ordning regleras allvarliga fredstida kriser i stället huvudsakligen genom att riksdagen i vanliga lagar före en kris inträffar bemyndigar regeringen att meddela relevanta föreskrifter. För det fall att det inte finns ett förberett bemyndigande är det dock tydligt att reglerna i regeringsformen är avsedda att vara flexibla för att möjliggöra att nödvändiga normgivningsåtgärder kan vidtas mycket skyndsamt. Konstitutionell nödrätt torde inte kunna åberopas av regeringen i normgivningsfall. Detta medför att regeringen exempelvis inte torde kunna införa förordningar på områden som faller inom riksdagens lagområde och förvänta sig att en sådan ordning skulle godtas som tillåten vid en senare prövning, oavsett om en uppenbar nödsituation föreligger.

¹⁹⁹ Jfr delavsnitt 2.6.

4 Författningsberedskapens problem och tidigare förslag på lösningar

4.1 Avsnittets innehåll och disposition

Efter att föregående avsnitt har redogjort för hur regeringens normgivningsmakt under allvarliga fredstida kriser regleras enligt nuvarande ordning, avser följande avsnitt i stället att undersöka vilka problem som finns med nuvarande ordning och vilka lösningar som finns på dessa problem.

Jag kommer inledningsvis under delavsnitt 4.2 att presentera vilka problem som lyfts fram med nuvarande ordning inom den rättsvetenskapliga doktrinen och inom statliga utredningar. Därefter, under delavsnitt 4.3, presenterar jag två författningsförslag som tidigare har föreslagits för att lösa de nyss beskrivna problemen med gällande rätt. Under samma delavsnitt berörs även anledningarna till att författningsförslagen aldrig infördes. Avslutningsvis under delavsnitt 4.4 diskuterar jag, mot bakgrund av det som framkommit i avsnittet, vilka problem som finns med gällande rätt samt vilka möjliga lösningar som finns på problemen.

4.2 Vad finns det för problem med nuvarande ordning?

4.2.1 Svårt att meddela föreskrifter tillräckligt snabbt

Under en allvarlig fredstida kris måste det finnas möjlighet att meddela föreskrifter skyndsamt eftersom det kan uppstå situationer när det inte är lämpligt att invänta den normala lagstiftningsprocessen. Som presenterats i föregående avsnitt är tanken att detta ska kunna förverkligas i svensk rätt genom att riksdagen i förväg delegerar föreskriftsrätt till regeringen inom de områden som lagstiftaren förutspår kan komma att krävas snabba normgivningsåtgärder på. När en kris sedan inträffar ska regeringen mycket skyndsamt kunna meddela en förordning med stöd av bemyndigandet, vilket förutsätts kunna ske betydligt snabbare än om riksdagen hade lagstiftat på samma område.²⁰⁰

Ett problem som frekvent har framförts med att förlita sig på den nyss beskrivna ordningen är att det förutsätter att lagstiftaren lyckas förutspå alla tänkbara framtida kriser och vilka delegationsmöjligheter som kan komma att krävas i sådana kriser. Detta har i flertalet statliga utredningar och inom den

²⁰⁰ Se delavsnitt 3.2.

rättsvetenskapliga doktrinen påtalats vara praktiskt omöjligt.²⁰¹ Som exempel uttalade Grundlagsutredningen 2008 följande:

Eftersom det knappast är möjligt att förutse vilka kriser som kan uppkomma och vilka behov av föreskrifter som kan uppstå torde det vara tveksamt om regeringsformens delegationsregler alltid är tillräckliga för att hantera behovet av snabb normgivning i nödsituationer.²⁰²

Det är därför en påtaglig brist med nuvarande ordning att det är mycket svårt – om inte omöjligt – att ha en god författningsberedskap inom alla relevanta områden.

Samma slutsats uppmärksammade även Coronakommissionen i sitt slutbetänkande. De konstaterade dessutom att trots att det existerar ett bemyndigande på ett område som är relevant för krisen, kan det befintliga bemyndigandet likväl vara otillräckligt av andra anledningar. Kommissionen påpekade att detta var fallet under covid-19, där regeringens föreskrifter var begränsade till att avse hur lagstiftaren före pandemin hade antagit att en framtida pandemi kunde gestalta sig. Trots att riksdagen hade förutspått att allvarliga kriser skulle kunna inträffa på smittskyddsområdet och därför gjort vissa bemyndigande, visade det sig snabbt under covid-19 att utfärdade bemyndigande var otillräckliga eftersom möjligheterna för regeringen att meddela begränsningar för olika typer av sammankomster skiljde sig kraftigt åt. Vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar fanns det ett förberett bemyndigande till regeringen vilket möjliggjorde att regeringen förhållandevis snabbt kunde införa ett deltagartak på sådana sammankomster och tillställningar. Vid alla andra folksamlingar, där det inte fanns ett förberett bemyndigande, kunde regeringen inte begränsa antalet deltagare. Enligt kommissionens uppfattning var detta otillräckligt.²⁰³ På ett liknande vis har Sveriges Kommuner och Regioner vid sin utvärdering av pandemin också uttryckt bekymmer över att kriser ofta ställer fler krav än vad lagstiftaren kunnat förutse på förhand.²⁰⁴

För det fall att lagstiftaren inte lyckats förse regeringen med ett relevant bemyndigande för att hantera krisen effektivt finns det som tidigare presenterat en inbyggd flexibilitet i regeringsformens vanliga regler som möjliggöra en förhållandevis skyndsam normgivning.²⁰⁵ Detta möjliggör att riksdagen snabbt kan meddela en lag för att minimera de negativa konsekvenserna av krisen. Riksdagen har även möjlighet att genom lag

²⁰¹ Se t.ex. SOU 2023:75 s. 108; SOU 2008:125 s. 525; Hirschfeldt (2020) s. 1159; Eklundh & Stjernquist (1994) s. 41.

²⁰² Se SOU 2008:125 s. 525.

²⁰³ Se SOU 2022:10 s. 665 f.

²⁰⁴ Se Sveriges Kommuner och Regioner (2023) s. 460.

²⁰⁵ Jfr delavsnitt 3.3. Jfr även Eklundh & Stjernquist (1994) s. 41 f.; Hirschfeldt & Petersson (2020) s. 21 f.; Jonsson Cornell (2022) s. 150.

bemyndiga regeringen att meddela en förordning med samma syfte.²⁰⁶ Det har emellertid uppmärksammats inom den rättsvetenskapliga doktrinen att även denna ordning för med sig vissa nackdelar. Det har påpekats att en uppenbar risk med att tillåta författningar utarbetas på en så kort tid är att det är svårt att förena med de höga kvalitetskrav som normalt ställs på lagstiftningen och dess förarbete.²⁰⁷ Exempelvis har i regel en skyndsamt meddelad föreskrift inte lika goda möjligheter att bli lika noggrant studerad som vanliga föreskrifter.²⁰⁸ En risk med att tillåta snabb normgivning är sålunda att det riskerar att ske på bekostnad av kvaliteten i föreskriften.²⁰⁹ I värsta fall skulle en skyndsamt framtagen föreskrift aldrig kunna tillämpas då sådana problem som normalt upptäcks under förarbetsstadiet, kanske inte hinner upptäckas förrän föreskriften är i kraft.

4.2.2 Delegation får inte ske på det obligatoriska lagområdet
Ett ytterligare bekymmer som lyfts fram inom doktrin och statliga utredningar med att förlita sig på fullmaktslagar är att det inte finns möjlighet att delegera föreskriftsrätt på det obligatoriska lagområdet till regeringen. Hirschfeldt har betonat att det i allvarliga krissituationer kan krävas fullmaktslagar även på det obligatoriska lagområdet, särskilt i civilrättsliga frågor. Det skulle enligt Hirschfeldt exempelvis kunna röra sig om att meddela begränsande föreskrifter för skolor, vård- och omsorgsinrättningar som drivs i privata associationsformer.²¹⁰ Grundlagsutredningen påpekade samma sak och lyfter fram att under allvarliga kriser kan regeringen behöva meddela snabba föreskrifter för exempelvis finansiella marknader.²¹¹ Att delegera civilrättsliga föreskrifter till regeringen är i princip omöjligt enligt nu gällande ordning, med undantag för föreskrifter om anstånd med att fullgöra förpliktelser.²¹²

4.3 Tidigare författningsförslag

4.3.1 Författningsutredningen 1963 och Grundlagberedningen 1972

Författningsutredningen föreslog 1963 att nuvarande 15 kap. regeringsformen inte bara borde reglera krig och krigsfara, utan även *andra utomordentliga förhållanden*. Någon ingående kommentar om varför det borde införas eller vilka situationer det avsåg att träffa nämnde

²⁰⁶ Jfr Hirschfeldt & Petersson (2020) s. 20 ff. som redogör för att det finns skäl för att både riksdagen kan införa regler själv eller delegera denna makt till regeringen.

²⁰⁷ Se Cameron & Jonsson Cornell (2020) s. 1179 f.

²⁰⁸ Se Bergling m.fl. (2016) s. 160 ff.

²⁰⁹ Se Jonsson Cornell (2020) s. 380 f.

²¹⁰ Se Hirschfeldt (2020) s. 1160 f.

²¹¹ Se SOU 2008:125 s. 525.

²¹² Jfr 8 kap. 2 § första stycket 1 RF; 8 kap. 4 § RF. Jfr även delavsnitt 2.3.2.1.

Författningsutredningen aldrig.²¹³ En inte allt för osannolik tolkning är likväl att utredningen avsåg att reglera även andra allvarliga kriser än av krig och krigsfara föranledda i 15 kap. regeringsformen. Om denna ordning hade införts skulle regeringsformens bestämmelser, där delegation är tillåtet till regeringen på det obligatoriska lagområdet under krig och krigsfara, även kunna tillämpas under fredstida kriser.²¹⁴ Detta var dock varken något som Grundlagberedningen, regeringen eller riksdagen ansågs borde införas. I stället uttalades i förarbeten att sådana utomordentliga förhållanden som äger rum utanför krig eller krigsfara borde kunna tillgodoses tillräckligt effektivt inom ramen för den vanliga normgivningsmakten.²¹⁵

4.3.2 Grundlagsutredningen 2008

Även efter Författningsutredningens förslag 1963 har frågan om regeringens normgivningsmakt under fredstida kriser diskuterats. Grundlagsutredningen föreslog 2008, efter förslag från en av utredningen utsedd expertgrupp, att det borde ske en utvidgning av regeringsformens bestämmelser om regeringens normgivningskompetens vid nödsituationer.²¹⁶ Detta eftersom utredningen ifrågasatte om enbart god författningsberedskap i vanliga lagar var tillräckligt för att tillgodose behovet av effektiv normgivning i nödsituationer.²¹⁷ Expertgruppen konstaterade att det fanns olika sätt att öka regeringens normgivningskompetens under kriser. Ett alternativ som expertgruppen övervägde var att utöka regeringens normgivningsmakt på ett liknande sätt som Författningsutredningen 1963 föreslog, där regeringen tillåts att bemyndigas även på det annars obligatoriska lagområdet. Expertgruppen påpekade dock att en nackdel med denna lösning är att det kräver ytterligare bemyndigande i lag, vilket innebär att riksdagen fortfarande måste kunna förutspå vilka områden som ett bemyndigande krävs på. Expertgruppen ansåg mot bakgrund av detta att ett sådant förslag endast skulle få en begränsad nytta.²¹⁸

Expertgruppen valde i stället att förespråka en lösning som de beskrev som radikalare och sannolikt mer verkningsfull. Expertgruppen föreslog att regeringsformen skulle kompletteras med en generell rätt för regeringen att utan föregående bemyndigande meddela sådana föreskrifter som i vanliga fall ska meddelas genom lag under nödsituationer. På så vis skulle förslaget lösa problemet med att det är svårt för riksdagen att på förhand se vilka bemyndigande som krävs.²¹⁹ Grundlagsutredningen delade expertgruppens lösning i denna del och föreslog i sitt betänkande att expertgruppens förslag skulle införas tillsammans med övriga bestämmelser i 15 kap.

²¹³ Se SOU 1963:17 s. 473 ff.

²¹⁴ Jfr 15 kap. 6 § RF. Jfr även delavsnitt 2.3.4.

²¹⁵ Se prop. 1973:90 s. 443 ff.; SOU 1972:15 s. 214 ff.; Eklundh & Stjernquist (1994) s. 39.

²¹⁶ Jfr SOU 2008:61 för expertgruppens förslag.

²¹⁷ Se SOU 2008:125 s. 524 f.

²¹⁸ Se SOU 2008:61 s. 110 f.

²¹⁹ Se SOU 2008:61 s. 110 ff.

regeringsformen. Utredningen föreslog därför att rubriken till regeringsformens nuvarande 15 kap. skulle ändras till ”Krig, krigsfara och nödsituationer” samt kompletteras med följande bestämmelser om regeringens rätt att meddela föreskrifter i nödsituationer.²²⁰

17 § Föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag får meddelas av regeringen genom förordning i en nödsituation som innebär

1. omfattande skador eller en överhängande risk för omfattande skador på människor, egendom eller miljö, eller
2. en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i centrala samhällsfunktioner.

Första stycket gäller dock endast om ett dröjsmål med föreskrifterna allvarligt kan motverka arbetet med att hindra eller bekämpa skadan eller störningen. Föreskrifterna får inte innebära stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

18 § När regeringen utfärdar föreskrifter som avses i 17 § ska regeringen samtidigt tillkännage föreskrifterna för allmänheten och ange vilken nödsituation som föranlett föreskrifterna och i vilket geografiskt område de gäller. Föreskrifterna träder i kraft sedan de tillkännagetts på detta sätt.

19 § Föreskrifter som avses i 17 § upphör att gälla senast tolv dagar efter utfärdandet. Sådana föreskrifter ska så snart som möjligt efter utfärdandet underställas riksdagen för prövning. Anser riksdagen att föreskrifterna ska fortsätta att gälla ska de meddelas i form av lag.²²¹

Sammantaget innebar förslaget således en generell befogenhet för regeringen att meddela föreskrifter direkt på lagområdet utan föregående delegation. För att minska risken för missbruk av regeln avgränsades tillämpningsområdet. Nödsituationen var tvungen att innebära omfattande skador eller risk för sådan skada på människor, egendom eller miljö; alternativt en allvarlig störning i centrala samhällsfunktioner eller överhängande risk för sådan störning. Regeringen fick endast utnyttja regeln om ett dröjsmål skulle allvarligt motverka eller hindra bekämpandet av skadan. Därutöver var regeringen tvungen att offentliggöra föreskriften för allmänheten och föreskriften upphörde att gälla om den inte underställdes och godkändes av riksdagen inom tolv dagar, vilket var en ytterligare skyddsmekanism för att motverka riskerna förenade med förändringen av normgivningsfördelningen. Dessutom fick aldrig grundlag, riksdagsordningen eller vallagen ändras genom detta förfarande.²²²

Grundlagsutredningens förslag infördes dock aldrig efter att förslaget mött kritik av MSB respektive Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet

²²⁰ Se SOU 2008:125 s. 649, 102 f.

²²¹ Se SOU 2008:125 s. 102 f.

²²² Se SOU 2008:125 s. 526 f.; Hirschfeldt & Petersson (2020) s. 28 f.

under remissförfarandet.²²³ Som grund för kritiken utvecklade MSB för det första att förslaget var otillräckligt motiverat eftersom utredningen inte visat på ett tillräckligt stort behov av att utvidga regeringens normgivningsmakt under kriser. Särskilt beaktat förslagets principiella betydelse menade MSB att utredningen inte var tillräcklig för att motivera en utvidgad förordningsmakt. För det andra menade MSB att konsekvenserna av att ge regeringen befogenhet att agera utan bemyndigande på hela lagområdet riskerar att få omfattande och svåröverskådliga konsekvenser. För det tredje anförde MSB att förslaget i praktiken innebär ett generellt normgivningsbemyndigande till regeringen vilket är principiellt olämpligt då det leder till en ökad maktkoncentration hos regeringen samt en sammansmältning av lagstiftningsmakt och exekutiv makt. Med grund i de tre anförda skälen avstyrkte MSB förslaget.²²⁴ Även Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet avstyrkte förslaget och förordnade att det i stället borde införas en möjlighet för riksdagen vid allvarliga kriser att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter på det obligatoriska lagområdet. Detta menade fakultetsstyrelsen möjliggör att riksdagen kan uppställa lämpliga villkor, men medför inte att riksdagen lämnar ifrån sig så långtgående befogenheter som Grundlagsutredningens förslag innebar.²²⁵ Med anledning av kritiken som inkommit från MSB och Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet valde regeringen att inte gå vidare med förslaget.²²⁶

4.3.3 Varför har föreslagna lösningar inte införts?

Skälet till att Författningsutredningens och Grundlagsutredningens lösningar inte har införts beror dels på att det finns en risk för missbruk med att utvidga regeringens normgivningsmakt, dels att nuvarande ordning redan tillgodoser behovet av effektiv normgivning förhållandevis väl.

När det gäller Författningsutredningens förslag är det tydligt enligt uttalanden i propositionen till 1974 års regeringsform att en utvidgning av normgivningsmakten vid fredstida kriser inte ansågs nödvändigt eftersom de nuvarande reglerna i 8 kap. regeringsformen bedömdes vara tillräckligt flexibla för att tillgodose behovet av en effektiv normgivning under fredstida kriser.²²⁷ Liknande uttalande har även senare gjorts, bland annat i den så kallade Hot- och riskutredningen 1995, som fann att motsvarande regler som i 15 kap. 6 § regeringsformen inte skulle vara särskilt verkansfullt för andra kriser än av krig eller krigsfara föranledda.²²⁸ På samma vis har Ericson och Wilske påpekat att tidsnöd sällan är ett bra argument för att motivera utökade befogenheter till regeringen under fredstida kris eftersom de vanliga

²²³ Se prop. 2009/10:80 s. 207.

²²⁴ Se MSB, remissyttrande över betänkandet *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125).

²²⁵ Se Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, remissyttrande över betänkandet *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125) s. 3.

²²⁶ Se prop. 2009/10:80 s. 207.

²²⁷ Se prop. 1973:90 s. 443 ff.

²²⁸ Se SOU 1995:19 s. 195.

normgivningsreglerna tillåter att nya föreskrifter kan införas mycket snabbt.²²⁹ Sammantaget tyder detta på att ett av huvudskälen till att de tidigare presenterade författningsförslagen inte införts beror på att nuvarande ordning redan tillgodoser behovet av effektiv normgivning i en förhållandevis stor utsträckning.

