

Regeringsformen — några nya frågor för orostider

Av f.d. hovrättspresidenten JOHAN HIRSCHFELDT¹

Finns det behov av ändringar i eller under regeringsformen i fråga om förhållandena under kris och krig? Den frågan behandlas i denna artikel. Det gäller regeringens beslutsformer och styrmedel. Även samverkan statliga myndigheter emellan och förhållandet mellan staten och kommunerna på krisberedskapsområdet behandlas. Val i allvarliga fredstida krissituationer tas också upp som en lagstiftningsfråga. Normgivning i övrigt för sådana krissituationer är nu som en grundlagsfråga föremål för riksdagsbehandling, och den frågan behandlas därför inte närmare. Dock diskuteras begreppsbildningen och förhållandet mellan fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. RF och reglerna i Europakonventionen om avvikelser från rättigheter (derogation).

1 Inledning

I den här artikeln diskuteras några frågor på temat regeringsformen (RF) i orostider. Grundlagarna är särskilt viktiga i sådana tider. De ska värna rättssäkerhet för de enskilda och ge utrymme för en effektiv statsmakt. De ska vara robusta och motståndskraftiga. Finns det nu nya problem att hantera vad gäller krig, krigsfara och i fredstida krissituationer? Här presenteras översiktligt några författningspolitiska problem. Redan en sådan presentation kan tjäna det pågående utredningsarbetet på beredskapsområdet och en fortsatt diskussion av reformbehoven.

I artikeln läggs fokus på regeringsformen och konstitutionella aspekter på den underliggande lagstiftningen. Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen tas inte upp.² Anslutningen till Nato har, liksom andra försvarssamarbeten, av riksdagen inte bedömts fordra någon grundlagsändring. Detta samarbete berörs endast mycket kortfattat även om det givetvis kan komma att fordra förändringar på den underliggande nivån.³

Vissa viktiga frågor på området har behandlats i betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75). Det gäller ramen för riksdagens sammanträden, en översyn av riksdagens krigsdelegation, tillämpningsområdet för reglerna om krig och krigsfara samt behovet av att tillföra regeringsformen särskilda regler om normgivning i fredstida kriser.

¹ Tidigare hovrättspresident i Svea hovrätt.

² Det hänvisas i den delen till Johan Hirschfeldt och Olof Petersson, *Rättsregler i kris* (Stockholm: Dialogos, 2020), s. 52–70. Jag tackar Olof Petersson för synpunkter på föreliggande artikel.

³ Om dessa samarbetsfrågor, se Inger Österdahl, Nato och den svenska konstitutionen i *Sverige i Nato* Ingvar Mattson (red.) (Stockholm: Dialogos, 2025), s. 109 och särskilt s. 112 ff.

Dessa frågor, som nu är under riksdagsbehandling,⁴ ska inte behandlas här utom så vitt gäller frågan om avvikelse från Europakonventionen vid nödläge, s.k. derogation.

2 Begreppsbildning

Det finns i 15 kap. RF några begrepp som bör tas upp. Förutom begreppen *krig*, *omedelbar krigsfara* och *krigsfara* finns i 15 kap. 6 § för normgivningsområdet också *extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som landet har befunnit sig i*. Det första ledet av extraordinära förhållanden omfattar även pågående krig utanför Sveriges gränser eller alltså krig som Sverige inte nödvändigtvis behöver vara eller ha varit indraget i. Detta har uttolkats, inte i de egentliga förarbetena, men genom ett riksdagsuttalande 1992 i samband med tillkomsten av lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Där har getts exempel på tillämpningsområdet. Detta har sagts kunna omfatta situationer som orsakas av pågående krig i vår omvärld med stora strömmar av flyende eller ett på grund av avspärrning ansträngt försörjningsläge.⁵ Regleringen i 15 kap. har därmed en direkt anknytning till dagens säkerhetspolitiska situation för Sverige i Europa och världen.

