



Kungl. Krigsvetenskapsakademien

Datum
2024-03-18

KKrVA beteckning
5/2024

Sida 1 (6)

Justitiedepartementet
och sändlista

Ert tjänsteställe, handläggare

Ert datum

Er beteckning

Vårt tjänsteställe, handläggare, tfn, e-post
Ledamoten Stefan Ryding-Berg
stefan.ryding.berg@gmail.com,
08-581 719 67

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

Yttrande över betänkandet Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75)

Kungliga Krigsvetenskapsakademiens yttrande över rubricerat betänkande överlämnas.

Detta yttrande har beretts av en arbetsgrupp inom Akademiens avdelning för övriga vetenskaper av betydelse för rikets försvar (avdelning V). Arbetsgruppen har bestått av ledamöterna Marie Hafström, Thomas Hörberg och Stefan Ryding-Berg, med den sistnämnde som sammanhållande.

Inledning

Den parlamentariska kommittén har gjort en imponerande genomgång av rättsfrågor som tar sikte på regeringsformens bestämmelser om beredskap med mera och redovisar på 544 sidor sitt uppdrag.

Kommittén redovisar fyra deluppdrag när det gäller grundlagsfrågor som har bäring på hur Sverige styrs i krig och andra kriser.

Första deluppdraget handlar om var och hur riksdagen får sammanträda. Det är erfarenheterna från covid-19-pandemin som satt ljuset på denna fråga.

Andra deluppdraget rör bestämmelserna om riksdagens krigsdelegation.

Tredje deluppdraget tar sikte på att överväga om tillämpningsområdet för regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara är utformat på ett ändamålsenligt sätt.

Fjärde och sista deluppdraget handlar om regeringens möjligheter att besluta föreskrifter i allvariga fredstida kriser. Detta uppdrag tar främst sin utgångspunkt i inträffade förhållandena under covid-19-pandemin.

Postadress
Teatergatan 3, 1 tr
111 48 Stockholm

Besöksadress
Teatergatan 3, 1 tr
111 48 Stockholm

Bankgiro
5784-8806

Org. nr
262000-1152
Säte
Stockholm

Webbsida
www.kkrva.se
E-post
info@kkrrva.se

Allmänna synpunkter

Krigsvetenskapsakademien anser att det är centralt att det demokratiska styrelseskicket upprätthålls, det vill säga att all offentlig makt utgår från folket, såväl i fred som vid krigsfara och krig. Att de grunder för normgivning och den maktindelning som framgår av 1. kap. regeringsformen ska behållas även i kristider är därför en självklarhet. En författningsberedskap ska rimligen utgå från att någon konstitutionell nödrätt inte ska vara startpunkten för planeringen. Däremot kan i vissa extrema situationer naturligtvis en sådan konstitutionell nödrätt vara det enda som kan användas, men det ska inte påverka den författningsmässiga regleringen.

Det är också viktigt att grundläggande friheter enligt 2. kap. regeringsformen alltid iakttas.

Akademien noterar att vårt lands anslutning till Nato kan medföra behov av översyn av vissa äldre formuleringar i olika författningar.

Var och hur riksdagen får sammanträda?

Förslaget till ändring av 4. kap. 1 § i regeringsformen innebär att riksmötet hålls i Stockholm om inte riksdagen eller talmannen bestämmer *annan ort* med hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet eller andra tvingande skäl. Denna skrivning innebär att Stockholm betraktas som en ort, vilket innebär en precisering av gällande tolkning. Krigsvetenskapsakademien delar den bedömningen och det förslag som kommittén lämnat. Genom att lägga till *andra tvingande skäl* så får man, enligt akademien, en bättre förutsättning att hantera gråzonsproblematiken.

Att riksdagen i riksdagsordningen ska kunna föreskriva att sammanträden av redovisade skäl ska få hållas utan att äga rum på en viss ort, således helt digitala sammanträden, är mera tveksamt. Akademiens tveksamhet till en sådan ordning beror på den allvarliga säkerhetssituation som kan råda och hur frågor runt datasäkerhet, inte minst artificiell intelligens, kan hanteras i en renodlad digital form. Av dessa skäl tillstyrker inte akademien detta förslag om ändring i regeringsformen i den föreslagna utformningen.

Akademien delar kommitténs uppfattning att det inte ska införas regler som möjliggör att dela upp riksdagen genom att låta kammaren och utskotten sammanträda på olika orter.

Riksdagens krigsdelegation.

Krigsdelegationen är i konstitutionella sammanhang en relativt ny institution, men har funnits i nästan sextio år. Kommittén anser att det har ett visst egenvärde att inte ändra en etablerad konstitutionell ordning utan starka skäl. Krigsvetenskapsakademien delar kommitténs uppfattning när det gäller detta och menar att de olika alternativ till en krigsdelegation som redovisas i betänkandet (s. 201 ff.) inte skulle innebära en bättre ordning.