Förutom att nuvarande regelverk redan i hög grad uppfyller kravet på effektiv normgivning, har det även anförts att det är principiellt olämpligt att utöka regeringens befogenheter under fredstida kriser. Den principiella lämpligheten har huvudsakligen diskuterats i förhållande till Grundlagsutredningens förslag, sannolikt eftersom de gick betydligt längre i sitt förslag än vad Författningsutredningen gjorde. Argumentet grundar sig i en rädsla för att en framtida regering ska kunna missbruka den utökade normgivningsbefogenheten. Detta eftersom en sådan utvidgning av normgivningsmakten som Grundlagsutredningen föreslog 2008 hade inneburit flera avvikelser från mycket grundläggande konstitutionella principer, såsom den formella lagkraftens princip och riksdagens ställning som det centrala statsorganet.²³⁰ I värsta fall fanns det en rädsla för att en sådan utvidgning av regeringens makt skulle kunna förändra det demokratiska statsskicket, vilket det finns historiska exempel på från Tyskland under 1930-talet.²³¹

Det råder dock delade meningar om risken för missbruk är så stor att den aldrig kan övervinnas eller om det faktiskt är möjligt att utöka regeringens normgivningsmakt under fredstida kriser utan risk för att regeln missbrukas med hjälp av effektiva skyddsmekanismer. Vissa har påpekat att regeringens normgivningsmakt kan utvidgas på ett sätt som kraftigt begränsar risken för missbruk genom att införa särskilda skyddsmekanismer som inskränker regeringsförordningarnas giltighetstid och/eller materiella omfång.²³² Andra hävdar dock att en sådan utvidgning, trots relevanta skyddsmekanismer, inte borde införas eftersom det är principiellt olämpligt och är oförenligt med flera grundläggande demokratiska principer.²³³

4.4 Avslutande kommentar

4.4.1 Vad finns det för problem med nuvarande ordning?

Det svenska systemet som huvudsakligen förlitar sig på en god författningsberedskap i vanliga lagar har både försvarats och kritiserats. Det

²²⁹ Se Ericson & Wilske (2020) s. 1089.

²³⁰ Se Jonsson Cornell (2022) s. 152.

²³¹ Se Eklundh & Stjernquist (1994) s. 38 f.

²³² Se Cameron & Jonsson Cornell (2020) s. 1177; Hirschfeldt (2020) s. 1171.

²³³ Se Eklundh & Stjernquist (1994) s. 38 f.

har flertalet gånger diskuterats huruvida det är ett ändamålsenligt system eller inte.

En av de största utmaningarna med nuvarande system som lyfts fram inom flera statliga utredningar och inom doktrin är att det är omöjligt att förutse alla situationer när ett bemyndigande till regeringen krävs för att hantera en kris effektivt. Detta är sannolikt det största inneboende problemet med att förlita sig på god författningsberedskap eftersom det kräver att lagstiftaren både kan förutse vilket område ett bemyndigande behövs på och vilka typer av föreskrifter som regeringen ska få meddela med stöd av bemyndigandet. Misslyckas riksdagen med att förutse detta, är det dock tydligt att fäderna till regeringsformen har tänkt att en sådan situation ska kunna lösas förhållandevis skyndsamt genom de flexibla grundlagsreglerna. I extrema fall är tanken att det ska vara möjligt att få till stånd en lagändring genom de vanliga grundlagsreglerna inom några få dagar. Det har emellertid uppmärksamats att även om en sådan flexibilitet är gynnsam för att få till stånd snabba författningsändringar, finns det följdbesvär med att tillåta sådan snabb normgivning. Bland annat finns det en risk att skyndsamhet i normgivningsprocesser inverkar negativt på föreskrifternas kvalitet.

Även att delegation inte får ske på det obligatoriska lagområdet är ett problem som återkommande har diskuterats. Att detta skulle utgöra ett betydelsefullt bekymmer verkar emellertid inte alla instämma i. Ericson och Wilske samt Hot- och riskutredningen har uttryckt att en utvidgning av normgivningsmakten vid fredstida kriser inte alls är påkallat eftersom fredstida kriser mycket sällan är tillräckligt allvarliga för att behöva använda sig av motsvarande regler som finns i 15 kap. regeringsformen. Därmed menar både författarna och utredningen att det saknas ett behov av att tillåta delegation till regeringen på det obligatoriska lagområdet. Detta kan emellertid ifrågasättas. Både Grundlagsutredningen och Hirschfeldt har redogjort för relevanta tillfällen när delegation på det obligatoriska lagområdet skulle kunna vara lämpligt även under allvarliga fredstida kriser, detta huvudsakligen på civilrättens område. Exempelvis skulle skyndsamma föreskrifter kunna vara nödvändiga under allvarliga fredstida kriser på finansiella marknader.

4.4.2 Vilka lösningar har föreslagits på ovanstående problem och varför har förslagen aldrig införts?

En ändring av regeringsformen för att lösa de bekymmer som precis presenterats har både diskuterats och föreslagits flera gånger. Grundlagsreglering föreslogs redan i samband med införandet av regeringsformen 1974, men även senare av Grundlagsutredningen 2008. Förslagen har varit avsedda att lösa de problem som diskuterats i tidigare avsnitt som problematiska med nuvarande system. Författningsutredningen 1963 föreslog att delegation vid andra utomordentliga förhållanden – precis som under krig och krigsfara – skulle vara tillåtet även på det obligatoriska

lagområdet. Grundlagsutredningen 2008 gick längre och föreslog att regeringen under vissa förutsättningar skulle få lov att meddela föreskrifter på nästan hela lagområdet utan föregående delegation. Trots att båda förslagen sannolikt skulle lösa de problem som beskrivits med nuvarande ordning infördes som bekant inget av förslagen.

Det finns två huvudsakliga skäl till att grundlagsreglering aldrig införts under fredstida kriser. Det första skälet är att den nuvarande ordningen redan tillgodoser behovet av snabb normgivning förhållandevis väl. Detta har gjort att behovet av att utvidga regeringens befogenheter har ansetts mindre angeläget. Det andra skälet varför en grundlagsändring aldrig införts är på grund av de principiella risker som finns förenade med en sådan reglering. Öppnas möjligheten för en regering att meddela föreskrifter direkt på lagområdet blir det visserligen lättare att utfärda effektiva förordningar i kris, men en sådan ordning riskerar samtidigt att suddas ut riksdagens dominant ställning i förhållande till regeringen. Detta är något som i värsta fall en framtida auktoritär regering skulle kunna missbruka på samma vis som i Tyskland under 1930-talet. Enligt min uppfattning är det tydligt – efter en granskning av propositionen av 1974 års regeringsform, MSB:s och Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitets remissvar till grundlagsutredningens förslag samt de uttalanden som gjorts inom doktrin – att risken för missbruk har varit ett av de avgörande skälen att en utökad normgivningsmakt för regeringen vid fredstida kriser aldrig införts. Detta trots det varit föreslaget flertalet gånger och sannolikt skulle lösa flera av de problem som finns med nuvarande ordning.

Trots de betydande principiella riskerna, har flera författare påpekat att det likväl är möjligt att utöka regeringens normgivningsbefogenheter på ett sätt som inte riskerar att missbrukas om de förenas med vissa skyddsmekanismer. Det har bland annat framkommit att om regeringsförordningarna förenas med begränsningar i dess giltighetstid och/eller materiella omfång bör risken för missbruk kunna uteslutas. Andra författare har dock påpekat att det är svårt – om inte omöjligt – att utforma en tillräckligt säker skyddsmekanism som utesluter missbruk av en sådan bestämmelse. Frågan om det är möjligt att införa utökade normgivningsbefogenheter till regeringen och samtidigt ställa upp tillräckliga skyddsmekanismer för att täcka upp för en potentiellt auktoritär regering är således omstritt inom den rättsvetenskapliga diskussionen.

5 Författningsåtgärder under covid-19

5.1 Avsnittets innehåll och disposition

Följande avsnitt är avsett att presentera ett urval av normgivningsåtgärder som vidtogs under covid-19. Syftet med avsnittet är att undersöka praktiska exempel för att se vilka lärdomar som kan dras från pandemin för att besvara uppsatsens syfte och frågeställningar. Utefter vilka kriterier urvalet av författningarna har baserats på har redovisats under delavsnitt 1.3.

Avsnittet följer samma disposition som urvalet av författningar har baserats på. Jag kommer inledningsvis under delavsnitt 5.2 att presentera några förordningar som utfärdats med stöd av ett bemyndigande i lag som fanns förberett före covid-19 inträffade. Därefter, under delavsnitt 5.3, presenterar jag några nya lagar och förordningar som tillkommit på områden det *inte* har funnits ett förberett bemyndigande till regeringen på före pandemin. I delavsnittet redogörs både för nya bemyndiganden som skett till regeringen under pandemin och för en lag där riksdagen inte delegerade normgivningsmakt till regeringen, utan valde att meddela samtliga relevanta föreskrifter i lagform. Under delavsnitt 5.4 redogör jag även för några föreskrifter som regeringen meddelade med grund i sitt eget primärområde. Avslutningsvis under delavsnitt 5.5 kommenterar jag vilka generella lärdomar som kan dras av de redovisade författningsåtgärderna under covid-19-pandemin.

5.2 Förordningar meddelade med stöd av ett förberett bemyndigande i lag

5.2.1 Förordningar meddelade med stöd av bemyndigande i ordningslagen

Samma dag som WHO definierade covid-19 som en pandemi, den 11 mars 2020, utfärdade regeringen en förordning om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 500 deltagare. Förordningen trädde i kraft redan dagen efter.²³⁴ Regeringen ändrade sedermera förbudet till att omfatta fler än 50 deltagare från och med den 29 mars 2020.²³⁵ Jag har inte kunnat hitta att något av dessa två förslagen varit utsända för remissbehandling.²³⁶ Regeringens förordning meddelades med

²³⁴ Se SFS 2020:114; Världshälsoorganisationen, *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*.

²³⁵ Se SFS 2020:162.

²³⁶ Jfr även JO, remissyttrande över promemorian *Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare* s. 3 där även JO kommit fram till samma slutsats.

stöd av det förberedda bemyndigandet i 2 kap. 15 § ordningslagen. Enligt nämnda lagrum bemyndigades regeringen att meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ska vara förbjudet i syfte att motverka en epidemi.²³⁷ Eftersom regeringens förordning dessutom begränsar mötes- och demonstrationsfriheten hade det emellertid inte varit tillräckligt att bemyndigandet endast reglerats i ordningslagen. Därför var även sedan tidigare regeringsformen utrustad med en möjlighet att begränsa mötes- och demonstrationsfriheten i syfte att begränsa farsot, vilket även fick delegeras till regeringen.²³⁸

Med stöd av samma bemyndigande i ordningslagen publicerade justitiedepartementet en promemoria den 16 november 2020 med förslag om att begränsa antalet deltagare på allmänna sammankomster och offentliga tillställningar till högst åtta deltagare.²³⁹ Förslaget remissbehandlades där svarstiden endast var tre dagar.²⁴⁰ En av flera remissinstanser som invände mot förslaget korta remisstid var JO. I sitt remissvar angav JO att det saknades en djupare analys av huruvida förslaget var ändamålsenligt för att bekämpa covid-19 och avstyrkte att reglerna skulle införas på obestämd tid. Slutligen påpekade JO även att regeringens beredningsprocess inger betänkligheter om beredningskravet verkligen har uppfyllts.²⁴¹ Trots kritiken utfärdade regeringen förordningen utan tidsbegränsning den 20 november 2020 med ikraftträdandedatum den 24 november 2024.²⁴² Förordningen var gällande till och med 8 januari 2021, då den så kallade covid-19-lagen och tillhörande covid-19-förordningen trädde i kraft och ersatte den tidigare förordningen som grundat sig på bemyndigandet i ordningslagen.²⁴³

5.2.2 Förordningar meddelade med stöd av bemyndigande i smittskyddslagen

Den 1 februari 2020 beslutade regeringen att covid-19 ska vara en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom enligt smittskyddslagen.²⁴⁴ Åtgärden var möjlig eftersom smittskyddslagen föreskrev möjligheten för regeringen att klassificera en sjukdom som allmänfarlig och samhällsfarlig om riksdagens beslut inte kunde avvaktas.²⁴⁵ Följderna av regeringens klassificeringsbeslut var att flera andra bemyndiganden i smittskyddslagen kunde tillämpas. Bland annat fick regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, befogenhet att meddela ytterligare föreskrifter som

²³⁷ Se 2 kap. 15 § första stycket ordningslagen.

²³⁸ Se 2 kap. 24 § första stycket RF; 2 kap. 20 § första stycket 1 och andra stycket RF.

²³⁹ Se Justitiedepartementet, Ju2020/04130.

²⁴⁰ Se Justitiedepartementet, Ju2020/04130.

²⁴¹ Se JO, remissyttrande över promemorian *Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare*.

²⁴² Se SFS 2020:1000.

²⁴³ Jfr SFS 2021:4; SFS 2021:8. Jfr även delavsnitt 5.3.1.2.

²⁴⁴ Se förordning (2020:20) om att bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168) om allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på infektion med 2019-nCoV.

²⁴⁵ Se 9 kap. 2 § smittskyddslagen.

krävs för ett ändamålsenligt smittskydd samt till skydd för enskilda.²⁴⁶ Regeringen fick med stöd av ett ytterligare bemyndigande i smittskyddslagen därutöver meddela andra smittskyddföreskrifter som har en betydande inverkan på möjligheterna att vidmakthålla ett effektivt smittskydd.²⁴⁷ Det senare bemyndigandet bedömdes emellertid ha ett oklart tillämpningsområde varför ett kompletterande bemyndigande senare utfärdades, vilket kommer beröras vidare under delavsnitt 5.3.1.1.

5.2.3 Förordningar meddelade med stöd av bemyndigande i alkohollagen

För att förhindra smittspridning på serveringsställen utfärdade regeringen en förordning den 18 november 2020 med ett förbud mot att servera alkoholdrycker efter klockan 22.00. Förordningen trädde i kraft den 20 november 2020.²⁴⁸ Förordningen grundade sig på ett förberett bemyndigande i 3 kap. 10 § alkohollagen (2010:1622). Förbudet ändrades ett flertal gånger och under några veckor vid årsskiftet 2020/2021 inträdde förbudet redan klockan 20.00.²⁴⁹

5.3 Författningsåtgärder på områden det inte funnits ett bemyndigande på före covid-19

5.3.1 Bemyndiganden som skett under covid-19

5.3.1.1 Tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen

De befintliga bemyndigandena i 9 kap. smittskyddslagen²⁵⁰ ansåg regeringen tidigt i pandemin ha ett oklart tillämpningsområde och vara otillräckligt för att effektivt hantera pandemin.²⁵¹ Regeringen arbetade därför fram en proposition som innehöll förslag att smittskyddslagen skulle kompletteras med tre bestämmelser. Genom förslaget skulle regeringen bemyndigas att meddela vissa betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter om det krävdes av smittskyddsskäl. Föreskrifterna fick avse tillfälliga begränsningar för folksamlingar, tillfälliga nedstängningar av olika handelsplatser, sociala och kulturella mötesplatser, transporter och andra liknande åtgärder. Föreskrifter

²⁴⁶ Se 9 kap. 4 § smittskyddslagen.

²⁴⁷ Se 9 kap. 6 § smittskyddslagen.

²⁴⁸ Se SFS 2020:956.

²⁴⁹ Se SFS 2020:1294; SFS 2020:1295; SFS 2021:16; SFS 2021:17; SFS 2021:30; SFS 2021:31; SFS 2021:61; SFS 2021:62; SFS 2021:116; SFS 2021:117; SFS 2021:118.

²⁵⁰ Jfr delavsnitt 5.2.2.

²⁵¹ Jfr prop. 2003/04:30 s. 247 där bemyndigandet främst verkar vara inriktat på att ge sjukvårdshuvudmännen och smittskyddsläkaren instruktioner. Jfr även Hirschfeldt (2020) s. 1161; Nylén (2021) s. 293.

som regeringen meddelade med stöd av bemyndigandet skulle enligt regeringens förslag snarast underställas riksdagens prövning.²⁵²

Den 4 april 2020 sändes lagförslaget ut på ett remissförfarande. De 13 tillfrågade remissinstanserna fick endast 24 timmar på sig att svara på remissen, dessutom förlagt under en helg.²⁵³ Utöver de 13 instanser som tillfrågats att yttra sig över förslaget, inkom ytterligare elva andra organisationer och sammanslutningar på eget initiativ med synpunkter på regeringens förslag.²⁵⁴ JO påpekade i sitt remissyttrande att de tillsammans med Förvaltningsrätten i Stockholm var de enda remissinstanserna som hade någon inriktning mot konstitutionella frågor. JO menade att detta tillsammans med den korta remisstiden leder till att lagförslagets konstitutionella aspekter och rättssäkerhetsaspekter inte blir särskilt belyst, vilket kan leda till tvivel om regeringsformens beredningskrav är uppfyllt. JO ansåg även att den uppkomna situationen visar på behovet av att långsiktigt reglera konstitutionella frågor vid fredstida kriser.²⁵⁵

Liknande kritik framfördes även vid lagrådsremissen den 6 april 2020. Lagrådet uttryckte att den mycket korta remisstiden inger vissa betänkligheter om beredningskravet är uppfyllt. Detta särskilt då förslaget handlar om frågor som är principiellt viktiga vilket kräver att noggrann genomlysning sker.²⁵⁶ Lagrådet påpekade även vid sin granskning att regeringens lagförslag var otydligt, varpå rådet föreslog att exempel på åtgärder som kan bli aktuella bör uttryckligen nämnas i lagtexten, vilket inte var fallet i regeringens ursprungliga förslag.²⁵⁷

Regeringen valde redan dagen efter, den 7 april, att överlämna propositionen till riksdagen med de ändringar som Lagrådet framfört.²⁵⁸ Under den skyndsamma behandlingen i riksdagen beslutades det om förkortad motionstid.²⁵⁹ Därefter uttalade KU att det föreslagna bemyndigandet i smittskyddslagen ger anledning att påminna om vikten av att upprätthålla balansen mellan riksdagen och regeringen. KU erinrade också om att riksdagen är det primära normgivningsorganet varför det är av stor betydelse att riksdagen kan förutse omfattningen av samtliga föreskrifter som kan komma att utfärdas med stöd av bemyndigandet. Extra viktigt menade

²⁵² Se SFS 2020:241; prop. 2019/20:155 s. 1 f.; Jönsson, *Smittskyddslagen (2004:168)* 9 kap. 6 §.

²⁵³ Jfr Lagrådet, *Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19* s. 2.

²⁵⁴ Se prop. 2019/20:155 bilaga 3.