Här bör också påminnas om Europakonventionens begreppsbildning i derogationsbestämmelsen i art. 15 om *krig eller annat allmänt nödläge som hotar nationens existens*.⁶

Regeringsformen innehåller också begreppen *svår ekonomisk kris* (2 kap. 10 §) och, sedan 2022, *fredstida krissituationer* (8 kap. 13 §). Grundlagsutredningen föreslog utan framgång 2008 att följande definition av begreppet fredstida nödsituationer skulle tas in i regeringsformen:

Omfattande skador eller en överhängande risk för omfattande skador på människor, egendom eller miljö eller en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i centrala samhällsfunktioner.⁷

Det nyss nämnda begreppet *fredstida krissituation* har i det numera aktuella kommittéförslaget om normgivning i krissituationer avgränsats med tillägget *allvarlig*.⁸

På lägre författningsnivåer finns olika definitioner av betydelse för förståelse av begreppet *krissituation*.

För de statliga myndigheterna under regeringen anges i en förordningstext⁹ att det handlar om situationer som:

- avviker från det normala,

⁴ *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75), prop. 2024/25:155 och 2025/26:KU8.

⁵ Prop. 1992/93:76, s. 46 samt 3 § i den angivna lagen enligt lydelse i SFS 1996:1470.

⁶ Se vidare avsnitt 4 i det följande.

⁷ *En reformerad grundlag* (SOU 2008:75), Del 1, s. 102.

⁸ *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75), s. 42.

⁹ 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

- drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,
- innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och
- kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

För den kommunala krisberedskapen har nu föreslagits en anpassning till detta uttryckssätt.¹⁰

Sammanhållna formuleringar med en vidare syftning förekommer också som i uppdragsbeskrivningar av typ ”stärka beredskapen inför och i fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig”. I den finska beredskapslagen, för att ta ett annat exempel, görs i lagtexten en uppräkningslista av situationerna i sex huvudpunkter, den sista med sju underpunkter.¹¹

Viktigt i sammanhanget är att i grundlag och på vanlig lagnivå utforma och i förarbetena förklara reglerna så att nödvändiga skillnader mellan de olika krigs- och krissituationerna kan upprätthållas. Behövliga sömlösa övergångar måste säkras utan att brister i rättssäkerhet uppstår. Reglerna måste knyta dikt an men ändå vara tydligt åtskilda utan gråa zoner som faller emellan eller utanför.

Sammanfattningsvis: Vi går mot en mer ensad och tydligare begreppsbyggnad men uppgiften är inte slutförd.¹²

3 En ny paragraf i 1 kap. RF om skyddsuppgifterna?

Regeringsformen med dess inledningskapitel med rubriken ”Statskicketets grunder” anger de olika konstitutionella institutionerna och funktionerna. Där finns också viktiga principstadganden om demokrati, rättsstat samt fri- och rättigheter. För att kunna skapa förståelse och engagemang hos allmänheten gäller det att kunna levandegöra författningen, dess bakgrund och betydelse för nutid och framtid. Regeringsformens första kapitel är därvid särskilt betydelsebärande.

I 1 kap. RF finns tio paragrafer. Avsikten med kapitlet har i förarbetena angivits vara att ge en bild i stort av de grundstenar på vilka den svenska författningen vilar.¹³ I paragraferna finns en sorts hänvisningar till de följande kapitlen i regeringsformen inbyggda. Härvid saknas dock referens till ett kapitel, nämligen 15 kap. om krig och krigsfara.

Det kan finnas skäl att överväga en komplettering av 1 kap. för att också där markera att det allmänna har grundläggande uppgifter avseende skyddet för landet och befolkningen vid krig och krigsfara.¹⁴ En

¹⁰ 1 kap. 4 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) och ett förslag till lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap i betänkandet *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig* (SOU 2024:65).

¹¹ 1 kap. 3 § beredskapslagen (2011:1522).

¹² Jfr det läge som rådde 2020 med stora variationer i begreppsbyggnaden som behandlats i Hirschfeldt och Petersson, a.a., s. 39–51.

¹³ Prop. 1973:90, s. 227.