Kommittén föreslår en omskrivning av 15. kap. 2 § i regeringsformen. Sakförhållandena är i stort sett desamma i de nya skrivningarna och akademien har inga invändningar i dessa avseenden.

I 15. kap. 3 § föreslås införas ett förbud för krigsdelegationen att ändra eller upphäva bestämmelser i riksdagsordningen om antalet ledamöter i delegationen. Kommittén motiverar detta, på sidan 227, med att reglerna om antalet ledamöter är grundläggande och en ändring av dem kan få konsekvenser för delegationens legitimitet och representativitet. Befogenheten att ändra antalet ledamöter är inte heller nödvändig, enligt kommittén, för att det ska gå att upprätthålla verksamheten om ledamöter inte kan delta. Det finns ju inte någon allmän beslutsförehetsregel som hindrar att beslut fattas med färre ledamöter närvarande medan man till exempel avvaktar att en efterträdare kan inträda.

Akademien är tveksam till att just dessa bestämmelser ska innebära ett förbud för krigsdelegationen att se över reglerna om antalet ledamöter i delegationen oavsett under vilken säkerhetshotande verksamhet som kan råda. När krigsdelegationen verkar ersätter den riksdagen och utövar riksdagens befogenheter och anser krigsdelegationen att dess ledamöter ska minskas eller ökas i antal beroende på utomordentliga förhållanden så finns det ingen anledning att införa ett förbud mot detta. En krigsdelegation kan också komma att verka under mycket lång tid.

Att krigsdelegationen består av 50 ledamöter är representativt utifrån samtliga riksdagsledamöter och kan innebära att det blir lika röstetal. Detta undviks dock genom att talmannen också ingår i krigsdelegationen precis som idag, se nedan.

Det som inte utvecklas närmare i kommitténs betänkande är vad som händer med den resterande riksdagen på 298 ledamöter, som kvarstår efter att krigsdelegationen börjat verka. Kommittén menar att dessa 298 ledamöter har förlorat sina befogenheter som riksdagsmän och tjänar mest till att vara en ersättningsgrupp av valda parlamentariker om någon i krigsdelegationen avgår och ska ersättas. En fråga gäller t ex om dessa valda riksdagsmän bör följa med krigsdelegationen i Stockholm eller vara på andra orter? Om uppdelningen av den s k "restriksdagen" och krigsdelegationen pågår under lång tid kan det innebära att majoriteten av riksdagsledamöterna och minoriteten i krigsdelegationen kan komma att utvecklas i olika politiska riktningar vilket inte stärker det demokratiska folkstyret eller riksdagens legitimitet. I denna fråga hade akademien gärna sett ett utvecklat resonemang.

En annan fråga som akademien anser inte är utvecklat i betänkandet rör hur regeringsbildningar kommer att gå till då krigsdelegationen har ersatt riksdagen. Vad händer om föreslagen statsminister inte godtas för fjärde gången av krigsdelegationen? Det är tydligt att en sådan konstitutionell kris bör undvikas, men tydliga regler om detta saknas.

Är regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara ändamålsenliga?

Krigsvetenskapsakademien delar kommitténs bedömning att det inte finns anledning att ändra tillämpningsområdet för bestämmelserna om krig och krigsfara i 15. kapitlet regeringsformen eftersom dessa framstår som ändamålsenliga.

Ska talmannen ingå i krigsdelegationen?

Kommittén föreslår i 13. kapitlet 11 § riksdagsordningen att talmannen ska vara ordförande i krigsdelegationen, men inte längre ledamot av densamma. Att krigsdelegationen ska förbehållas för de yttersta kriserna men att talmannen inte ska ingå i delegationen förefaller förhastat. När krigsdelegationen ersätter riksdagen är det i situationer av existentiell natur för landet. Att då inte låta riksdagens främste företrädare vara med och ta ansvar för besluten framstår som stötande ur ett maktodelningsperspektiv.

Enligt Krigsvetenskapsakademien borde det vara naturligt att behålla dagens bestämmelser att talmannen är ordförande och ingår i delegationen. I och med detta behöver inte bestämmelserna ändras utan krigsdelegationen kan bestå av talmannen och femtio riksdagsledamöter.

När det gäller övriga förslag från kommittén avseende krigsdelegationens sammansättning, funktion och befogenheter så biträder akademien dessa. Beträffande förbud för krigsdelegationen att ändra antalet ledamöter i delegationen se tidigare anförda synpunkter om detta.

Regeringens möjligheter till normgivning vid krig, eller krigsfara

I förslaget till 15. kap. 6 § regeringsformen införs möjligheter för att regeringen, även utan bemyndigande i lag, ska kunna meddela föreskrifter som enligt grundlag eller annan lag eller med stöd av bemyndigande i lag åvilar riksdagen. Detta anges kunna ske under förutsättning att ett dröjsmål under krig, krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i, skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen.