²⁵⁵ Se JO, remissyttrande över lagrådsremissen *Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19* s. 1 f.

²⁵⁶ Se Lagrådet, *Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19* s. 2.

²⁵⁷ Se Lagrådet, *Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19* s. 5 f.

²⁵⁸ Se prop. 2019/20:155 s. 1.

²⁵⁹ Se bet. 2019/20:SoU20 s. 6.

utskottet att detta är vid bemyndigande av betungande föreskrifter som kan få rättsverkningar för enskilda.²⁶⁰ För att markera detta tillade riksdagen i lagförslaget att det nya bemyndigandet endast blir aktuellt om riksdagens beslut inte kan avvaktas. Föreskrifter som meddelades med stöd av det nya bemyndigandet ska även underställa riksdagens prövning *omedelbart* i stället för *snarast* som regeringen ursprungligen hade föreslagit. Riksdagen godkände regeringens lagförslag, efter socialutskottets betänkande, den 16 april 2020.²⁶¹

Ändringen i smittskyddslagen trädde i kraft den 18 april och var gällande till och med utgången av juni 2020.²⁶² Det tog således 14 dagar från att regeringen skickade ut förslaget på remiss till att lagen trädde i kraft. Värt att i sammanhanget nämna är att lagens delegationsmöjligheter aldrig kom att utnyttjas av regeringen.²⁶³

5.3.1.2 Covid-19-lagen

I den så kallade covid-19-lagen²⁶⁴ infördes nya bemyndiganden till regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter på vissa särskilda områden som regeringen finner nödvändiga för att förhindra spridningen av covid-19.²⁶⁵ Regeringen bemyndigades genom lagen att meddela nödvändiga föreskrifter vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, platser för fritids- och kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik och inrikes flygtrafik samt på platser för privata sammankomster.²⁶⁶ Därutöver bemyndigades regeringen att meddela föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek.²⁶⁷ Regeringen, eller den kommun som regeringen bestämmer, tilläts även att meddela förbud mot att vistas på särskilt angivna platser om det fanns en påtaglig risk för trängsel.²⁶⁸

Den 9 december 2020 föreslog Socialdepartementet införandet av covid-19-lagen och sände samma dag över förslaget till 129 remissinstanser där svar var begärt senast den 23 december 2020.²⁶⁹ Övergripande ställde sig flertalet

²⁶⁰ Se bet. 2019/20:KU8y s. 15 f.

²⁶¹ Se rskr. 2019/20:214.

²⁶² Se SFS 2020:241; prop. 2019/20:155 s. 23, 28.

²⁶³ Se Hirschfeldt & Petersson (2020) s. 115; Cameron & Jonsson Cornell (2022) s. 243; Nylén (2021) s. 293; Wenander (2021) s. 133.

²⁶⁴ Se lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

²⁶⁵ Se 6 § lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Jfr även prop. 2020/21:79 s. 1 f.

²⁶⁶ Se 7–11 §§ lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Jfr även prop. 2020/21:79 s. 29–57.

²⁶⁷ Se 12 § lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

²⁶⁸ Se 13 § lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

²⁶⁹ Se Socialdepartementet, S2020/09214.

remissinstanser positivt till regeringens föreslagna covid-19-lag.²⁷⁰ Några remissinstanser, däribland JO, Företagarna och Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, framhöll emellertid att remisstiden på två veckor – dessutom precis innan jul – var anmärkningsvärt kort med tanke på förslaget komplexitet och dess ingripande karaktär.²⁷¹ Remissinstanserna uttalade även i förhållande till den korta remisstiden att regeringen ansetts ha haft god tid på sig att lägga fram förslaget varför den korta remisstiden starkt ifrågasattes.²⁷² Även Lunds kommun angav att den knappa remisstiden har gjort att de inte haft möjlighet att analysera förslaget alla aspekter lika djupt.²⁷³

Förslaget remissbehandlades av Lagrådet den 30 december 2020.²⁷⁴ Precis som vissa remissinstanser, framhöll Lagrådet att remisstiden varit anmärkningsvärt kort med tanke på förslaget komplexitet och dess ingripande karaktär. Rådet accepterade emellertid den korta beredningen med hänsyn till den brådskande natur som covid-19-krisen uppvisat.²⁷⁵ Rådet kritiserade dock regeringen för bristande framförhållning. Enligt rådet måste det ha stått klart för regeringen när de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen löpte ut i slutet av juni 2020 att det skulle finnas ett behov av ändamålsenliga regler för att kunna hantera en möjlig ökad smittspridning.²⁷⁶

Den 4 januari 2021 överlämnade regeringen propositionen till riksdagen med förslaget ikraftträdandedatum satt till den 10 januari 2021.²⁷⁷ Regeringen föreslog att riksdagen skulle besluta om att förkorta motionstiden till en dag.²⁷⁸ Mellan den 4 och 6 januari 2021 bereddes propositionen av socialutskottet, som sedan ställde sig bakom regeringens proposition. Socialutskottet gav även konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig. Socialutskottet föreslog därutöver att ärendet ska avgöras trots ärendet varit tillgängligt kortare än två vardagar före dess behandling i riksdagen.²⁷⁹ Riksdagen biföll förslaget om den tillfälliga covid-19-lagen den 8 januari 2021.²⁸⁰ Lagen trädde i kraft på det föreslagna datumet den 10 januari 2021.

²⁷⁰ Jfr prop. 2020/21:79 s. 18 f., 23, 25 f., 29, 35, 39, 41, 45, 47, 51, 57 f. där regeringen har sammanställt remissinstansernas synpunkter beträffande covid-19-lagen.

²⁷¹ Se JO, remissyttrande över promemorian *Covid-19-lag*; Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, remissyttrande över promemorian *Covid-19-lag*; Företagarna, remissyttrande över promemorian *Covid-19-lag*. Jfr även Civil Rights Defenders, remissyttrande över promemorian *Covid-19-lag*.

²⁷² Se JO, remissyttrande över promemorian *Covid-19-lag*; Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, remissyttrande över promemorian *Covid-19-lag*.

²⁷³ Se Lunds kommun, remissyttrande över promemorian *Covid-19-lag*.

²⁷⁴ Se Lagrådet, *Covid-19-lag*.

²⁷⁵ Se Lagrådet, *Covid-19-lag* s. 4.

²⁷⁶ Se Lagrådet, *Covid-19-lag* s. 4. Jfr även föregående delavsnitt 5.3.1.1 för genomgång av de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen.

²⁷⁷ Se prop. 2020/21:79 s. 1 f.

²⁷⁸ Se prop. 2020/21:79 s. 5.

²⁷⁹ Se bet. 2020/21:SoU23.

²⁸⁰ Se rskr. 2020/21:159.

Det tog således 32 dagar från att förslaget sändes ut på remiss till att det var i kraft. Covid-19-lagen var tidsbegränsad och ursprungligen avsedd att upphöra vid utgången av september 2021.²⁸¹ Tidpunkten för lagens giltighet förlängdes emellertid till utgången av januari 2022 genom riksdagens beslut den 22 september 2021.²⁸² Samtidigt som den tillfälliga Covid-19-lagen trädde i kraft den 10 januari 2021 trädde även regeringens kompletterande pandemiförordning i kraft som grundar sig på bemyndigandet.²⁸³ Genom förordningen föreskrev regeringen bland annat ett deltagartak på åtta personer på allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.²⁸⁴ Regeringen utfärdade även motsvarande deltagartak för privata sammankomster.²⁸⁵

Regeringen föreslog den 9 december 2021 att den tillfälliga covid-19-lagen återigen skulle förlängas, denna gång till utgången av maj 2022. Regeringen föreslog emellertid samtidigt att vissa av de mest ingripande bemyndiganden i covid-19-lagen skulle tas bort, bland annat regeringens rätt att meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas. Även rätten att meddela föreskrifter om att hålla handelsplatser stängda och möjligheten att införa förbud mot ett sällskap av viss storlek från att samlas menade regeringen inte heller längre var nödvändigt. Regeringen angav att det huvudsakligen var på grund av att det epidemiologiska läget var bättre till följd av en hög vaccinationsgrad bland befolkningen vilket inte längre motiverade att regeringen bör kunna meddela lika ingripande åtgärder.²⁸⁶ Riksdagen biföll regeringens förslag till förlängning och upphävning av vissa bemyndigande den 19 januari 2021.²⁸⁷ Covid-19-lagen upphörde helt att gälla vid utgången av mars 2022 efter riksdagens beslut.²⁸⁸

5.3.1.3 *Tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet (utskottsinitiativ)*

Utbildningsutskottet är ett av de riksdagsutskott som utnyttjade sin initiativrätt under pandemin. Den 18 mars 2020 föreslog utskottet en lag som skulle bemyndiga regeringen att tillfälligt få stänga verksamheter på skolområdet. Detta skedde efter att dåvarande utbildningsministern Ekström upplyst utskottet den 17 mars 2020 att det förelåg ett omedelbart behov av sådan lagstiftning.²⁸⁹ Utskottet inhämtade aldrig Lagrådets yttrande eftersom

²⁸¹ Se övergångsbestämmelserna i lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

²⁸² Se prop. 2020/21:219; rskr. 2021/22:1.

²⁸³ Se förordning (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

²⁸⁴ Se 3 kap. 1 § förordning (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

²⁸⁵ Se 6 kap. 1 § förordning om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

²⁸⁶ Se prop. 2021/22:69 s. 29 ff.

²⁸⁷ Se rskr. 2021/22:128.

²⁸⁸ Se SFS 2022:214; rskr. 2021/22:197. Jfr även prop. 2021/22:137; bet. 2021/22:SoU27.

²⁸⁹ Se bet. 2019/20:UbU25 s. 4.

utskottet bedömde att rådets granskning skulle fördröja lagstiftningsprocessen så att allvarliga men uppstod.²⁹⁰ Förslaget bifölls av riksdagen redan dagen efter, den 19 mars 2020.²⁹¹ Lagen trädde i kraft den 21 mars 2020, vilket var en av de allra snabbaste normgivningsåtgärderna under covid-19.²⁹² Genom lagen bemyndigades regeringen att meddela föreskrifter om att tillfälligt stänga förskoleenheter, skolenheter, fritidshem eller andra verksamheter enligt skollagen.²⁹³

5.3.2 Riksdagens egna lagstiftningsåtgärder för att underlätta bolags- och föreningsstämmor

Tidigt under covid-19 konstaterade regeringen att pandemin även påverkade näringslivet hårt. Svenskt Näringsliv lämnade in en skrivelse till Justitiedepartementet den 18 mars 2020 med förslag om att minska antalet deltagare vid bolagsstämmor genom att tillåta insamling av fullmakter och poströster i större utsträckning än normalt. Detta ansåg regeringen var en ändamålsenlig lösning och avsåg att införa sådana föreskrifter.²⁹⁴ Utmärkande för förslaget var att det rörde ett civilrättsligt förhållande, vilket faller inom det obligatoriska lagområdet. Det var därför inte möjligt, såsom till exempel vid det tillfälliga bemyndigandet i smittskyddslagen eller vid covid-19-lagen, för regeringen att lämna ett lagförslag till riksdagen som bemyndigade regeringen att meddela nödvändiga föreskrifter i en senare förordning. I stället behövde regeringen i sin proposition föreslå samtliga materiella regler som riksdagen behövde godkänna i lag.²⁹⁵

Regeringen utarbetade därför ett lagförslag och sände ut förslaget den 20 mars 2020 på remiss till ett antal remissinstanser.²⁹⁶ Regeringen inhämtade även Lagrådets yttrande den 26 mars 2020 som lämnade förslaget utan erinran.²⁹⁷ Den 30 mars 2020 överlämnade regeringen propositionen till riksdagen med förslag om förkortad motionstid till två dagar.²⁹⁸ Den 3 april 2020 röstade riksdagen igenom lagen efter civilutskottets betänkande.²⁹⁹ Lagen trädde i kraft den 15 april 2020.³⁰⁰ Det tog således 25 dagar från att förslaget skickades ut på remissbehandling till att lagen var i kraft. Lagen kompletterades därefter genom riksdagens beslut den 16 maj 2020 med utökade möjligheter att

²⁹⁰ Se bet. 2019/20:UbU25 s. 4.

²⁹¹ Se rskr. 2019/20:189.

²⁹² Se SFS 2020:148. Jfr även SOU 2023:75 s. 339.

²⁹³ Se bet. 2019/20:UbU25 s. 9; SFS 2020:148.

²⁹⁴ Se prop. 2019/20:143 s. 8.

²⁹⁵ Se prop. 2019/20:143 s. 4 ff.

²⁹⁶ Se prop. 2019/20:143 s. 8, 27.

²⁹⁷ Se prop. 2019/20:143 s. 8, 32.

²⁹⁸ Se prop. 2019/20:143 s. 8.

²⁹⁹ Se SFS 2020:198; rskr. 2019/20:205; bet. 2019/20:CU26.

³⁰⁰ Se SFS 2020:198 övergångsbestämmelser.

genomföra stämmor helt utan fysiskt deltagande.³⁰¹ Detta efter att regeringen lämnat över en ny proposition den 30 april 2020.³⁰²

5.4 Förordningar meddelade med stöd av regeringens primärområde

Regeringen har under covid-19 meddelat ett stort antal förordningar som grundar sig direkt på regeringens primärområde. Det saknas emellertid ofta offentliga förarbeten till regeringsförordningar, vilket har gjort att det varit svårt att fastställa hur snabbt en förordning har arbetats fram.

Ett exempel är förordning (2020:711), där regeringen genom sitt egna primärområde utan föregående bemyndigande från riksdagen, meddelade en gynnande offentlighetsrättslig föreskrift om undantag från vissa bestämmelser om sjukpenning med anledning av covid-19.³⁰³ På liknande vis meddelade regeringen förordning (2021:133) som medgav statsbidrag till några ideella organisationer som behövde anpassa eller förstärka sin stödverksamhet till följd av covid-19.³⁰⁴ Regeringen utnyttjade även sitt primärområde genom förordning (2020:193) och beslutade om statsbidrag till regioner och kommuner för att stödja deras merkostnader till följd av covid-19.³⁰⁵

5.5 Avslutande kommentar

5.5.1 Både träffsäkra bemyndiganden och ett behov av att utfärda nya bemyndiganden

Undersökningen har visat att vid de tillfällen när ett förberett bemyndigande varit träffsäkert har regeringen haft mycket goda möjligheter att skyndsamt arbeta fram en förordning inom bemyndigandets gränser som träder i kraft mycket snabbt. Som exempel kunde regeringen med stöd av bemyndigandet i ordningslagen snabbt meddela en förbudsförordning mot att hålla allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar med mer än 500 deltagare samma dag som covid-19 deklarerades som en pandemi. Förordningen var i kraft redan dagen efter. På liknande vis kunde regeringen när behovet uppkom, med stöd av det förberedda bemyndigandet i alkohollagen, skyndsamt utarbeta en förbudsförordning mot att servera alkohol efter

³⁰¹ Se SFS 2020:300.

³⁰² Se prop. 2019/20:163.

³⁰³ Se förordning (2020:711) om undantag från vissa bestämmelser om sjukpenning med anledning av sjukdomen covid-19.

³⁰⁴ Se förordning (2021:133) om statsbidrag till vissa ideella organisationer med anledning av utbrottet av covid-19.

³⁰⁵ Se förordning (2020:193) om statsbidrag till regioner och kommuner för att ekonomiskt stödja verksamheter inom hälso- och sjukvård respektive socialtjänst till följd av sjukdomen covid-19.

klockan 22.00 som trädde i kraft två dagar senare. Båda fallen utgör exempel på snabb och effektiv krishantering och förevisar hur systemet med god författningsberedskap är avsett att fungera.

Undersökningen har dock visat att författningsberedskapen inte varit lika god på samtliga områden och att såväl riksdagen som regeringen har funnit ett behov av att utfärda nya bemyndigande under covid-19. Detta bekymmer grundar sig till stor del på att lagstiftaren inte i förväg kunde identifiera vilka delegationsmöjligheter som covid-19-pandemin krävde. Som beskrivits i tidigare avsnitt är detta sannolikt ett av de största problemen med god författningsberedskap.³⁰⁶ Genom uppsatsens genomgång av författningsåtgärder under covid-19 synliggjordes att befintliga bemyndigande kan vara bristfälliga av olika anledningar. Antingen har bemyndigandet inte varit tillräckligt träffsäkert, eller så har det helt och hållet saknats ett bemyndigande på ett relevant område. Som exempel fick regeringen genom ordningslagen endast meddela förbudsföreskrifter mot att *delta* i allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Genom covid-19-lagen bemyndigades regeringen att även få meddela andra ändamålsenliga begränsningar i allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, såsom *minsta avstånd mellan besökare* och *begränsningar i tidpunkten* för sammankomsten eller tillställningen.³⁰⁷ Detta utgör ett bra exempel på när det visserligen funnits ett befintligt bemyndigande på området, men bemyndigandet senare visat sig inte vara tillräckligt omfattande eller ändamålsenligt för att hantera krisen. Ett skilt exempel är att covid-19-lagen även innehöll ett bemyndigande där regeringen fick meddela vissa föreskrifter för privata sammankomster. Detta är ett exempel på när ett bemyndigande införts inom ett område som det inte alls funnits ett tidigare bemyndigande inom.

Granskningen av författningsåtgärder under covid-19 tyder vidare på att behovet av nya författningar under pandemin inte enbart uppstod på grund av att riksdagen inte förutsett vilka områden som behövde delegeras. På vissa områden var det inte möjligt att ha en god författningsberedskap på före pandemin inträffade eftersom delegation inte fick äga rum på alla relevanta områden. Ett sådant praktiskt exempel är att det var otillåtet att bemyndiga regeringen att meddela liknande bestämmelser som infördes för att underlätta bolags- och föreningsstämmor. Även om behovet av att delegera sådana bestämmelser hade uppmärksamats före pandemin hade det således inte varit tillåtet att delegera det till regeringen eftersom det rör ett civilrättsligt förhållande. Erfarenheter från covid-19 visar därmed att det kan finnas i vart fall ett visst praktiskt behov av att tillåta delegation till regeringen även på det obligatoriska lagområdet.

³⁰⁶ Jfr delavsnitt 4.2.1.