¹⁴ Se närmare SOU 2023:75 *Stärkt konstitutionell beredskap*, s. 149 ff.

sådan komplettering skulle lämpligen också avse det allmännas uppgifter vid allvarliga fredstida krissituationer — ett område där det nyligen föreslagits införandet av ett nytt 16 kap. i regeringsformen. Det här perspektivet lyfts också fram i andra sammanhang, som nu senast av regeringen i en nationell säkerhetsstrategi.¹⁵

Det kan också övervägas att efter förebild av 1 § i den norska grundloven tydligt markera i 1 kap. RF att Sverige är en fri, självständig, oavhängig och odelbar nation. Var i kapitlet en sådan bestämmelse borde inplaceras är inte givet men en placering tills vidare som en avslutande samlade paragraf i kapitlet synes möjlig.

De begrepp som då används bör knyta an till den terminologi som redan finns i 1 kap. Där används begreppen folket (1 §), det allmänna (2 §), riket (bl.a. 6 §) och internationellt samarbete (10 §). Två korta avslutande bestämmelser skulle kunna tilläggas. Den ena med syftning på 15 kap. och ett framtida 16 kap. och den andra med en generell avslutande funktion:

1 kap. 11 §

I krig och andra nödlägen ska det allmänna värna riket och skydda folket.

1 kap. 12 §

Bestämmelserna om de grunder för statsskicket som här angivits har det samlade syftet att markera de former och de principer enligt vilka Sverige ska styras som ett fritt och självständigt land i internationellt samarbete.

Alternativ till två sådana paragrafer skulle kunna vara en mening antingen som en enda ny avslutande bestämmelse i 1 kap. eller ett nytt andra stycke i program- och målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § som lyder:

Det allmänna ska värna Sveriges självständighet och skydda folkets frihet.

Vi behöver en påminnelse om det omistliga värdet av att leva i och förvalta en demokratisk rättsstat. Därför har vi nytta av att erinra oss de kärnvärden som ligger i regeringsformens 1 kap. med dess principstadganden.

4 Om fri- och rättigheter och derogation

Som nämnts i avsnittet om begreppsbildning tillåter art. 15 Europakonventionen derogation under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens. Då kan en medlemsstat göra avvikelser från rättighetsregleringen i konventionen. Sådana avvikelser får under särskilda förutsättningar göras från ett stort antal fri- och rättigheter — avvikelser som går utöver de begränsningsmöjligheter som finns i artiklarna i fråga om många av rättigheterna. Vissa absoluta rättigheter är

¹⁵ Skr. 2023/24:163 *Nationell säkerhetsstrategi*, s. 6 f.

undantagna från möjligheten till derogation. Derogationsbestämmelsen tillkom i syfte att minska behovet av konstitutionell nödrätt. Medlemsstaternas tillämpning av bestämmelsen övervakas av Europarådet och Europadomstolen.

Det kan i sammanhanget nämnas att frågan om derogation nyligen har behandlats i det norska Stortinget. Bakgrunden till det är att gällande rättsläge i Norge har ansetts vara att derogation är möjlig att tillämpa med stöd av konstitutionell nödrätt. Ett förslag att i stället skriva in en derogationsmöjlighet i grunnloven, med angivna undantag för vissa rättigheter, hade lagts fram av en stortingskommitté, som dock inte var enig. Stortinget följde inte förslaget utan beslöt att stå kvar vid den gamla ordningen.¹⁶ Det är därmed fortsatt möjligt att i Norge besluta att tillfälligt avvika från grundlagsfästa fri- och rättigheter med stöd av oskriven konstitutionell nödrätt.

Som en del av Europakonventionen gäller derogationsbestämmelsen naturligtvis i Sverige (se 2 kap. 19 § RF). De begränsningsregler som finns i konventionen finns i betydande utsträckning på motsvarande sätt i 2 kap. RF. Regeringsformens reglering fyller i första hand våra behov (se 2 kap. 20–25 §§, jfr 15 kap. 7 §). Betydelsen av derogationsregeln blir därmed hos oss begränsad av följande skäl.