Krigsvetenskapsakademien anser att de förhållanden som avses i 15. kap. 6 § väl motiverar att förslaget kan genomföras. Inte minst mot bakgrund av att det i sådana förhållanden kan vara en säkerhetsrisk för riksdagen att sammanträda på ett normalt sätt.

Regeringens möjligheter till normgivning vid allvarliga fredstida krissituationer

Krigsvetenskapsakademien anser att den s k normgivningsmakten ska behållas med den ansvarsuppdelning som gäller i fred mellan riksdagen och regeringen. Inom det s k obligatoriska lagområdet kan vid krigsförhållanden regeringsformen medge att avvikelser kan ske genom att vid dessa förhållanden kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter.

Kommittén föreslår nya regler vid allvarliga fredstida krissituationer i ett nytt 16. kapitel. Av de fyra olika begrepp som kommittén beskriver för särskilda regler om normgivning i kriser av mycket allvarlig karaktär så föreslår man uttrycket allvarliga fredstida krissituationer. Akademien biträder detta särskilt med den skärpningen att förhållandena kräver det.

Kommittén anser att idag kan en utvidgning av normgivningsmakten medföra svårigheter i allvarliga fredskriser eftersom riksdagen då inte får bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet. En annan svårighet anser kommittén bero på att behovet av föreskrifter för alla kriser inte går att förutse. Det är främst av tidsskäl som detta utgör ett problem.

Kommittén föreslår därför att det införs särskilda regler i regeringsformen om normgivning i allvarliga fredstida krissituationer. Det är då riksdagen kan delegera till regeringen att besluta om föreskrifter. Man talar om ett aktiveringsbeslut som fordrar att minst tre fjärdedelar av de röstande i riksdagen enas om beslutet. I vissa undantagsfall ska regeringen kunna fatta aktiveringsbeslutet själv då det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas. Denna ordning har enligt förslaget vissa begränsningar. En är att regeringens föreskrifter är tidsbegränsade till att gälla i tre månader. En annan begränsning är att föreskrifterna så snart som möjligt ska underställas riksdagen för prövning. Kommittén tillägger att riksdagen ska godkänna föreskrifterna med tre fjärdedelar av de röstande.

Krigsvetenskapsakademien uppfattar att de regler som gäller under krig och krigsförhållanden väl täcker den författningsberedskap som krävs för att Sverige ska kunna fungera under dessa exceptionella förhållanden.

Däremot finns vid allvarliga fredskriser inte denna författningsberedskap fullt ut. Under sådana förhållanden finns normalt inte några begränsningar av säkerhetsskyddscharakter för riksdagen att sammanträda och besluta. I en allvarlig fredstida krissituation kan således dels förberedda lagar träda i kraft genom ett riksdagsbeslut och därmed upprätthålla en god författningsberedskap, dels kan i de allra flesta fall riksdagen också fatta beslut i aktuellt läge.

Det som faller utanför regleringen utgörs av om regeringen själv kan fatta beslut om föreskrifter av lagkaraktär i de fall riksdagen inte har delegerat detta. Akademien menar att inte tillräckliga skäl talar för att införa en ordning där regeringen självständigt skulle besluta om föreskrifter som enligt grundlagen ska meddelas genom lag. Det finns anledning att upprätthålla ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen när det gäller normgivningen i fredsförhållanden, särskilt i fred. Det framstår som centralt att utskotten, särskilt konstitutionsutskottet, behöver arbeta på ett annat och betydligare snabbare sätt. Detta bör regleras i riksdagsordningen.

Det finns i detta sammanhang skäl att granska hur hanteringen av införandet av sanktioner mot Libyen reglerades (bet. 1993/94: UU17).

Om regeringsformen ändras på det sätt kommittén föreslår i 16. kapitlet framstår det som om det innebär en ytterligare begränsning att riksdagsbeslutet ska fattas med kvalificerad majoritet. Denna begränsning, tre fjärdedelar av de röstande, skulle kunna innebära att beslutet blir kontraproduktivt och att regeringen då kan gå in och fatta beslut i stället enligt förslaget till 16. kap. 1 § andra stycket RF.

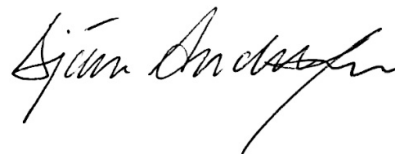
Övriga förslag

Krigsvetenskapsakademien anser att övriga förslag av kommittén är väl lämpade och kan ställa sig bakom dessa.

Beslut i detta ärende har den 18 mars 2024 fattats av akademiens presidium bestående av ledamöterna Dennis Gyllensporre, Björn Anderson, Sven-Christer Nilsson, Jan Mörtberg, Bengt Lundgren, Per Nilsson, Thomas Engevall, Björn Körlof och Krister Andréén.



Dennis Gyllensporre
Andre styresman



Björn Anderson
Ständig sekreterare

Kopia

Justitiekommittén

Försvarskommittén

Försvarsdepartementet

Försvarsmakten

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

In- och utvärderingen