³⁰⁷ Jfr 7 § lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

5.5.2 Flera snabba författningsåtgärder vidtogs under covid-19

Erfarenheterna från covid-19 visar vidare att när det har saknats ett förberett bemyndigande till regeringen, eller när behovet av att utfärda nya lagar uppstod av annan anledning, finns det flera exempel när lagar framgångsrikt arbetats fram och trätt i kraft mycket snabbt. Ett sådant exempel är covid-19-lagen som trots sin förhållandevis stora omfattning kunde träda i kraft cirka en månad efter Socialdepartementets ursprungliga förslag. En betydande majoritet av denna tid tillbringades dessutom vid regeringens beredning av ärendet, särskilt vid remissförfarandet. Efter att regeringen överlämnat propositionen till riksdagen (4 januari) tog det endast fyra dagar innan riksdagen biföll regeringens proposition (8 januari). På liknande vis tog det endast 14 dagar för det tillfälliga bemyndigandet i smittskyddslagen att träda i kraft från dess att det sändes ut på remissbehandling. Även de tillfälliga reglerna för att underlätta bolags- och föreningsstämmor kunde, trots att riksdagen beslutade om samtliga materiella regler, införas mycket skyndsamt. Det tog tio dagar från att regeringen sände ut lagförslaget för remissbehandling till dess att regeringen överlämnade propositionen till riksdagen. Riksdagens behandling tog därefter fem dagar innan förslaget godkändes. När det förelåg en synnerlig brådska – såsom vid förslaget om att möjliggöra tillfälliga stängningar av skolor – var det möjligt att utarbeta och införa en helt ny lag på drygt tre dygn. Detta var den snabbaste normgivningsåtgärden under pandemin mig veterligen.

Sammantaget utgör de nyss nämnda författningsåtgärdena goda praktiska exempel på hur de flexibla grundlagsreglerna är avsedda att fungera. De presenterade författningsåtgärdena under pandemin tyder på att det finns en mycket välfungerande konstitutionell beredskap som möjliggör effektiva normgivningsåtgärder under fredstida kriser även om det inte finns ett förberett bemyndigande i enlighet med tanken om god författningsberedskap. Snabba författningsåtgärder är emellertid inte alltid helt problemfritt och som tidigare påpekats riskerar skyndsamma lagstiftningsåtgärder att ske på bekostnad av kvaliteten i lagstiftningen.³⁰⁸ Vissa erfarenheter från covid-19 tyder på samma sak. Ett sådant exempel är det tillfälliga bemyndigandet i smittskyddslagen som arbetades fram under mycket snabba förhållanden. Exempelvis var svarstiden för remissinstanserna endast cirka 24 timmar, vilket bland annat föranledde att Lagrådet och JO ifrågasatte om beredningskravet verkligen var uppfyllt. Under den skyndsamma lagstiftningsprocessen påpekade såväl Lagrådet som KU att regeringens föreslagna lagtext borde ändras för att tydliggöra bestämmelsen samt markera riksdagens överordnade ställning. Detta tyder på att regeringens skyndsamt framtagna proposition kan ha varit av sämre kvalitet. När lagen sedan trädde i kraft, med de ändringar som föreslagits av Lagrådet och KU, utnyttjade regeringen aldrig bemyndigandet – detta trots att regeringen bara några dagar

³⁰⁸ Jfr delavsnitt 4.2.1.

tidigare ansett det som nödvändigt att införa lagen genom ett ytterst brådslande förfarande. En relevant fråga är sålunda om skälet till att lagens delegationsmöjlighet aldrig utnyttjades av regeringen var att behovet av att meddela sådana föreskrifter plötsligt upphörde, eller kanske var även det nya – ytterst skyndsamt utarbetade – bemyndigandet inte heller av tillräckligt hög kvalitet. Klart är i vart fall att bemyndigandet upphörde att gälla juni 2020 utan att ha tillämpats en enda gång.

6 SOU 2023:75

6.1 Inledning

6.1.1 Avsnittets innehåll och disposition

Syftet med följande avsnitt är att redogöra för de förslag som kommittén presenterar i betänkandet SOU 2023:75. Avsnittet avser att beskriva samtliga relevanta delar av förslaget och redogöra för de remissyttranden som inkommit under remissförfarandet för att möjliggöra en god utvärdering av förslaget i uppsatsens avslutande analysavsnitt.

Jag kommer inledningsvis under delavsnitt 6.1.2 att presentera kommitténs uppdrag och den författningstext som kommittén föreslår. Därefter, under delavsnitt 6.2, kommenterar jag ingående vilka ändringar som kommittén föreslår och vad syftet med ändringarna är. Detta kommer att ske genom att respektive paragraf i kommitténs förslag behandlas i tur och ordning. 3 och 4 §§ i förslaget har jag dock valt att behandla tillsammans med anledning av paragrafernas gemensamma karaktär. Efter detta kommer jag under delavsnitt 6.3 först att beskriva en reservation och de särskilda yttranden som ledamöter i kommittén gjort med anledning av betänkandet. Därefter beskriver jag vilka synpunkter som framförts på betänkandet under remissbehandlingen. Avslutningsvis under delavsnitt 6.4 jämför jag kommitténs förslag mot tidigare författningsförslag, utvärderar om förslaget löser de problem som finns med nuvarande ordning samt utvärderar förslaget mot de lärdomar från covid-19-pandemin som diskuterats i tidigare avsnitt.

6.1.2 Kommitténs uppdrag och förslag till ändring i regeringsformen

Den 30 september 2021 utfärdade regeringen ett kommittédirektiv till en parlamentarisk sammansatt kommitté med fyra olika deluppdrag. Ett av uppdragen var att utvärdera regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser.³⁰⁹ Kommittén fick särskilt i instruktion att bedöma om det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser samt lämna förslag på lämpliga författningsändringar.³¹⁰ Betänkandet överlämnades av kommittén den 27 november 2023 till regeringen med titeln ”Stärkt konstitutionell beredskap”.³¹¹ Den 21 december 2023 sändes betänkandet ut på remiss till 120 remissinstanser där svar var

³⁰⁹ Se dir. 2021:80 s. 1. De andra deluppdragen var att (1) undersöka var och hur riksdagen får sammanträda, (2) se över bestämmelserna om riksdagens krigsdelegation och (3) överväga om tillämpningsområdet för regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara är ändamålsenliga.

³¹⁰ Se dir. 2021:80 s. 6 f.

³¹¹ Se SOU 2023:75 3 f.

begärt senast den 22 april 2024.³¹² Följande uppsats färdigställdes den 22 maj 2024, vilket innebär att i skrivande stund har remissinstansernas yttranden nyligen inkommit.

I betänkandet föreslår kommittén att regeringsformen ska kompletteras med ett helt nytt kapitel (16 kap.) som innehåller fem nya paragrafer. Grundlagsreglerna föreslår kommittén ska träda i kraft den 1 januari 2027.³¹³ Nedan följer den författningstext som kommittén föreslår:

16 kap. Allvarliga fredstida krissituationer

Beslut om befogenheter

1 § Om det råder en allvarlig fredstida krissituation och förhållandena kräver det kan riksdagen besluta att regeringen ska ha de särskilda befogenheter att meddela föreskrifter som anges i 2 och 3 §§. Ett sådant beslut kräver att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om det.

Om det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas får regeringen fatta beslutet. Ett sådant beslut ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna beslutet krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om detta.

Regeringens befogenheter

2 § Efter ett beslut enligt 1 § kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag.

I en lag med ett sådant bemyndigande ska det noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Bemyndigandet medför inte rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

3 § Om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen kan regeringen efter ett beslut enligt 1 § även utan bemyndigande i lag meddela föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag eller med stöd av bemyndigande i lag. Regeringen får dock inte stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

4 § Föreskrifter som avses i 3 § ska gälla för viss tid, längst tre månader.

Föreskrifterna ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna föreskrifterna krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om beslutet.

Föreskrifterna upphör omedelbart att gälla

1. om de inte underställs riksdagen inom en vecka från den dag då de beslutades,

³¹² Se Justitiedepartementet, Ju2023/02742.

³¹³ Se SOU 2023:75 s. 42 ff.

2. om de inte godkänns vid riksdagens prövning, eller
3. om riksdagen inte prövar föreskrifterna inom en månad från det att de underställdes.

Upphörande av befogenheter

5 § Riksdagen och regeringen kan var för sig besluta att regeringen inte längre ska ha de särskilda befogenheter att meddela föreskrifter som anges i 2 och 3 §§. Ett sådant beslut ska fattas så snart det inte längre råder en allvarlig fredstida krissituation eller befogenheterna inte längre behövs.³¹⁴

6.2 Vad innebär de föreslagna ändringarna?

6.2.1 Ett aktiveringsbeslut utlöser regeringens befogenheter (1 §)

Kommittén föreslår att ett särskilt aktiveringsbeslut ska krävas för att aktivera regeringens särskilda normgivningsbefogenheter. Aktiveringsbeslutet ska som huvudregel fattas genom kvalificerad majoritet om minst tre fjärdedelar i riksdagen när det både föreligger en allvarlig fredstida kris *och* förhållandena kräver det. Rekvisiten är således kumulativa, vilket medför att enbart förekomsten av en allvarlig fredstida krissituation inte i sig är tillräckligt utan det måste även föreligga något förhållande som särskilt motiverar att regeringen ges särskilda normgivningsbefogenheter.³¹⁵ Kommittén anser inte att en exakt definition av allvarliga fredstida kriser bör uttryckligen införas i lagtexten eftersom bestämmelsen är avsedd att vara flexibel. Samtidigt upplyser kommittén att bestämmelserna om krig och krigsfara inte heller har en legaldefinition i regeringsformen. Det står dock klart att det måste röra sig om en situation av mycket svår karaktär för att ett aktiveringsbeslut ska få fattas enligt kommitténs förslag.³¹⁶

Kommittén konstaterar vidare att även om det är riksdagen som ska besluta om aktiveringsbeslutet, är det normalt regeringen som bör lämna en proposition om att utlösa aktiveringsbeslutet till riksdagen. I brådskande fall bedömer kommittén att behandlingen av propositionen hos regeringen och riksdagen tillsammans bör kunna ske inom några dagar. Kommittén utesluter inte heller att aktiveringsbeslutet även kan väckas genom ett utskottsinitiativ, vilket skulle kunna snabba upp processen ännu mer. Någon kvorumregel anser kommittén inte är lämpligt med hänsyn till att det riskerar att göra processen långsammare.³¹⁷

³¹⁴ Se SOU 2023:75 s. 42 ff.

³¹⁵ Se SOU 2023:75 s. 356 f.

³¹⁶ Se SOU 2023:75 s. 354 f.

³¹⁷ Se SOU 2023:75 s. 357 ff.

I undantagsfall anser kommittén dessutom att regeringen ska få fatta aktiveringsbeslutet ensamt. Detta mot bakgrund av att kommittén anger att det i vissa nödsituationer måste finnas en möjlighet att utfärda föreskrifter i princip omedelbart. Kravet för att regeringen ska få fatta aktiveringsbeslutet anger kommittén är högt ställt och får endast komma i fråga om det är *uppenbart* att riksdagens beslut inte kan avvaktas. Om regeringen fattar ett sådant beslut ska det underställas riksdagens prövning så snart som möjligt, vilket enligt kommittén torde vara inom någon eller några dagar.³¹⁸ Någon skarp tidsfrist anges emellertid varken i föreslagna lagtext eller i utredningen i övrigt.

Ett aktiveringsbeslut aktiverar två nya befogenheter hos regeringen:

(1) Det blir tillåtet för riksdagen att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter på det obligatoriska lagområdet.

(2) I exceptionella fall får regeringen, utan ett föregående bemyndigande, direkt meddela föreskrifter på i stort sett hela lagområdet.

Dessa två situationer kommer att behandlas närmare nedan.

6.2.2 Delegation ska vara möjligt på det obligatoriska lagområdet (2 §)

Kommittén föreslår att ett aktiveringsbeslut ska medföra att regeringen får lov att bemyndigas att meddela föreskrifter även på det obligatoriska lagområdet. Syftet med bestämmelsen är att möjliggöra en god författningsberedskap inom alla relevanta områden. Utredningen framhåller tydligt att bestämmelsen inte medför någon rätt att meddela så kallade generalfullmakter till regeringen. Tvärtom, ger bestämmelsen endast upphov att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne. Detta medför att ett bemyndigande i lag måste innehålla en redogörelse för vilka situationer som bemyndigandet får tillämpas på och under vilka förutsättningar.³¹⁹

6.2.3 I exceptionella fall ska regeringen få meddela föreskrifter direkt på lagområdet (3 & 4 §§)

Kommittén föreslår även att aktiveringsbeslutet ska leda till att regeringen i exceptionella fall ska få lov att meddela föreskrifter utan föregående bemyndigande på lagområdet. Syftet är att göra det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter under en krissituation som behövs i princip omedelbart när det inte finns möjlighet att invänta riksdagens hantering.³²⁰ Sådana föreskrifter som kommittén menar skulle kunna behövas meddelas i princip under en dag är till exempel vid kärnkraftsolyckor, dammbrott, naturkatastrofer eller andra liknande kriser.³²¹ Enligt kommitténs mening

³¹⁸ Se SOU 2023:75 s. 359 ff.

³¹⁹ Se SOU 2023:75 s. 362 ff.

³²⁰ Se SOU 2023:75 s. 365.

³²¹ Se SOU 2023:75 s. 339.

saknar regeringsformens nuvarande regler en ändamålsenlig lösning för föreskrifter som måste meddelas i princip omedelbart. Att använda sig av utskottsinitiativ menar kommittén är principiellt olämpligt då en sådan ordning påverkar ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen negativt. Kommittén anser dessutom att utskottsinitiativ är ett för långsamt alternativ om föreskrifter måste komma på plats inom en dag.³²² Det enda alternativ till utskottsinitiativ som kommittén ser är att förlita sig på den konstitutionella nödrätten, vilket kommittén starkt tar avstånd ifrån eftersom det riskerar att öka risken för obefogade åtgärder och att fri- och rättigheter kränks.³²³

Kommittén upplyser att det finns stora risker med att förändra grunderna för kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen såsom föreslås.³²⁴ Utredningen föreslår därför – utöver att ett aktiveringsbeslut måste ha meddelats enligt 1 § – att regeringen endast ska få tillämpa bestämmelsen om ett dröjsmål skulle leda till avsevärda men för angelägna allmänna intressen. Som praktiskt exempel nämner utredningen att om det till följd av en akut kärnkraftsolycka uppenbarar sig att nuvarande författningar inte är tillfredställande och att nya bestämmelser krävs samma eller inom några få dagar för att undvika allvarliga skador på människor skulle regeln kunna aktualiseras. Kommittén nämner emellertid inga riktlinjer över hur det ska bedömas när något riskerar att leda till avsevärda men för angelägna allmänna intressen, utan ytterst anförtros regeringen att i varje enskilt fall avgöra om det föreligger ett tillräckligt akut behov att meddela nya föreskrifter.³²⁵

Omfattningen av förslaget anger kommittén är långtgående och innebär att regeringen i princip besitter samma rätt att meddela föreskrifter som riksdagen. En annan ordning menar kommittén riskerar att bli verkningslös och inte uppfylla sitt syfte. Dock förenas förslaget med ett viktigt materiellt undantag, där regeringen aldrig får stifta, ändra och upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen genom förfarandet. Förslaget innebär även att när det i författningar föreskrivs att särskilda förutsättningar eller begränsningar ska gälla för riksdagen, ska samma regler också gälla för regeringen. Som exempel måste regeringen vid inskränkning av fri- och rättigheter följa bestämmelserna i 2 kap. 20, 21 och 23–25 §§ regeringsformen. Däremot faller sådana bestämmelser som enbart tar sikte på riksdagens interna förfarande bort, såsom det kvalificerade lagstiftningsförfarandet i 2 kap. 22 § regeringsformen.³²⁶

För att förhindra missbruk av regeln menar kommittén att det måste finnas ytterligare säkerhetsmekanismer. Utredningen föreslår därför att regeringens

³²² Se SOU 2023:75 s. 340 f.

³²³ Se SOU 2023:75 s. 343.

³²⁴ Se SOU 2023:75 s. 20, 365.

³²⁵ Se SOU 2023:75 s. 365 f.

³²⁶ Se SOU 2023:75 s. 366.

föreskrifter endast ska vara tillfälliga och därför ha en giltighetstid på maximalt tre månader. Dessutom ska regeringens föreskrifter underställas riksdagens prövning så snart som möjligt, men allra senast inom en vecka. Överlämnar inte regeringen förordningen till underställning inom en vecka faller förordningen. För att riksdagen ska godkänna regeringens förordning måste minst tre fjärdedelar av de röstande ledamöterna aktivt godta innehållet i förordningen. Bortesta tidsgräns för riksdagens prövning är en månad efter att förordningen har underställts riksdagen. Kommittén erinrar slutligen om att riksdagen alltid kan lagstifta och således upphäva eller ersätta en regeringsförordning, oavsett om förordningen underställts riksdagens prövning eller inte.³²⁷

6.2.4 Upphörande av befogenheter (5 §)

När det inte råder en allvarlig krissituation eller regeringens befogenheter inte längre behövs ska beslut fattas om återgång till de normala normgivningsreglerna. Enligt kommittén innebär detta att även om en allvarlig fredstida krissituation fortfarande föreligger, ska regeringens befogenheter ändå upphävas om det är möjligt att hantera krisen på ett ändamålsenligt vis enligt de vanliga normgivningsreglerna. Såväl riksdagen som regeringen ska ha möjlighet att fatta detta beslut. För riksdagens del räcker det med ett beslut med enkel majoritet.³²⁸

Varken förordningar som har meddelats med stöd av delegation på det obligatoriska lagområdet eller förordningar som har meddelats utan föregående delegation på lagområdet upphör att gälla vid ett sådant stoppbeslut. Tvärtom fortsätter föreskrifterna att gälla i enlighet med övriga bestämmelser.³²⁹

6.3 Reservation, särskilda yttranden och remissyttranden

6.3.1 Reservation och särskilda yttranden

En ledamot i den parlamentariskt sammansatta kommittén reserverade sig från delar av utredningens slutsatser. Ledamoten menade att ett stort bekymmer med förslaget är att regeringen själva kan trigga sina befogenheter genom att aktivera det så kallade aktiveringsbeslutet.³³⁰ Denna ordning tillåter regeringen att införa begränsningar i både fri- och rättigheter och på civilrättens område helt utan att riksdagen har godkänt aktiveringsbeslutet eller reglerna i sig. Mot bakgrund av att det redan idag finns förhållandevis

³²⁷ Se SOU 2023:75 s. 367 ff.

³²⁸ Se SOU 2023:75 s. 369 f.

³²⁹ Se SOU 2023:75 s. 370.