Regeringsformen tillåter i sig inte avvikelser eller med andra ord undantag från de fri- och rättigheter som är inskrivna i regeringsformen (regeln i 2 kap. 19 § ändrar inte det, och begränsningsregler är något annat än undantag i den mening som här avses). Det nu aktuella kommittéförslaget med särskilda regler om allvarliga fredstida krissituationer i regeringsformen skulle här inte medföra någon ändring i gällande rätt.

Det bör dock nämnas att särregleringen för andra än svenska medborgare i 2 kap. 25 § RF ger ett större begränsningsutrymme än eljest genom att den tillåter ”särskilda begränsningar genom lag” i fråga om vissa fri- och rättigheter, dvs. utöver de begränsningar som framgår direkt av 2 kap. 20–24 §§. De vanliga begränsningsreglerna i regeringsformen är dock tillämpliga även här så länge det inte kan uteslutas att även svenska medborgare skulle beröras av en tänkt reglering. In dubio måste alltså huvudreglerna i 2 kap. 20–24 §§ tillämpas i lagstiftningsarbetet.¹⁷

Derogationsregelns begränsade betydelse i Sverige kan illustreras enligt följande. Vi kan inte tillåta derogation från religionsfriheten för svenska medborgare. Religionsfriheten är ju för dessa en absolut rättighet enligt regeringsformen. Ett annat exempel är att vi inte tillåter derogation från den begränsningsbara föreningsfriheten när det skulle träffa svenska medborgare. Enligt Europakonventionen är däremot

¹⁶ Stortinget Innst. 300 S (2023–2024) och Marius Emberland, ”Konstitutionell forutberegnelighet i uforutsigbara tider”, *Lov og Rett*, vol. 63, 2024, s. 293.

¹⁷ Henrik Jermsten, Om regeringsformens regler om grundläggande fri- och rättigheter – såvitt avser andra än svenska medborgare här i riket, i *Vänbok till Sten Heckscher* (Uppsala: Iustus Förlag, 2012), s. 163.

både religionsfriheten och föreningsfriheten omfattade av möjligheten till derogation förutom att de också är begränsningsbara, föreningsfriheten i högre grad än enligt regeringsformen.

Men det finns också konventionsrättigheter som inte har någon motsvarighet i uppräkningslistan i bestämmelserna i 2 kap. RF. Så är det med rätten till familjeliv som inte regleras i 2 kap. men som är en begränsningsbar rättighet enligt konventionen. Den rätten omfattas också av derogationsmöjligheten. Kan man tänka sig ett behov av en svensk lagregel som gäller familjeliv som skulle behöva inskränkas eller upphävas temporärt av något skäl som ligger utanför Europakonventionens begränsningsändamål? Då skulle Sverige behöva tillämpa derogationsförfarandet enligt art. 15 i konventionen.

För att med derogationsmetoden som förebild temporärt kunna avvika från de i 2 kap. RF angivna fri- och rättigheterna med de begränsningsbestämmelser som har sin exklusiva reglering där skulle det fordras att det gjordes en grundlagsändring som öppnade för det. Annars skulle derogation för sådana fall kräva en ny konstitutionell doktrin innebärande en vidare tillämpning av konstitutionell nödrätt.

Härmed får utrymmet för derogation hos oss en klart begränsad betydelse. Vi har, och föreslås även fortsättningsvis här ha, en tydligare reglering än Norge. Avvikelser från bestämmelserna i 2 kap. RF är inte tillåtna. Den ordningen upprätthålls i det pågående grundlagsärendet.

Denna genomgång klargör också att frågan om begreppsbyggnaden för eventuella framtida regler om allvarliga fredstida krisituationer i regeringsformen inte lämpligen lagtekniskt bör knytas direkt till Europakonventionens formulering i art. 15. Det skulle kunna skapa förvirring i tillämpningssituationerna. En annan sak är att Europakonventionens ordval, "allmänt nödläge som hotar rikets existens", här givetvis är ett adekvat sätt att uttrycka själva kärnan i vad det här materiellt skulle kunna tänkas ytterst handla om.