³³⁰ Jfr 1 § andra stycket i kommitténs föreslagna författningstext.

goda möjligheter att införa föreskrifter skyndsamt, till exempel genom utskottsinitiativ, menar ledamoten att den knappa tidsvinsten på några få dagar inte motiverar de mycket långtgående ändringarna i kompetensfördelningen som kommittén föreslår.³³¹ Därutöver påpekade ledamoten att kommitténs förslag saknar ändamålsenliga lösningar att stoppa en regering från att missbruka förslaget. Kommitténs förslag medför endast att riksdagen kan upphäva varje enskilt beslut som regeringen fattar. Det finns emellertid inget hinder mot att regeringen aktiverar sina befogenheter igen. Särskilt beaktat att föreslagna regler förs in i grundlag menar ledamoten skulle medföra att det blir mycket svårt och tar lång tid att förändra reglerna vid ett senare tillfälle. En förändring skulle först kunna göras efter ett nytt riksdagsval.³³² Visserligen kan riksdagen avsätta regeringen genom ett misstroendevotum, men ett sådant förslag menar ledamoten kan ta mycket lång tid och vara svårt att få igenom.³³³ Slutligen erinrade ledamoten även om att hon varken ansåg att riskerna för missbruk eller andra oönskade konsekvenser tillräckligt hade utretts eller diskuterats i nuvarande förslag.³³⁴

Ytterligare fyra ledamöter från kommittén angav särskilda yttranden. Tre av ledamöterna, med tillhörighet i samma politiska parti, angav att förslaget är långtgående och att de avser att invänta remissinstansernas samlade bedömning innan de slutligen tar ställning i frågan.³³⁵ Den fjärde ledamoten påpekade att om det införs en reglering som medger att regeringen får fatta beslut på lagområdet utan bemyndigande riskerar detta att leda till att arbetet med att upprätthålla god författningsberedskap i vanliga lagar får mindre prioritet.³³⁶

6.3.2 Remissyttranden

Remissinstansernas inställningar till SOU 2023:75 har varit blandade. Flera instanser har antingen inte haft någon erinran mot förslaget eller tillstyrkt förslaget då de ansett att kommitténs förslag är välavvägda och främjar en effektiv normgivning under kriser.³³⁷

Förslaget har dock kritiserats av vissa remissinstanser. Det är dock enbart ett fåtal av remissinstanserna som *helt* har avstyrkt utredningens förslag om nya normgivningsregler i allvarliga fredstida kriser, däribland Svenska Civilförsvarsförbundet, Svenska kraftnät och Företagarna. De tre nämnda

³³¹ Se SOU 2023:75 s. 411–418.

³³² Jfr 8 kap. 15 § RF.

³³³ Se SOU 2023:75 s. 411–418.

³³⁴ Se SOU 2023:75 s. 418.

³³⁵ Se SOU 2023:75 s. 419 f.

³³⁶ Se SOU 2023:75 s. 421.

³³⁷ Se t.ex. Arbetsdomstolen, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75); Arbetsgivarverket, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75); Bolagsverket, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75); Diskrimineringsombudsmannen, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75).

remissinstanserna avfärdade hela förslaget på grund av att de ansåg att samtliga förslag var principiellt olämpliga och påpekade särskilt att utredningen innehåller betydelsefulla brister.³³⁸ Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet ansåg heller inte att någon del av förslaget borde införas. Som grund för detta anförde fakultetsnämnden att det är problematiskt att förordningar som meddelats på det obligatoriska lagområdet efter delegation varken är tidsbegränsade eller upphör att gälla när kristillståndet slutar. Enligt fakultetsnämndens mening riskerar denna ordning leda till att det kan komma att krävas omfattande lagstiftningsåtgärder av riksdagen efter en kris för att städa upp regeringsförordningar som meddelats med stöd av bemyndigandet.³³⁹

Desto fler remissinstanser välkomnade de utökade möjligheterna att bemyndiga regeringen på det obligatoriska lagområdet, men antingen kritiserade eller efterfrågade en djupare analys av kommitténs andra förslag, som ger regeringen befogenhet att fatta beslut på hela lagområdet utan ett föregående bemyndigande.³⁴⁰ Skälen till att remissinstanserna har påpekat att kommitténs andra förslag inte bör införas har skiljt sig åt. Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen, Myndigheten för ungdoms- och civilfrågor, Kungliga Krigsvetenskapsakademien och Tidningsutgivarna har yttrat att det inte finns tillräckliga skäl för att införa en sådan reglering samt att riskerna för missbruk av en sådan reglering väger tyngre än nyttan med förslaget.³⁴¹ De har således invänt på ett principiellt plan mot förslaget.

Den vanligaste invändningen mot kommitténs andra förslag var dock att utredningen inte tillräckligt belyst de risker som finns förenade med förslaget, varför flera remissinstanser efterfrågade en djupare analys i detta avseende.

³³⁸ Se Sveriges Civilförsvarsförbund, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75); Svenska kraftnät, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75); Företagarna, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75).

³³⁹ Se Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75) s. 6.

³⁴⁰ Se Centrum för rättvisa, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75); Stockholms tingsrätt, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75); Livsmedelsverket, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75); Halmstad kommun, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75); Tjänstemännens centralorganisation (TCO), remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75); Arbetsförmedlingen, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75); Kungliga Krigsvetenskapsakademien, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75).

³⁴¹ Se Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75); Myndigheten för ungdoms- och civilfrågor, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75); Kungliga Krigsvetenskapsakademien, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75); Tidningsutgivarna, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75).

Centrum för rättvisa utvecklade hur de inte anser att utredningen har styrkt behovet av en sådan reglering och att förslaget varken har diskuterats eller analyserats tillräckligt ingående för att utvärdera risken för missbruk av regeln.³⁴² Även Livsmedelsverket, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Svenska kraftnät, Sveriges Civilförsvarsförbund och Barnombudsmannen efterfrågade en mer ingående riskbedömning och belysning av de principiella riskerna innan förslaget tas vidare.³⁴³ De nämnda remissinstanserna har således inte nödvändigtvis helt avfärdat förslaget av principiella skäl, utan har uttryckt att det krävs en bättre utredning av riskerna för att kunna bedöma om förslaget är ändamålsenligt.

Vissa remissinstanser motsatte sig att regeringen själva ska få lov att meddela aktiveringsbeslutet och således kunna aktivera sin egen kompetens.³⁴⁴ Stockholms stad konstaterade att detta är olämpligt och att skyddsmekanismerna inte är tillräckliga för att utesluta att regeln i detta avseende kan missbrukas.³⁴⁵ Liknande kritik yttrade Sveriges Civilförsvarsförbund och Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet.³⁴⁶ Andra remissinstanser, däribland MSB och Migrationsverket kritiserade begreppet ”allvarliga fredstida kriser” och kritiserade att begreppet varken tydligt definieras i utredningen eller hur det förhåller sig till andra liknande begrepp.³⁴⁷

Under remissförfarandet har även andra synpunkter inkommit. Halmstad kommun påpekade att vissa skyndsamma föreskrifter som utarbetas i enlighet med kommitténs förslag riskerar att inte kunna tillämpas eftersom det inte är säkert att kommunen hinner sätta in nödvändiga resurser under en så kort tid. Kommunen framförde även om att det är viktigt att regeringsformens beredningskrav inte sätts ur spel genom kommitténs förslag.³⁴⁸

³⁴² Se Centrum för rättvisa, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75).

³⁴³ Se Livsmedelsverket, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75); Svea hovrätt, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75); Stockholms tingsrätt, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75); Svenska kraftnät, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75), Sveriges Civilförsvarsförbund, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75); Barnombudsmannen, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75).

³⁴⁴ Jfr 1 § andra stycket i kommitténs föreslagna författningstext.

³⁴⁵ Se Stockholms stad, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75).

³⁴⁶ Se Sveriges Civilförsvarsförbund, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75); Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75) s. 6 f.

³⁴⁷ Se MSB, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75); Migrationsverket, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75).

³⁴⁸ Se Halmstad kommun, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75).

Försäkringskassan uppmärksammade vidare att kommitténs författningstext enligt ordalydelsen endast låter regeringen meddela ”föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag”.³⁴⁹ Detta påpekade myndigheten kan leda till bekymmer om riksdagen sedan tidigare har lagstiftat inom regeringens primärområde eftersom ordalydelsen i det föreslagna författningsförslaget inte nämner denna situation. Myndigheten efterfrågade i denna del ett förtydligande eftersom det vore ologiskt mot bakgrund av syftet med bestämmelsen att regeringen inte skulle kunna meddela föreskrifter i en sådan situation.³⁵⁰ Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet var över lag positivt inställda till förslaget men upplyste om att det även finns andra lösningar som kan övervägas för att förebygga missbruk av regeln. Bland annat föreslår fakultetsnämnden att det obligatoriska lagområdet kan delas in i olika delar, där till exempel inskränkningar i fri- och rättigheter inte får beslutas om av regeringen genom detta förfarande.³⁵¹

6.4 Avslutande kommentar

6.4.1 Kommitténs förslag jämfört med tidigare grundlagsförslag

Förslaget i SOU 2023:75 innehåller både likheter och olikheter jämfört med de tidigare författningsförslagen som presenterats under delavsnitt 4.3. Att regeringens befogenheter ska utlösas av ett aktiveringsbeslut har aldrig föreslagits tidigare och innebär en nyhet. Däremot har både att tillåta delegation på hela lagområdet respektive att låta regeringen meddela förordningar direkt på lagområdet diskuterats tidigare.

Att tillåta delegation på det obligatoriska lagområdet föreslog Författningsutredningen redan 1963 eftersom Författningsutredningen avsåg att hela nuvarande 15 kap. regeringsformen skulle vara tillämpligt även vid andra utomordentliga händelser än krig och krigsfara. Någon sådan ordning infördes som bekant aldrig för situationer som inte var föranledda av krig eller krigsfara. Grundlagsutredningens expertgrupp 2008 diskuterade också möjligheten att införa en sådan delegationsmöjlighet, men valde att inte föreslå det för utredningen. Grundlagsutredningens expertgrupp föreslog i stället en bestämmelse som liknar kommitténs andra förslag, där regeringen i särskilda fall tillåts meddela föreskrifter direkt på lagområdet utan föregående delegation. De båda förslagen innehåller dock väsentliga skillnader i förutsättningar för att kunna tillämpa bestämmelsen. Grundlagsutredningens

³⁴⁹ Se 3 § i kommitténs föreslagna författningstext.

³⁵⁰ Se Försäkringskassan, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75).

³⁵¹ Se Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75).

förslag krävde att det förelåg en nödsituation som antingen direkt innebar eller riskerade att innebära en överhängande risk för omfattande skador på människor, egendom eller miljö, alternativt en allvarlig störning eller överhängande risk för allvarlig störning i centrala samhällsfunktioner och ett dröjsmål med föreskrifterna allvarligt skulle motarbeta arbetet att bekämpa skadan eller störningen. I kommitténs förslag är konstruktionen annorlunda då det först krävs att ett aktiveringsbeslut har fattats av riksdagen med kvalificerad majoritet. I undantagsfall kan regeringen även fatta aktiveringsbeslutet själva. Först därefter kan regeringen utan bemyndigande meddela förordningar på lagområdet om ett dröjsmål skulle leda till avsevärda men för allmänna intressen.

En ytterligare skillnad mellan förslagen är att kommitténs förslag har andra skyddsmekanismer än Grundlagsutredningens. Grundlagsutredningen föreslog att regeringen skulle tillkännage föreskrifterna för allmänheten samt att föreskrifter meddelade med stöd av förordnandet skulle ha en giltighet i max tolv dagar. I kommitténs förslag finns inget krav på att tillkännage föreskriften för allmänheten. Det finns däremot, precis som i Grundlagsutredningens förslag, en giltighetstid när regeringens förordning upphör att gälla. Denna tid är dock tre månader i kommitténs förslag, vilket är noterbart längre än Grundlagsutredningens tolv dagar. Det finns emellertid krav på att riksdagen ska underställas allra senast inom en vecka och att riksdagen ska pröva föreskrifterna inom en månad från underställning, vilket enligt kommittén motiverar en längre giltighetstid. För att riksdagen ska godkänna regeringens föreskrift krävs det sedan att tre fjärdedelar av de röstande godtar regeringens förordning.

En viktig skillnad mellan de båda förslagen är att god författningsberedskap fortsätter vara den tydliga utgångspunkten i kommitténs förslag. Jämfört med Grundlagsutredningens förslag – som *enbart* föreslog att regeringen skulle få meddela föreskrifter utan föregående delegation på lagområdet – föreslår kommittén *både* att delegation ska få ske på hela lagområdet och att regeringen i särskilda fall får meddela förordningar utan delegation direkt på lagområdet. Kommitténs förslag innebär därmed inte ett avsteg från tanken om god författningsberedskap. Tvärtom, innehåller förslaget förbättrade möjligheter att upprätthålla författningsberedskapen eftersom kommittén föreslår att delegation ska få ske även på det obligatoriska lagområdet. Förslaget torde därför i högre utsträckning värna om att upprätthålla grundlagens ideal och beakta att riksdagen är folkets främsta företrädare än Grundlagsutredningens förslag.

6.4.2 Kommitténs förslag jämfört med de problem som presenterats med nuvarande ordning

Kommitténs förslag förväntas även att lösa flera av de bekymmer med nuvarande ordning som tidigare lyfts fram i diverse statliga utredningar och inom doktrin under delavsnitt 4.2. Att delegation enligt förslaget skulle få äga

rum på det annars obligatoriska lagområdet kommer sannolikt att lösa de problem som bland annat Hirschfeldt och Grundlagsutredningen erinrat om med att det inte är möjligt att ha en god författningsberedskap på alla relevanta områden. Detta kan förväntas leda till förbättrade möjligheter att upprätthålla en god författningsberedskap i vanliga lagar före en kris inträffar då fler relevanta områden får lov att delegeras till regeringen.

Att delegation blir möjligt på det obligatoriska lagområdet kommer emellertid inte att lösa problemet med att det i praktiken är omöjligt att på förhand förutse alla tänkbara kriser. Detta eftersom kommittén tydligt uttryckt att bemyndigandet måste – precis som enligt nu gällande ordning – avse ett visst avgränsat område och får således inte lov att vara generellt för alla typer av kriser. Däremot kommer den andra delen i kommitténs förslag – som ger regeringen möjlighet att utan delegation meddela förordningar direkt på lagområdet – sannolikt att kraftfullt minska detta problem. Om riksdagen skulle ha misslyckats med att bemyndiga regeringen före en kris inträffar, skulle regeringen få mycket stora möjligheter att snabbt införa en förordning inom ett relevant område utan att invänta riksdagen. I kombination med att regeringen dessutom själva får meddela det så kallade aktiveringsbeslutet enligt 1 § andra stycket i den föreslagna lagtexten, innebär detta att regeringen kan utfärda föreskrifter i stort sett omedelbart på nästan hela lagområdet om det skulle krävas. Sammantaget skulle därmed kommitténs förslag troligtvis i hög grad lösa de problem som uppmärksammats inom doktrin och statliga utredningar med nuvarande ordning.

6.4.3 Kommitténs förslag i förhållande till erfarenheter från covid-19

Om kommitténs första förslag, där regeringen får lov att bemyndigas på det obligatoriska lagområdet, hade varit i kraft redan före covid-19 hade det tillåtit riksdagen att bemyndiga regeringen på fler relevanta områden före pandemin. Det hade således *möjliggjort* en bättre författningsberedskap än vad som var fallet under covid-19. Emellertid har genomgången av författningsåtgärder under covid-19 visat att det fanns många områden som riksdagen inte lyckades förutse behovet av delegation på. Det är därför inte alls säkert att riksdagen – trots att kommitténs förslag hade varit i kraft före pandemin – hade kunnat förutse vilka områden på det obligatoriska lagområdet som hade varit lämpligt att bemyndiga regeringen på.

En sannolikt mer betydelsefull skillnad mot bakgrund av lärdomarna från covid-19 är därför i stället att riksdagen hade kunnat bemyndiga regeringen på det obligatoriska lagområdet även *under* covid-19. Under pandemin hade detta kunnat utnyttjats till exempel vid utformningen av den tillfälliga lagen för att underlätta bolags- och föreningsstämmor. Riksdagen var som tidigare konstaterat tvungna att meddela samtliga materiella regler genom lag eftersom civilrätt hör till det obligatoriska lagområdet. En praktisk skillnad av kommitténs förslag hade därför varit att sådana föreskrifter hade fått

delegeras till regeringen, vilket hade medfört att riksdagen inte hade behövt meddela samtliga materiella regler själv. I sammanhanget bör det dock påminnas om att det fortfarande gick mycket snabbt för riksdagen att meddela samtliga materiella regler i den tillfälliga lagen för att underlätta för bolagsstämmor. Det är därför svårt att med säkerhet uttala hur begränsande det faktiskt var att inte kunna delegera denna föreskriftsrätt.

Kommitténs andra förslag, där regeringen får meddela föreskrifter direkt på lagområdet utan bemyndigande, hade mot bakgrund av lärdomar från covid-19 sannolikt varit mer effektivt än nuvarande ordning. På de områden där riksdagen inte genomfört ett bemyndigande, men där det senare under pandemin uppenbarade sig att ett sådant bemyndigande hade varit ändamålsenligt, skulle förslaget medfört en betydelsefull förändring. Förutsatt att ett aktiveringsbeslut var fattat (eller fattades samtidigt) och att ett dröjsmål skulle leda till men för angelägna allmänna intressen, skulle regeringen få lov att meddela förordningar på i stort sett hela lagområdet. Exempelvis hade regeringen i en sådan situation inte behövt invänta bemyndigandet i covid-19-lagen innan de meddelade sin pandemiförordning som bland annat föreskrev ett deltagartak på åtta personer vid vissa privata sammankomster.³⁵² Inte heller hade regeringen behövt genom utbildningsministern uppmana utbildningsutskottet att väcka ett utskottsinitiativ för att möjliggöra snabb stängning av skolverksamheter.³⁵³ Vid båda tillfällena hade regeringen, om förutsättningarna i övrigt var uppfyllda, självständigt kunnat meddelat de nödvändiga föreskrifterna. Detta torde kunna ske mycket snabbt. Enligt kommittén bör förordningar i särskilda fall kunna arbetas fram och träda i kraft under en och samma dag. Om detta är möjligt, skulle det i teorin kunna förkorta utskottsinitiativet om att tillåta stängning av skolverksamhet – som var en av de snabbaste normgivningsprocessen under covid-19 – från dryg tre dygn till att en förordning skulle kunna träda i kraft under en och samma dag. Detta eftersom regeringen inte behöver invänta riksdagens behandling i kommitténs förslag.