5 Regeringens beslutsformer

I krig och andra krislägen kan behov uppkomma av beslutsfattande på ledningsnivå som kan vara att beskriva som närmast minutoperativt. Tillgodoser regeringsformen sådant beslutsfattande av regeringen?

Ett beredningskrav finns i 7 kap. 2 § RF men det är inte närmare formaliserat. Det kan anpassas efter omständigheterna. I 7 kap. 3 och 4 §§ finns bestämmelserna om regeringens beslutsformer i regeringsärenden med regeln i 4 § om att besluten fattas av minst fem statsråd vid regeringssammanträde. Bestämmelsen markerar huvudkravet på kollegialt beslutsfattande och ansvar samt förbudet mot s.k. ministerstyre. Även om en ledamot "i praktiken står för det reella ställningstagandet" så bör ett beslut färgas av eller åtminstone vara förenligt med värderingar gemensamma för hela regeringen.¹⁸ Det förutsätts att regeringens sammanträden äger rum i fysiska former. Sammanträden per

¹⁸ Prop. 1973:90, s. 183.

telefon eller per capsulam har inte ansetts vara lämpliga eller möjliga. Detsamma får antas gälla även digitalt deltagande. Erfarenheterna visar att rutinerna för att sammankalla och genomföra regeringssammanträden med kort varsel, och det även på udda tider av dygnet, kan fungera väl.

Att kollegialt beslutsfattande i regeringens verksamhet är den rådande generella principen står alltså klart. Det finns ett begränsat utrymme för beslut av Regeringskansliet fattat av en departementschef ensam. Den beslutsformen saknar dock närmare intresse här.

I Grundlagsutredningens arbete behandlades frågan om regeringsbeslut borde kunna fattas av färre än fem statsråd i en nödsituation. Ett utkast till en sådan regel hade lagts fram inom utredningen i en expertgruppsrapport.¹⁹ Den tanken avisades dock enhälligt av utredningen som anförde bl.a.:

Om en nödsituation uppkommer då man rent faktiskt 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 godtas i den efterföljande konstitutionella granskningen av regeringens handlande.²⁰

Denna öppning för konstitutionell nödrätt såg dock utredningen samtidigt restriktivt på: ”Däremot kan det starkt ifrågasättas om det är möjligt att endast med hänvisning till konstitutionell nödrätt frångå regeringsformens regler om normgivningsmakten.”²¹ Bland annat mot den bakgrunden föreslog utredningen i stället särskilda regler om normgivningsbemyndiganden i händelse av en nödsituation. Inte heller detta förslag kom att genomföras.

Frågan är om ändring av beslutsformerna i dagens läge fortfarande helt bör avföras från dagordningen. Inför en eventuell förändring bör man dock särskilt beakta det förhållandet att samlingsregering eller flerpartiregering kan förväntas bli den tillämpade ordningen i kritiska lägen. Det kan tala mot ett alltför begränsat antal deltagande statsråd vid beslutsfattandet. Om förhållandena numera ändå skulle anses kräva nya överväganden om regeln i 7 kap. 4 § kan det vara lämpligt att göra det i anslutning till att också se över regleringen av de s.k. kommandomålen. Den regleringen ska nu behandlas.

Ett undantag från antalsregeln görs i 7 kap. 3 § för kommandomålen. Det kan sägas öppna för en viss grad av ministerstyre. Där ges utrymme för försvarsministerns eget beslutsfattande, dock under statsministerns överinseende. Det handlar om regeringsärenden om verkställighet inom försvarsmakten av författningar och särskilda regeringsbeslut. Observera att det i författningstexten står just försvarsmakten med litet f och inte med stort F, så att syftningen inte begränsas till myndigheten Försvarsmakten. Departementschefens beslutsfattande

¹⁹ SOU 2008:61 *Krisberedskapen i grundlagen*, s. 110.

²⁰ SOU 2008:125 Del 1 *En reformerad grundlag*, s. 524.