Lärdomar från covid-19 tyder emellertid på att det även finns andra fördröjningar i normgivningskedjan än riksdagens behandling, varför det kan ifrågasättas om det alltid är möjligt att införa en förordning under en och samma dag. Exempelvis har pandemin synliggjort att bland annat beredningskravet och kravet på att det måste passera en viss tid mellan kungörandet och ikraftträdandet också fördröjer hur snabbt föreskrifter kan införas. Kommitténs förslag väcker därför frågor om det alltid är möjligt att uppfylla samtliga bestämmelser i regeringsformen när en föreskrift tas fram, kungörs och träder i kraft under en och samma dag. Som praktiskt exempel från pandemin remitterades det tillfälliga bemyndigandet i smittskyddslagen endast under 24 timmar. Detta var något som flera remissinstanser, bland annat JO, men även Lagrådet var kritiska till och ifrågasatte om

³⁵² Jfr delavsnitt 5.3.1.2.

³⁵³ Jfr delavsnitt 5.3.1.3.

beredningskravet verkligen var uppfyllt. En ännu kortare beredning än 24 timmar – såsom rimligtvis är fallet när en föreskrift ska arbetas fram och träda i kraft under en och samma dag – torde väcka ännu större betänkligheter om beredningskravet är uppfyllt. På liknande vis kan det vid en granskning av utskottsinitiativet om tillfällig stängning av vissa skolverksamheter – som nyss nämnt var en av de snabbaste åtgärderna under covid-19 – konstateras att en stor del av tiden för införandet spenderades mellan riksdagens beslut och ikraftträdandet. Efter utbildningsutskottets initiativ den 18 mars 2020, godkände riksdagen förslaget mindre än ett dygn senare, den 19 mars 2020. Lagen trädde sedan i kraft den 21 mars 2020. Följaktligen spenderades en betydelsefull del av tiden i väntan på att lagen skulle träda i kraft och inte i väntan på riksdagens behandling.

Kommitténs utredning har enbart i begränsad omfattning analyserat frågorna och nöjt sig med att konstatera att beredningskravet kan förkortas och anpassas väsentligt under kriser samt att 24 timmars remisstid i vissa extrema fall godtagits.³⁵⁴ På liknande vis har kommittén beträffande kravet på tiden mellan kungörelse och ikraftträdande endast konstaterat att i undantagsfall kan en lag träda i kraft med mindre tid än två veckor efter kungörandet och i mycket brådskande fall finns det exempel på lagar som trätt i kraft endast någon dag efter kungörandet.³⁵⁵ Kommittén nämner emellertid inga exempel på föreskrifter som tidigare trätt i kraft under samma dag. De nämner inte heller några förarbetsuttalanden som tyder på att det skulle vara möjligt. Kommittén analyserar inte heller särskilt noggrant vilka rättssäkerhetsbekymmer som finns med att låta en föreskrift träda i kraft i princip omedelbart. Trots detta uttalar kommittén att ”[i] ett exceptionellt fall skulle en förordning sannolikt kunna tas fram, beslutas och träda i kraft under en och samma dag”.³⁵⁶ Vilka rättsliga grunder de fattar denna slutsats på framstår som oklart. Detta lämnar, mot bakgrund av de erfarenheter som covid-19 påvisat, betänkligheter om kommitténs förslag alltid är förenligt med andra regler i regeringsformen.

Slutligen tyder även lärdomarna från covid-19 i viss mån på att en skyndsam författningsprocess stundtals minskat kvaliteten i författningar. Av de granskade författningarna under pandemin tyder bland annat det skyndsamt framtagna tillfälliga bemyndigandet i smittskyddslagen på detta. Regeringens proposition kritiserades av både Lagrådet och KU för att vara otydligt respektive inte respektera riksdagens överordnade konstitutionella ställning. När lagen sedan snabbt infördes kom regeringen aldrig att utnyttja bemyndigandet. Som konstaterats i tidigare del av avsnittet kan det ifrågasättas om detta berodde på att lagen var bristfällig till följd av en allt för skyndsam beredning eller om behovet av att utnyttja bemyndigandet plötsligt

³⁵⁴ Jfr SOU 2023:75 s. 273 f., 320.

³⁵⁵ Jfr SOU 2023:75 s. 276, 339.

³⁵⁶ Se SOU 2023:75 s. 278. Jfr även ett liknande yttrande på s. 361.

försvann.³⁵⁷ Skulle kommitténs förslag varit i kraft under covid-19 – där syftet är att regeringen ska kunna utarbeta en mycket skyndsamt förordning under i princip en dag – finns det således en risk att sådana skyndsamma föreskrifter har mindre god kvalitet än om de hade arbetats fram genom ett vanligt förfarande. I förlängningen kan det leda till såväl rättssäkerhets- som tillämpningsproblem, vilket är särskilt allvarligt när det rör inskränkningar i fri- och rättigheter. Ett ytterligare följdproblem med skyndsamt införda föreskrifter som Halmstad kommun lyfter i sitt remissvar är att även om det skulle vara möjligt att införa en föreskrift enligt regeringsformens regler är det inte säkert att den får någon verkan i praktiken. Detta eftersom kommunen uppger om att det inte är självklart att till exempel en kommun har möjlighet att sätta in nödvändiga resurser för att omedelbart verkställa en sådan föreskrift. Det skulle vara särskilt allvarligt om begränsningar av fri- och rättigheter införs så snabbt att enskilda inte hinner rätta sig efter de snabbt införda föreskrifterna.

³⁵⁷ Jfr delavsnitt 5.5.2.

7 Avslutande diskussion och slutsatser

7.1 Avsnittets innehåll och disposition

Denna uppsats syftar till att utvärdera huruvida kommitténs förslag om utökade normgivningsbefogenheter för regeringen under allvarliga fredstida kriser i betänkandet SOU 2023:75 bör införas eller om nuvarande ordning bör behållas. Som ett led i att uppfylla syftet har uppsatsen avsett att besvara två frågeställningar:

1. Hur regleras regeringens normgivningsbefogenheter under allvarliga fredstida kriser enligt nu gällande ordning?
2. Bör nuvarande ordning ändras såsom kommittén föreslår i betänkandet SOU 2023:75?

Uppsatsens första frågeställning har redan besvarats under avsnitt tre.³⁵⁸ Följande avsnitt avser att mot bakgrund av presenterat material diskutera och därefter slutligen ta ställning till huruvida kommitténs förslag i SOU 2023:75 bör införas eller om nuvarande ordning bör behållas. Syftet med avsnittet är sålunda att slutligt besvara den andra frågeställningen och därigenom uppfylla uppsatsens syfte.

7.2 Utvärdering av kommitténs första förslag

7.2.1 Inledning

Delavsnittet syftar till att utvärdera om kommitténs första förslag, som föreslår att regeringen ska få lov att bemyndigas på det obligatoriska lagområdet under allvarliga fredstida kriser, bör införas eller inte.

7.2.2 Att tillåta delegation på det obligatoriska lagområdet framstår huvudsakligen som ändamålsenligt – men förordningarna bör ha begränsad giltighetstid

Att tillåta delegation på det obligatoriska lagområdet, skulle som diskuterats i tidigare avsnitt utöka möjligheterna att upprätthålla en god författningsberedskap.³⁵⁹ Detta dels genom att det blir möjligt att delegera föreskrifter på fler områden *före* en kris inträffar, dels *under* en pågående kris. Uppsatsen tyder på, i motsats till Ericsons och Wilskes samt Hot- och riskutredningens slutsatser, att det faktiskt kan finnas ett visst praktiskt behov av att bemyndiga regeringen på det obligatoriska lagområdet även under fredstida kriser. Särskilt mot bakgrund av lärdomarna från covid-19, där bland

³⁵⁸ Se särskilt delavsnitt 3.5.3 för besvarandet av första frågeställningen.

³⁵⁹ Jfr delavsnitt 6.4.3.

annat föreskrifter meddelades för att underlätta digitala bolagsstämmor, tyder undersökningen på att det kan finnas relevanta områden inom det obligatoriska lagområdet som under allvarliga fredstida kriser är lämpliga att delegera till regeringen.³⁶⁰

Kritiken mot att införa en sådan bestämmelse har huvudsakligen grundats i att det inte finns ett faktiskt behov att delegera föreskrifter på det obligatoriska lagområdet under allvarliga fredstida kriser. Någon större risk för att en sådan bestämmelse skulle kunna missbrukas för ändamål som den inte är avsedd för har inte tidigare inom doktrin eller statliga utredningar ansetts vara ett större problem.³⁶¹ Av de fyra remissinstanser som har invänt mot kommitténs förslag i denna del har tre av dem endast mycket kortfattat avslagit förslaget och angett att utredningen innehåller brister och förslaget är principiellt olämpligt. De tre remissinstanserna har dock inte närmare utvecklat grunderna för sina slutsatser. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet är den enda remissinstans som tydligt har motiverat varför de avstyrker förslaget i denna del. Fakultetsnämnden invände mot att förordningar som meddelats med stöd av bemyndigandet på det obligatoriska lagområdet, i motsats till kommitténs andra förslag, inte är tidsbegränsat. Fakultetsnämnden påpekade att en illasinnad regering skulle kunna missbruka detta genom att utfärda ett stort antal krisförordningar med stöd av ett bemyndigande, vilket sedan skulle kunna komma att kräva omfattande lagstiftningsåtgärder av riksdagen för att upphäva. Enligt min mening framstår dock konsekvenserna av ett sådant potentiellt missbruk av regeringen varken som särskilt svåröverskådligt eller oskäligt betungande för riksdagen att åtgärda. Detta eftersom riksdagen endast får bemyndiga regeringen inom ett tydligt avgränsat område, vilket innebär att riksdagen måste vara fullt medveten om på vilka tydligt avgränsade områden som regeringen kan komma att meddela förordningar på. Dessutom finns det möjligheter att kräva att sådana förordningar ska underställas riksdagens prövning. Riksdagen kan även ta tillbaka bemyndigandet eller välja att lagstifta på samma område. Behovet av att införa en tidsbegränsning av regeringsförordningarna framstår därför inte enligt min uppfattning som särskilt stort med anledning av att en regering kan missbruka bestämmelsen.

Däremot menar jag att det kan finnas andra fördelar av mer principiell karaktär med att införa en sådan tidsbegränsning som fakultetsnämnden föreslog. Enligt min uppfattning är det en mycket berättigad tanke att förordningar som avviker från grundlagens vanliga normgivningsregler endast ska vara i kraft under en så begränsad tid som möjligt. Ska regler vara i kraft under längre tid bör de införas genom de vanliga normgivningsreglerna. Förordningar som meddelats av regeringen på ett område som regeringen normalt inte får lov att meddela borde därför rimligtvis upphöra att gälla när en krissituation inte längre föreligger. Detta i

³⁶⁰ Jfr delavsnitt 5.5.1.

³⁶¹ Jfr delavsnitt 4.3.3 och 4.4.2.

syfte att värna om regeringsformens grundprinciper och tydligare markera riksdagens roll som det centrala statsorganet. En tidsbegränsning av förordningar som regeringen har utfärdat utanför deras normala kompetens framstår därför som ett ändamålsenligt sätt att se till att förordningarna inte är i kraft längre tid än nödvändigt. Förutsatt att giltighetstiden inte sätts för kort ser jag inga nackdelar hur en sådan skyddsmekanism skulle begränsa fördelarna med förslaget eller hämma en effektiv normgivning. Därför framstår en tidsbegränsning av de förordningar som avviker från grundlagens vanliga normgivningsregler som befogat och ändamålsenligt då det markerar att avsteg från den vanliga kompetensfördelningen endast är tillfällig, samtidigt som det inte hindra en effektiv krishantering.

Sammantaget framstår en utvidgning av regeringens normgivningsmakt genom att tillåta delegation under allvarliga fredstida kriser även på det obligatoriska lagområdet som ändamålsenligt mot bakgrund av att det har påvisats ett visst praktiskt behov av sådana föreskrifter under covid-19 och konsekvenserna av en sådan bestämmelse inte framstår som särskilt svåröverskådliga. En sådan nyordning bör dock enligt min bedömning förenas med en tidsbegränsning som inskränker hur länge en förordning på det obligatoriska lagområdet får vara i kraft. Detta eftersom avvikelser från regeringsformens vanliga normgivningsregler rent principiellt inte bör vara giltigt längre än vad som är nödvändigt.

7.3 Utvärdering av kommitténs andra förslag

7.3.1 Inledning

Delavsnittet syftar till att utvärdera om kommitténs andra förslag, som föreslår att regeringen i extrema fall ska få meddela tillfälliga föreskrifter utan bemyndigande på i princip hela lagområdet under allvarliga fredstida kriser, bör införas eller inte.

7.3.2 Att tillåta regeringen att meddela föreskrifter utan delegation på lagområdet skulle sannolikt tillgodose behovet av effektiv normgivning – men riskerar att leda till missbruk

Det andra förslaget, som innebär att regeringen i särskilda situationer tillåts att meddela föreskrifter direkt på hela lagområdet utan föregående delegation, skulle sannolikt vara en mycket effektiv normgivningsregel. Bestämmelsen är huvudsakligen avsedd att tillämpas när riksdagen har misslyckats med att förutse vilka bemyndigande till regeringen som är lämpliga före en kris, vilket undersökningen tidigare har diskuterat som ett av de största problemen med nuvarande ordning.³⁶² Det finns visserligen lärdomar från covid-19 som tyder

³⁶² Jfr delavsnitt 4.4.1.

på att regeringsformens nuvarande regler har en förhållandevis god inbyggd flexibilitet, vilket har gjort att det finns exempel från pandemin när en lag har trätt i kraft under tre dagar från dess att lagen föreslogs.³⁶³ Trots detta, hade kommitténs förslag med stor sannolikhet möjliggjort att föreskrifter kan träda i kraft ännu snabbare än nuvarande regler. Förslaget skulle därmed troligtvis tillgodose behovet av snabb normgivning bättre och sålunda tillhandahålla regeringen bättre förutsättningar att vidta effektiva åtgärder vid en framtida fredstida kris, till exempel för att skydda befolkningen eller riket. Jämfört med nuvarande ordning hade kommitténs förslag – under förutsättningen att andra regler i regeringsformen inte förhindrar det – sannolikt i extrema fall kunnat spara in en till två dagar jämfört mot de snabbaste åtgärderna under covid-19. Därmed hade förslaget troligtvis tillgodosett behovet av effektiv normgivning under allvarliga fredstida kriser bättre än nuvarande ordning.

Att möjliggöra för regeringen att vidta effektiva åtgärder under en kris är onekligen ett legitimt och viktigt intresse. Det är emellertid inte så viktigt att det alltid måste få ske till vilken kostnad som helst. Fördelarna av förslaget måste sålunda sättas i relation till risken för missbruk som finns förenat med förslaget för att ge en rättvisande helhetsbild. Som undersökningen konstaterat i tidigare avsnitt är ett av huvudskälen till att en liknande grundlagsreglering som kommittén nu föreslår aldrig tidigare har införts på grund av de risker för missbruk som ett sådant förslag för med sig.³⁶⁴ Flera remissinstanser till kommitténs betänkande har även framfört en liknande oro för missbruk.³⁶⁵ Kommittén uttryckte även själva i utredningen att det finns vissa risker förenade med förslaget. De uttryckte att:

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.³⁶⁶

Den avgörande frågan är därmed om kommittén har lyckats uppställa tillräckligt effektiva skyddsmekanismer som både säkerställer att regeln inte kan missbrukas samtidigt som den inte heller hämmar en effektiv normgivning under kris. Kommittén uppställer som tidigare presenterat flera relevanta skyddsregler som syftar till att begränsa konsekvenserna av ett eventuellt missbruk av reglerna.³⁶⁷ Exempelvis är det inte möjligt att genomföra ändringar i grundlag, riksdagsordningen eller i vallagen för att förändra det demokratiska statskicket. Likaså är föreskrifterna begränsade i tid då de har en giltighet på maximalt tre månader, måste underställas riksdagen senast inom en vecka samt prövas av riksdagen senast inom en månad från underställningen. I övrigt finns det i princip inga begränsningar

³⁶³ Jfr delavsnitt 5.3.1.3.

³⁶⁴ Jfr delavsnitt 4.4.2.

³⁶⁵ Jfr delavsnitt 6.3.2.

³⁶⁶ Se SOU 2023:75 s. 20.

³⁶⁷ Jfr delavsnitt 6.2.3 och 6.4.1.

över vilka föreskrifter regeringen får meddela, vilket torde möjliggöra en mycket effektiv krishantering.

Trots betydelsefulla skyddsmekanismer övertygar inte kommitténs utredning enligt min uppfattning om att riskerna för missbruk har uteslutits. Såsom flera remissinstanser uppmärksammat i sina remissvar finns det mer att önska av kommitténs undersökning avseende vilka risker som finns förenade med förslaget. Jag anser att kommittén – trots att de själva upplyser om att det finns väsentliga risker med att förändra normgivningsmakten – i betydelsefulla delar saknar en genomlysning över tänkbara följdkonsekvenser som en förändrad kompetensfördelning riskerar att få. Nyordningen i förslagets 3 § innebär ett avsteg från den formella lagkraftens princip, det vill säga att regeringsförordningar aldrig kan upphäva lag. De tänkbara följdkonsekvenserna vid missbruk av regeln framstår enligt min uppfattning som mycket svåröverskådliga och riskerar att bli långtgående alldeles oavsett att grundlag, riksdagsordningen eller lagar om val till riksdagen aldrig får ändras. Nedan följer tre olika exempel på händelseförlopp som jag menar att en regering med anti-demokratiska värderingar sannolikt fullt lagligen skulle kunna genomföra trots de skyddsmekanismer som kommittén föreslår. Exempelen är avsedda att illustrera några situationer av sådana svåröverskådliga följdkonsekvenser och hur grunderna för det demokratiska samhället snabbt kan förändras genom att tillåta regeringen stifta, ändra och upphäva vanliga lagar som jag menar att kommittén misslyckats att uppmärksamma och undersöka.

1. Skulle en illasinnad regering kunna införa ändringar i brottsbalken (1962:700) som gör det straffbart för domare att döma 'illojalt med regeringens intressen'? Sådan föreskrift torde inte strida mot regeringsformens bestämmelse om rättskipningens självständighet.³⁶⁸ Skulle i sådana fall även en ordinarie domare, trots sin särskilt skyddade anställning, kunna skiljas från sitt uppdrag om han eller hon inte följer föreskriften eftersom brott är ett skäl för uppsägning enligt regeringsformen?³⁶⁹
2. Skulle en illasinnad regering kunna inskränka allmänhetens insyn i hela regeringens verksamhet genom att ändra offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och till exempel göra alla regeringshandlingar sekretessbelagda? En regering med anti-demokratiska värderingar skulle kunna argumentera för att en sådan inskränkning är berättigat på grund av att det är nödvändigt för rikets säkerhet, vilket är ett tillåtet skäl enligt tryckfrihetsförordningen (1949:105) att inskränka allmänna handlingars offentlighet.³⁷⁰

³⁶⁸ Jfr 11 kap. 3 § RF.

³⁶⁹ Jfr 11 kap. 7 § första stycket 1 RF.

³⁷⁰ Jfr 2 kap. 2 § första stycket 1 TF.

3. Skulle en illasinnad regering kunna införa ändringar i lagen (1972:625) om statligt stöd för politiska partier så att endast regeringspartiet är berättigad till det statliga partistödet? Detta torde kraftigt försvåra för oppositionspartier att bedriva sin politiska verksamhet.

Även om kommitténs förslag är utrustat med begränsningar i tid som innebär att förordningar ska underställas riksdagen inom senast en vecka, skulle en anti-demokratisk regeringen dels kunna meddela ett stort antal förordningar inom en vecka som hinner påverka ett stort antal människor. Dels riskerar det stora antalet förordningar leda till en mycket hög arbetsbörda för riksdagen, vilket kan innebära att regeringsförordningarna får vara i kraft under en längre tid eftersom riksdagen inte hinner pröva samtliga förordningar lika snabbt.

Därutöver innehåller kommitténs förslag inga begränsningar i möjligheten för regeringen att meddela en ny förordning på samma område som riksdagen har prövat tidigare. Det verkar därför vara möjligt för en regering att meddela en förordning i ett visst ämne, och om förordningen inte godkänns vid riksdagens prövning, utfärda en identisk eller en snarlik förordning i samma ämne. På liknande sätt spelar det ingen roll att riksdagen kan meddela ett stoppbeslut enligt förslaget 5 §, som gör att regeringens särskilda befogenheter ska upphöra, om regeringen själva har kompetens att meddela ett aktiveringsbeslut enligt 1 § andra stycket i den föreslagna författningstexten. I absurda fall skulle detta kunna leda till att riksdagen meddelar ett stoppbeslut och regeringen meddelar ett aktiveringsbeslut direkt efter. Detta är allvarliga brister med förslaget som inte alls har berörts eller uppmärksamrats i utredningen. Visserligen har riksdagen alltid ytterst möjlighet att entlediga hela regeringen genom en misstroendeomröstning, men även en sådan process riskerar att ta en viss tid innan regeringen kan avsättas. Särskilt beaktat att misstroendeomröstningen har ett kvorumkrav, där mer än hälften av *samtliga* riksdagens ledamöter måste rösta för förslaget, är det inte otänkbart att det under en kris uppstår en situation som gör det svårt att samla riksdagens samtliga ledamöter.³⁷¹ Kommittén har därför enligt min uppfattning – trots de upplyser om att det finns väsentliga risker med förslaget – misslyckats att synliggöra och analysera hur den föreslagna regeln kan komma att missbrukas.

7.3.3 Att tillåta regeringen att meddela föreskrifter i princip omedelbart ger upphov till betänkligheter om förenlighet med andra krav i regeringsformen

Förutom att det finns en risk för missbruk av regeln väcker även kommitténs förslag betänksamheter om det är förenligt med beredningskravet och kravet på tid mellan kungörelse och ikraftträdande att föreskrifter träder i kraft under samma dag som föreskriften togs fram.³⁷² I likhet med ett flertal

³⁷¹ Jfr 13 kap. 4 § första stycket RF.

³⁷² Jfr delavsnitt 6.4.3.

remissinstanser tyder uppsatsen på att kommitténs utredning lämnar mer att önska i detta avseende. Enligt min uppfattning uttrycker kommittén blott en önskan om att föreskrifter borde kunna tas fram och träda i kraft omedelbart, men i väsentliga delar saknar rättsliga grunder huruvida ett sådant förfarande är förenligt med gällande rätt. Därmed framstår det som fullt möjligt, vid en mer systematisk analys av rättssystemet i sin helhet, att andra regler i regeringsformen kan begränsa räckvidden av kommitténs förslag och möjligtvis i vissa fall även förhindra att föreskrifter som meddelas med stöd av bestämmelsen tillämpas.

Särskilt intressant är det att beakta kommitténs förslag i förhållande till NJA 2018 s. 743. I målet konstaterade Högsta domstolen att det endast finns förhållandevis begränsade möjligheter att normpröva beredningskravet, även om det konstaterades vara fullt möjligt. Målet väcker enligt min mening minst två relevanta frågor i förhållande till kommitténs förslag. För det första var Högsta domstolen i sin bedömning tydlig med att särskild vikt lades vid att riksdagen, i egenskap av folkets främsta företrädare, har accepterat lagen.³⁷³ En betydelsefull skillnad i Högsta domstolens mål jämfört mot kommitténs förslag är att en regeringsförordning som utfärdats genom de föreslagna reglerna inte kommer prövas av riksdagen förrän – i extrema fall – upp till cirka fem veckor efter regeringens förordning trätt i kraft.³⁷⁴ Det kan därför ifrågasättas om Högsta domstolen hade bedömt situationen på samma vis om föreskriften aldrig hade godkänts av riksdagen, såsom fallet kommer vara vid kommitténs förslag. För det andra är målet även intressant eftersom Högsta domstolen uttalade att en bestämmelse som inte har blivit tillräckligt beredd inte får tillämpas enligt normprövningsrätten om den bristande beredningen har gjort så att konsekvenser rörande enskildas rättssäkerhet inte har blivit tillräckligt utredda eller överblickbara. Min tolkning av rättsfallet är att regeringen därmed måste hinna undersöka föreskrifternas konsekvenser för enskildas rättssäkerhet innan de får lov att utfärda en förordning. Detta kan möjligtvis fördröja regeringens möjligheter att införa föreskrifter *omedelbart* om en sådan föreskrift berör enskildas rättssäkerhet.

Sammantaget väcker kommitténs förslag frågor om det alltid är möjligt att uppfylla regeringsformens beredningskrav under en och samma dag, eller om det finns en risk för att vissa typer av föreskrifter inte kan uppfylla beredningskravet under en dag. Detta särskilt med beaktande av att riksdagen varken tagit ställning till föreskriften eller föreskriftens beredning. Jag menar att kommittén inte har gjort en tillräcklig undersökning om det är förenligt med rättssystemet i övrigt att alltid låta föreskrifter träda i kraft i princip omedelbart, vilket är en svaghet med betänkanudet. Införs nuvarande förslag

³⁷³ Jfr delavsnitt 3.3.2.

³⁷⁴ Jfr delavsnitt 6.2.3 där det framkommer att förordningen ska underställas riksdagen inom en vecka, *därefter* har riksdagen en månad att pröva föreskriften. Således är den maximala tiden innan riksdagen måste pröva föreskriften den sammanlagda tiden av en månad och en vecka.

och regeringsförfordningar utarbetas, utfärdas och träder i kraft under en och samma dag riskerar det att potentiellt leda till problem vid rättstillämpningen. Till exempel kommer varje enskild förvaltningsmyndighet som ska tillämpa en sådan förordning vara tvungna att utvärdera om regeringen har uppfyllt beredningskravet eller inte.³⁷⁵ Efter att Högsta domstolen i NJA 2018 s. 743 tydliggjort att regeringen måste undersöka föreskrifternas konsekvenser för enskildas rättssäkerhet, samt att riksdagen aldrig tagit ställning till regeringens förordningar, vore det önskvärt att kommittén hade behandlat frågan närmare i syfte att förhindra tillämpningsproblem i framtiden. Det framstår därmed som en brist med betänkandet att kommittén varken uppmärksammar att andra regler i regeringsformen kan vålla problem eller kartlägger under vilka förutsättningar det är möjligt att införa föreskrifter i princip omedelbart.

7.3.4 Att tillåta regeringen att meddela föreskrifter utan delegation på lagområdet riskerar att leda till minskad kvalitet på författningar

Ett ytterligare potentiellt bekymmer med kommitténs andra förslag är att förslaget riskerar att minska kvaliteten på föreskrifter eftersom de ska få lov att arbetas fram under en mycket kort tid. Skälet till att kvaliteten riskerar att minska om föreskrifter arbetas fram under skyndsamma förhållanden kan bland annat bero på att föreskriften inte hinner beredas tillräckligt. Under covid-19 kan detta ha varit fallet vid det tillfälliga bemyndigandet i smittskyddslagen, som arbetades fram under osedvanligt skyndsamma förhållanden, men som sedan aldrig kom att utnyttjas. Kanske berodde det på att den skyndsamt framtagna författningen inte var av tillräckligt god kvalitet. Likaså finns det exempel från pandemin när granskningar av Lagrådet och riksdagen har spelat en viktig roll för att förbättra både kvaliteten och rättssäkerheten för enskilda i regeringens förordningar.³⁷⁶ Skulle kommitténs andra förslag införas torde denna granskning riskera att utebli, vilket kan leda till att författningar blir av sämre kvalitet. Dessutom riskerar en allt för snabbt införd föreskrift att inte kunna tillämpas i praktiken eftersom enskilda eller offentliga organ inte hinner anpassa sitt beteende att följa den nya föreskriften.

I viss mån torde det emellertid vara försvarligt att godta en viss försämrad kvalitet om det leder till att föreskrifterna kan utfärdas snabbare. Detta eftersom behovet av att kunna meddela effektiva föreskrifter under en kris är ett viktigt och legitimt intresse. I vilken omfattning en tidsvinst kan rättfärdiga sämre kvalitet i föreskrifter är dock svårt att uttala i generella termer. Här bör rimligtvis en bedömning göras av hur viktigt det är att en föreskrift införs skyndsamt. Till exempel torde en föreskrift som förväntas skydda en stor mängd människoliv sannolikt kunna rättfärdigas trots att föreskriften är av

³⁷⁵ Jfr 12 kap. 10 § RF.

³⁷⁶ Jfr delavsnitt 5.3.1.1.

något sämre kvalitet. Samtidigt torde inte varje brist i kvaliteten kunna motiveras av att en föreskrift måste komma på plats mycket snabbt, särskilt om en sådan brist påverkar enskildas rättssäkerhet.

Sammantaget kan det därför konstateras att om kommitténs andra förslag skulle införas – där det uttalade syftet är att regeringen under en dag ska kunna arbeta fram en förordning som träder i kraft i princip omedelbart – finns det en risk att det leder till sämre kvalitativa författningar. Detta kan leda till betydelsefulla rättssäkerhetsbekymmer och i värsta fall att bestämmelsen inte kan tillämpas. I viss mån torde emellertid en snabbare föreskrift kunna motiveras trots vissa mindre kvalitetsbrister. Vilken tidsvinst som är acceptabel mot bakgrund av sämre kvalitet är dock svårt att uttala i generella termer och en individuell avvägning i varje enskilt fall bör rimligtvis göras.

7.3.5 Det finns redan goda möjligheter att införa snabba föreskrifter – nyttan av förslaget väger inte upp för risken

Uppsatsen tyder vidare på att nuvarande ordning, dels genom arbetet med god författningsberedskap, dels genom den inbyggda flexibiliteten i regeringsformen, förhållandevis väl tillgodoser behovet av effektiv normgivning under fredstida kriser. I de fall som arbetet med god författningsberedskap genomförs genom att bemyndiga regeringen på relevanta områden torde föreskrifterna kunna meddelas lika snabbt som enligt kommitténs förslag. När lagstiftaren har förutsett behovet av delegation framstår tidsvinsten av att införa kommitténs förslag som obefintlig.

Däremot är det troligtvis omöjligt för riksdagen att förutse alla områden som det kan uppstå en kris på, vilket öppnar upp för ett behov av att kunna meddela skyndsamma föreskrifter även på sådana områden. Här skulle kommitténs förslag såsom tidigare funnit, sannolikt tillåta regeringen att införa föreskrifter snabbare än nuvarande ordning.³⁷⁷ Uppsatsen har dock påvisat att regeringsformens vanliga regler tillhandahåller förhållandevis goda förutsättningar att införa snabba normgivningsåtgärder under en kris tack vare den inbyggda flexibiliteten, vilket även har visat sig vara mycket välfungerande under pandemin. Som exempel kunde det i en ytterst skyndsam situation införas lagstiftning under drygt tre dygn genom ett utskottsinitiativ.³⁷⁸ Liknande exempel har även framkommit före pandemin vid ändring av PKU-registret.³⁷⁹

En sådan förändring som kommittén föreslår framstår därför – mot bakgrund av att nuvarande regelverk redan tillgodoser behovet av skyndsam normgivning förhållandevis väl – som mindre trängande. Visserligen bygger

³⁷⁷ Jfr delavsnitt 7.3.2.

³⁷⁸ Jfr delavsnitt 5.3.1.3.

³⁷⁹ Jfr delavsnitt 3.3.3.

nuvarande ordning på att särskilt skyndsamma föreskrifter kan tas fram genom utskottsinitiativ, vilket har principiella nackdelar då det i viss mån förskjuter den styrande makten från regeringen till riksdagens utskott. Detta framstår emellertid enligt min bedömning som ett betydligt mindre principiellt bekymmer än att regeringen tillåts att meddela föreskrifter på hela lagområdet utan föregående bemyndigande då det i större utsträckning värnar om att upprätthålla flera av grundlagens grundläggande principer.

7.4 Sammanfattande slutsats: bör kommitténs förslag införas?

Den nuvarande regleringen av regeringens normgivningsbefogenheter vid allvarliga fredstida kriser finns huvudsakligen i vanliga lagar och bygger på att riksdagen i förväg bemyndigar regeringen i enlighet med tanken om god författningsberedskap. Ordningen har försvarats för att upprätthålla grundläggande rättsstatliga värden, men även i vissa delar kritiserats. Kritiken har främst härstammat från att nuvarande ordning inte möjliggör en tillräckligt snabb normgivning samt att delegation inte är möjlig på det obligatoriska lagområdet.

De två nämnda problemen har kommittén i SOU 2023:75 avsett att lösa genom att dels tillåta delegation på det obligatoriska lagområdet, dels tillåta att regeringen i särskilda fall får meddela förordningar utan ett bemyndigande på i stort sett hela lagområdet. Förslaget skulle sannolikt i stor utsträckning råda bukt på de bekymmer som påvisats med nuvarande ordning, samtidigt som förslaget har beaktat den kritik som riktats mot liknande lagförslag tidigare. Kommitténs förslag fortsätter att ta avstånd från att stödja sig på konstitutionell nödrätt och uttalar att god författningsberedskap även fortsättningsvis bör vara utgångspunkten. Skulle ändå ett behov av skyndsam normgivning uppstå under en framtida fredstida kris tillåter förslaget att regeringen får meddela sådana föreskrifter direkt utan delegation. Detta skulle med stor sannolikhet kunna ske snabbare än den nu gällande ordningen.

Kommitténs första förslag, där regeringen får bemyndigas på det obligatoriska lagområdet, framstår huvudsakligen som ändamålsenligt. Det har både inom doktrin och under covid-19 påvisats ett reellt behov av att kunna delegera sådana föreskrifter under fredstida kriser. Eftersom riksdagen alltid måste bemyndiga regeringen i ett visst utpekat ämne samt att förslaget inte gör avsteg från den formella lagkraftens princip framstår riskerna förenade med förslaget inte alls lika svåröverskådliga som kommitténs andra förslag. Däremot framstår det som ändamålsenligt att sådana förordningar som utfärdats efter ett bemyndigande på det obligatoriska lagområdet ska vara tidsbegränsade. Detta eftersom avsteg från grundlagens normala regler ur en principiell synpunkt inte bör vara giltiga längre än vad som är nödvändigt och

en sådan tidsbegränsning, förutsatt att den inte är för kort, inte negativt inverkar på fördelarna med förslaget.

Kommitténs andra förslag medför emellertid betydelsefulla avvikelser från flera mycket grundläggande statsrättsliga principer, däribland den formella lagkraftens princip och folksuveränitetsprincipen. Även om förslaget sannolikt skulle lösa flera problem med nuvarande ordning och tillgodose behovet av effektiv normgivning i stor utsträckning måste fördelarna av förslaget vägas mot riskerna. Beaktat de betydelsefulla riskerna för missbruk som en sådan förändring medför – vilket tidigare uppmärksammats i propositionen till regeringsformen, flera statliga utredningar och inte minst inom den juridiska doktrinen – har kommittén misslyckats att synliggöra och utesluta riskerna som följer av en förändrad normgivningsfördelning. Även andra aspekter såsom förenlighet med andra regler i regeringsformen och vilka bekymmer skyndsamma föreskrifter för med sig har kommittén misslyckats att tillräckligt synliggöra och utreda. Den andra delen i förslaget framstår därför i sin nuvarande form som otillräckligt utrett mot bakgrund av de betydelsefulla riskerna som finns förenat med förslaget. Särskilt beaktat att covid-19-pandemin har förevisat att föreskrifter kan arbetas fram mycket snabbt – i extrema fall under tre dagar – enligt regeringsformens vanliga regler förefaller behovet av att införa kommitténs föreslagna regler inte lika trängande då behovet av skyndsam normgivning i stor utsträckning redan uppfylls. Beaktat de principiella riskerna förenade med förslaget och delar av förslagets otillräckliga utredning tyder undersökningen på att fördelarna med kommitténs andra förslag inte i nuläget väger upp för nackdelarna med förslaget.

Sammanfattningsvis finner uppsatsen att *kommitténs första förslag*, där regeringen får bemyndigas på hela lagområdet, huvudsakligen framstår som ändamålsenligt. Förordningar utfärdade med stöd av bemyndigande på det obligatoriska lagområdet bör dock förenas med en tidsbegränsning för att värna om de konstitutionella grundprinciperna. I *kommitténs andra förslag*, där regeringen i särskilda fall utan föregående delegation får meddela föreskrifter på hela lagområdet, framstår riskerna för missbruk emellertid som beaktansvärda och kommitténs utredning framstår i vissa avseenden som bristfällig. Mot bakgrund av att nuvarande ordning till stor del redan uppfyller behovet av effektiv normgivning, förefaller vinsten av kommitténs förslag inte som tillräckligt stor beaktat de betydelsefulla riskerna som finns förenat med förslaget. Det andra förslaget bör därför inte införas i sin nuvarande form.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.

Prop. 1987:88:6 Om de offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara.

Prop. 2003/04:30 Ny smittskyddslag m.m.

Prop. 2007/08:92 Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.

Prop. 2015/16:157 Elektroniskt kungörande av författningar.

Prop. 2016/17:165 Kroppsbesiktning i syfte att utreda ålder i brottmålsprocessen.

Prop. 2019/20:143 Tillfälliga åtgärder för att underlätta genomförandet av bolags- och föreningsstämmor.

Prop. 2019/20:155 Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19.

Prop. 2019/20:163 Fler tillfälliga åtgärder för att underlätta genomförandet av bolags- och föreningsstämmor.

Prop. 2021/22:69 Fortsatt beredskap genom förlängd giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Prop. 2020/21:79 En tillfällig covid-19-lag.

Prop. 2021/22:137 Upphävande av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Prop. 2020/21:219 Fortsatt giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Prop. 2022/23:74 Sveriges medlemskap i Nato.

Offentligt tryck från departement

Ds 1998:66 Gröna boken.

Ds 1997:1 Propositionshandboken.

Ds 2014:1 Gröna boken - Riktlinjer för författningsskrivning.

Ds 2014:10 En tydligare beredning av myndighetsföreskrifter.

Utredningsdirektiv

Dir. 2021:80 En översyn av regleringen om krigs-delegationen, var riksmötet hålls och regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser.

Utskottsbetänkande

Civilutskottet

Bet. 2019/20:CU26 Tillfälliga åtgärder för att underlätta genomförandet av bolags- och föreningsstämmor.

Konstitutionsutskottet

Bet. 1973:KU20 Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av granskning av statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning.

Bet. 1973:KU26 Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. jämte motioner.

Bet. 1974:KU22 Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av granskning av statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning.

Bet. 1975/76:KU50 Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av granskning av statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning.

Bet. 1981/82:KU35 med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Bet. 2004/05:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Bet. 2005/06:KU8 Regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004.

Bet. 2008/09:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Bet. 2009/10:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Bet. 2013/14:KU6y Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov.

Bet. 2019/20:KU8y Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19.

Bet. 2021/22:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Bet. 2021/22:KU23 Riksdagen under coronapandemin 2020.

Socialutskottet

Bet. 2004/05:SoU14 Användning av PKU-biobanken för identifiering av avlidna med anledning av naturkatastrofen Sydostasien.

Bet. 2019/20:SoU20 Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19.

Bet. 2020/21:SoU23 En tillfällig covid-19-lag.

Bet. 2021/22:SoU27 Upphävande av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Utbildningsutskottet

Bet. 2019/20:UbU25 Lag om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid.

Riksdagsskrivelser

Riksdagsskrivelse 2004/05:145.

Riksdagsskrivelse 2019/20:189.

Riksdagsskrivelse 2019/20:205.

Riksdagsskrivelse 2019/20:214.

Riksdagsskrivelse 2020/21:159.

Riksdagsskrivelse 2021/22:1.

Riksdagsskrivelse 2021/22:128.

Riksdagsskrivelse 2021/22:197.

Rapporter från riksdagen

2021/22:RFR8 Uppföljning och utvärdering av tillämpningen av utskottsinitiativ.

Utredningsbetänkande

SOU 1963:17 Sveriges statsskick Del 2.

SOU 1972:15 Ny regeringsform, ny riksdagsordning.

SOU 1995:19 Ett säkrare samhälle: huvudbetänkande.

SOU 2003:32 Vår beredskap efter den 11 september.

SOU 2008:61 Krisberedskapen i grundlagen.

SOU 2008:125 En reformerad grundlag.

SOU 2018:31 En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

SOU 2022:10 Sverige under pandemin.

SOU 2023:75 Stärkt konstitutionell beredskap.

Remissyttranden

Remissyttranden över betänkandet ”En reformerad grundlag” (SOU 2008:125)³⁸⁰

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, remissyttrande över betänkandet *En reformerad grundlag (SOU 2008:125)*. Dnr: J 2009/92. Datum för yttrandet: 2009-04-03.

MSB, remissyttrande över betänkandet *En reformerad grundlag (SOU 2008:125)*. Dnr: 2009-2594. Datum för yttrandet: 2009-04-20.

Remissyttranden över lagrådsremissen ”Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19”³⁸¹

JO, remissyttrande över lagrådsremissen *Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19*. Dnr: 45-2020. Datum för yttrandet: 2020-04-05.

Remissyttranden över promemorian ”Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare”³⁸²

JO, remissyttrande över promemorian *Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare*. Dnr: R 131-2020. Datum för yttrandet: 2020-11-19.

Remissyttranden över promemorian ”Covid-19-lag”³⁸³

Civil Rights Defenders, remissyttrande över promemorian *Covid-19-lag*. Datum för yttrandet: 2020-12-22.

Företagarna, remissyttrande över promemorian *Covid-19-lag*. Datum för yttrandet: 2020-12-23.

JO, remissyttrande över promemorian *Covid-19-lag*. Dnr: 144-2020. Datum för yttrandet: 2020-12-18.

³⁸⁰ Justitiedepartementets diarienummer: Ju2008/10662/L6.

³⁸¹ Socialdepartementets diarienummer: S2020/02922/RS.

³⁸² Justitiedepartementets diarienummer: JU 2020/04130. Samtliga remissvar finns tillgängliga på: <<https://www.regeringen.se/remisser/2020/11/remiss-av-promemorian-forbud-mot-att-halla-allmanna-sammankomster-och-offentliga-tillstallningar-med-fler-an-atta-deltagare/>>.

³⁸³ Socialdepartementets diarienummer: S2020/09214. Samtliga remissvar finns tillgängliga på: <<https://www.regeringen.se/remisser/2020/12/remiss-pm-covid-19-lag/>>.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, remissyttrande över promemorian *Covid-19-lag*. Dnr: V 2020/2301. Datum för yttrandet: 2020-12-21.

Lunds kommun, remissyttrande över promemorian *Covid-19-lag*. Dnr: KS 2020/1050. Datum för yttrandet: 2020-12-21.

Remissyttranden över betänkande ”Stärkt konstitutionell beredskap”(SOU 2023:75)³⁸⁴

Arbetsdomstolen, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Dnr: 47/2023. Datum för yttrandet: 2022-04-22.

Arbetsförmedlingen, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Dnr: Af-2023/0131 2453. Datum för yttrandet: 2024-04-16.

Arbetsgivarverket, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Dnr: AGV 2023/532. Datum för yttrandet: 2024-03-14.

Barnombudsmannen, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Dnr: DO 2023-0370-1. Datum för yttrandet: 2024-04-21.

Bolagsverket, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Dnr: AD 6375/2023. Datum för yttrandet: 2024-04-10.

Centrum för rättvisa, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Datum för yttrandet: 2024-04-22.

Diskrimineringsombudsmannen, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Dnr: DO 2023/7179. Datum för yttrandet: 2024-03-04.

Företagarna, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Datum för yttrandet: 2024-04-22.

³⁸⁴ Justitiedepartementets diarienummer: Ju2023/02742. Samtliga remissvar finns tillgängliga på: <<https://www.regeringen.se/remisser/2023/12/remiss-av-sou-202375-starkt-konstitutionell-beredskap/>>.

Försäkringskassan, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Dnr: FK 2023/037106. Datum för yttrandet: 2024-04-15.

Halmstad kommun, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Dnr: KS-2023/00635. Datum för yttrandet: 2024-03-08.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Dnr: SU-4816-23. Datum för yttrandet: 2024-04-19.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Dnr: JURFAK 2023/80. Datum för yttrandet: 2024-04-18.

Kungliga Krigsvetenskapsakademien, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Dnr: 5/2024. Datum för yttrandet: 2024-03-18.

Livsmedelsverket, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Dnr: 2023/04982. Datum för yttrandet: 2024-04-09.

Migrationsverket, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Dnr: 1.4-2024-19576. Datum för yttrandet: 2024-04-02.

MSB, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Dnr: 2023-17549. Datum för yttrandet: 2024-04-22.

Myndigheten för ungdoms- och civilfrågor, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Dnr: 1430/23. Datum för yttrandet: 2024-04-18.

Stockholms stad, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Dnr: KS 2023/1773. Datum för yttrandet: 2024-04-22.

Stockholms tingsrätt, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Dnr: TSM 2023/0662. Datum för yttrandet: 2024-04-22.

Svea hovrätt, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Dnr: HSV 2023/1938. Datum för yttrandet: 2024-04-11.

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Datum för yttrandet: 2024-04-11.

Svenska kraftnät, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Dnr: 2023/4428. Datum för yttrandet: 2024-04-17.

Sveriges Civilförsvarsförbund, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Datum för yttrandet: 2024-04-22.

Tidningsutgivarna, remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Datum för yttrandet: 2024-04-22.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO), remissyttrande över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Datum för yttrandet: 2024-04-22.

Övrigt

Avgörande från Högsta domstolen

NJA 2018 s. 743.

Internetkällor

Hirschfeldt, Johan, *Den demokratiska staten måste fungera även i nödlägen*. I Dagens Arena 2024-01-19. Finns tillgängligt på:

<<https://www.dagensarena.se/opinion/den-demokratiska-staten-maste-fungera-aven-nodlagen/>>. (Senast besökt 2024-05-19).

Hirschfeldt, Johan; Petersson, Olof, *Svensk krisberedskap har inte fungerat som den borde*. I Dagens Nyheter 2020-11-12. Finns tillgängligt på:

<<https://www.dn.se/debatt/svensk-krisberedskap-har-inte-fungerat-som-den-borde/>>. (Senast besökt 2024-05-19).

Världshälsoorganisationen, *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*. Finns tillgängligt på:

<<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director->

[general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020](#)>. (Senast besökt 2024-05-19).

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

JO ämbetsberättelse 1975.

Lagrådet

Lagrådet utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-04-06. *Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19*. [Citeras som Lagrådet, *Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19*]

Lagrådet utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-12-30. *Covid-19-lag*. [Citeras som Lagrådet, *Covid-19-lag*]

Sammanställningar över remissinstanser

Justitiedepartementet, *Remittering av promemorian Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare*. 2020-11-16. Diarienummer Ju2020/04130. Finns tillgängligt på: <<https://www.regeringen.se/contentassets/c74bccfe00ad4f0fb8fda27e9011be45/remiss-av-promemorian-forbud-mot-att-halla-allmanna-sammankomster-och-offentliga-tillstallningar-med-fler-an-atta-deltagare-pdf>>. (Senast besökt 2024-05-19). [Citeras som Justitiedepartementet, Ju2020/04130].

Justitiedepartementet, *Remiss av betänkandet Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75)*. 2023-12-21. Diarienummer: Ju2023/02742. Finns tillgängligt på: <<https://www.regeringen.se/contentassets/7c2a6e5401dd4a749d421e28eef63163/remiss-av-sou-202375-starkt-konstitutionell-beredskap/>>. (Senast besökt 2024-05-19). [Citeras som Justitiedepartementet, Ju2023/02742].

Socialdepartementet, *Remiss av promemorian Covid-19-lag*. 2020-12-09. Diarienummer S2020/09214. Finns tillgängligt på: <<https://www.regeringen.se/contentassets/da9302cef68945cf8e9e1a72f33f97e7/remisslista-pm-covid--19-lag.pdf>>. (Senast besökt 2024-05-19). [Citeras som Socialdepartementet, S2020/09214].

Litteratur

Asp, Viktoria (2023), *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*. Försvarshögskolan.

Bergling, Per; Engberg, Jan; Naarttjärvi, Markus; Wennerström, Erik; Wimelius, Malin E. (2016), *Krisen, myndigheterna och lagen*. Gleerups.

Bull, Thomas (2008), 'Arbetspapper – regeringens rättsliga ansvar vid kriser' i Riksrevisionen *Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga kriser*. RiR 2008:9 s. 89–104.

Bull, Thomas (1999), 'Tryckt i tid? Om kungörelse, ikraftträdande och rättssäkerhet'. *SvJT* s. 954–967.

Bull, Thomas; Sterzel, Fredrik (2023), *Regeringsformen: En kommentar*. 4 uppl., Studentlitteratur.

Cameron, Iain; Jonsson Cornell, Anna (2020), 'Fredstida kriser i en konstitutionell kontext – en komparativ analys och en försiktig framåtblick för Sveriges del'. *SvJT* s. 1172–1190.

Cameron, Iain; Jonsson Cornell, Anna (2022), 'Dealing with COVID-19 in Sweden: Choosing a Different Path', i: Donald, Alice; Grogan, Joelle, *Routledge Handbook of Law and the COVID-19 Pandemic*. Routledge s. 237–247.

Dahlqvist, Julia; Reichel, Jane (2022), 'Swedish Constitutional Response to the Coronavirus Crisis the Odd One Out?' i: C. Kettermann, Matthias; Lachmayer, Konrad; *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*. Bloomsbury publishing.

Dibb, Johan (2020), 'Om beredning, kungörelse och ikraftträdande av författning i kristid'. *SvJT* s. 534–545.

Derlén, Mattias; Lindholm, Johan; Naarttjärvi, Markus (2020), *Konstitutionell rätt*. 2 uppl., Norstedts Juridik.

Eka, Anders; Hirschfeldt, Johan; Jermsten, Henrik; Svahn Starrsjö, Kristina (2018), *Regeringsformen med kommentarer*. 2 uppl., Karnov Group.

Eklundh, Claes; Stjernquist (1994), 'Krissituationerna och regelverket', i: Jonasson, Kjell A; Sondén, Jan; Stefanson, Bror, *När krisen kommer*:

Slutredovisning från Projekt krishantering. Kungliga krigsvetenskapsakademien s. 28–45.

Ericson, Marika; Wilske, Olof (2020), 'Covid-19 i Sverige – rättsliga perspektiv på krisberedskap och de åtgärder som vidtagits för att hantera pandemin'. *SvJT* s. 1080–1097.

Gunnarsson, Åsa; Svensson, Eva-Maria (2023), *Rättsdogmatik – som rättsvetenskapligt perspektiv och metod*. Studentlitteratur.

Heckscher, Sten (2011), 'Reflektioner kring utredningsväsendet'. *SvJT* s. 844–847.

Hirschfeldt, Johan (2020), 'Svensk krishantering i fredstid – de konstitutionella aspekterna och en framåtblick'. *SvJT* s. 1148–1171.

Hirschfeldt, Johan; Petersson, Olof (2020), *Rättsregler i kris*. 2020. Dialogos.

Hirschfeldt, Johan (2024), 'Regeringsformen (1974:152) 15 kap. 6 §'. *Lexino*, 2024-01-01.

Holmberg, Erik; Stjernquist, Nils; Isberg, Magnus; Eliason, Marianne; Regner, Göran (2012), *Grundlagarna*. 3 uppl., Norstedts juridik.

Jermsten, Henrik (1992), *Konstitutionell nödrätt*. Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, Juristförlaget.

Jonsson Cornell, Anna (2020), 'Författningsberedskap i praktiken – en kommentar med anledning av lagen om ändring i smittskyddslagen'. *SvJT* s. 377–381.

Jonsson Cornell, Anna (2022), 'Rättsstaten, krisberedskap och krishantering' i: Djurberg Malm, Karl; Sannerholm, Richard *Rättsstaten i den svenska förvaltningen – En forskningsantologi*. Statskontoret s. 147–166.

Jonsson Cornell, Anna (2023), 'Sverige och rättsstaten' i: Jonsson Cornell, Anna; Sannerholm, Richard *Rättsstatens principer – Juridik och politik i världen, Europa och Sverige*. Iustus s. 151–182.

Jonsson Cornell, Anna; Salminen, Janne (2018), 'Emergency Laws in Comparative Constitutional Law – The case of Sweden and Finland'. *German Law Journal*, Vol. 19, nr 2 s. 219–249.

- Jönsson, Marie, 'Smittskyddslagen (2004:168) 9 kap. 6 §'. *Karnov*.
- Kleineman, Jan (2018), 'Rättsdogmatisk metod', i: Nääv, Maria; Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*. 2 uppl., Studentlitteratur s. 21–46.
- Lebeck, Carl (2018), *Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten*. Norstedts juridik.
- Nergelius, Joakim (2019), 'Är bristande beredning grund för åsidosättande av en lag enligt 11 kap. 14 § Regeringsformen – Några reflektioner kring domstolens behandling av gymnasie- och vapenlagarna under 2018' i: Arvidsson, Richard; Leviner, Pernilla; Reichel, Jane; Zamboni, Mauro; Åhman, Karin; *Festskrift till Wiweka Warnling Conradson*. Jure Förlag s. 271–284.
- Nylén, Lars (2021), 'Den svenska responsen år 2020: Krisberedskap i kris'. *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 123, 2021/5, s. 287–313.
- Peczenik, Aleksander (1995), *Juridikens teori och metod: en introduktion till allmän rättslära*. Fritze.
- Petrén, Gustaf; Ragnemalm, Hans (1980), *Sveriges grundlagar*. Publica.
- Sandgren, Claes (2021), *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare : ämne, material, metod och argumentation*. 5 uppl., Norstedts juridik.
- Schelin, Johan (2018), *Kritiska perspektiv på rätten*. Poseidon förlag.
- Sterzel, Fredrik (1999), *Parlamentarismen i författningen*. 2 uppl., Norstedts juridik.
- Sterzel, Fredrik (2020), 'Legalitetsprincipen' i: *Offentliga principer*, red. Marcusson, Lena. 4 uppl., Iustus s. 79–100.
- Strömberg, Håkan; Lundell, Bengt (2019), *Sveriges författning*, 23 uppl., Studentlitteratur.
- Strömberg, Håkan (1999), *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*. 3 uppl., Juristförlaget i Lund.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2023), *Att lära av en kris: Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*.
- Trolle Önnerfors, Elsa; Wenander, Henrik (2022), *Att skriva rätt: goda råd för att skriva uppsats i juridik*. Nordstedts juridik.

Warnling Conradson, Wiweka; Bernitz, Hedvig; Sandström, Lena; Åhman, Karin (2022), *Statsrättens grunder*. 7 uppl., Nordstedts juridik.

Wenander, Henrik (2021), 'Sweden: Non-binding Rules against the Pandemic – Formalism, Pragmatism and Some Legal Realism' i: *European Journal of Risk Regulation*, s. 127–142.

Wennerström, Erik (2012), 'Ingen regel utan undantag – den konstitutionella nödrätten och Sverige' i: Hirschfeldt, Johan; Lindskog, Stefan; Ramberg, Anne; Rolén, Thomas; Victor, Dag *Vänbok till Sten Heckscher*. Iustus Förlag s. 359–371.

Widerström, Lovisa (2019), 'Rätt snabbt – beredning av (brådskande?) lagstiftning'. *Juridisk tidskrift* 2019/20 s. 89–111.

Åhman, Karin (2011), *Normprövning : domstols kontroll av svensk lags förenlighet med regeringsformen och europarätten 2000-2010*. Norstedts Juridik.