²¹ A.a., s. 525.

får här ske ”under statsministerns överinseende” och i den omfattning som anges i lag. De ärendetyper som idag omfattas räknas upp i lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden. Det gäller bl.a. frågor om Försvarsmaktens krigsorganisation och mobilisering, om totalförsvarspliktigas inkallelse och tjänstgöring, om tillträde till svenskt territorium för utländska statsfartyg och om ”övningar av en främmande stats militära styrka på svenskt territorium”.²²

För kommandomålen har alltså grundlagstiftaren markerat att ett undantag från kollegialiteten får göras på grund av behovet av snabbhet när det gäller vissa verkställighetsfrågor på bl.a. Försvarsmaktens verksamhetsområde. Sådana beslut gäller inte endast expeditionella eller mer administrativt inriktade frågor utan kan också vara av politisk betydelse. Effektivitet när landets försvar så kräver bedöms alltså här som viktigare än kollegialitet i regeringens beslutsfattande.

Det bör nämnas att vid den översyn som föregick 2014 års nämnda lag utvecklade utredningen sin syn på kommandomålsregelns tänkbara omfattning. Man pekade på kravet på skyndsamhet och särskilda skäl samt att frågan ska ses mot bakgrund av den restriktivitet som gäller vid frångående av principen om kollektivt beslutsfattande. Men samtidigt gjordes följande uttalande om ett tillämpningsområde för grundlagsregeln:

Regeringsformen begränsar området till ”ärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut”. Här är å ena sidan att märka att begreppet ”försvarsmakten” hade en vidare betydelse när regeringsformen beslutades än vad det har idag. Fr.o.m. 1994 betecknar Försvarsmakten en myndighet, medan ”försvarsmakten” tidigare omfattade även militära verksamheter som inte ingår i dagens myndighet Försvarsmakten. Å andra sidan har de uppgifter som ligger på Försvarsmakten förändrats och vidgats. Framförallt genom att Försvarsmakten numera har till uppgift att genomföra internationella insatser. Vi menar att bestämmelsen i regeringsformen bör tolkas i ljuset dels av de ärenden som lagen om särskilda regeringsärenden idag omfattar, dels av de uppgifter som idag ligger på Försvarsmakten. Inom tillämpningsområdet för 7 kap. 3 § andra stycket regeringsformen skulle då enligt vår bedömning falla dels militärt försvar (1 § tredje stycket lagen /1992:1403/ om totalförsvar och höjd beredskap), dels svensk militär verksamhet som bedrivs utomlands, dels militär verksamhet i civil kontext, dels viss militär verksamhet som bedrivs av en annan stat på svenskt territorium. Inom området skulle därutöver falla också sådan verksamhet på försvarsområdet, som bedrivs av t.ex. Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut i form av stöd till Försvarsmaktens militära verksamhet. [...] (Vi kan) redan här konstatera att stadgandet i 7 kap. 3 § andra stycket regeringsformen är utformat på sådant sätt att det utesluter användningen av denna beslutsform för ärenden som saknar koppling till militär verksamhet.²³

²² För en närmare redogörelse för gällande rätt på området och regeringens handläggning av särskilda regeringsärenden, se 2023/24:KU10, s. 111 ff.

²³ SOU 2013:18 *Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ*, s. 108.

I prop. 2013/14:179 med förslag till 2014 års lag var också nyckelbegreppet att beslutsfattandet ska ha *en koppling* till militär verksamhet. Därmed är vi framme vid gränstrakterna till civilt försvar även om propositionen synes ange tillämpningsområdet något snävare än utredningen hade gjort.

Särskilt intressant är vidare påpekandet i betänkandet om viss militär verksamhet som bedrivs av en annan stat på svenskt territorium. Det uttalandet bildar bakgrunden till lagregeln om att till kommandomålen räknas övningar på svensk mark med främmande makts deltagande. Den regeln kan tänkas få ökad betydelse i och med Sveriges inträde i Nato, något som förutsätter s.k. värdlandsstöd av militär men också av civil karaktär. Försvarsberedningen har i sitt arbete tagit upp bl.a. värdlandsstödet och då diskuterat även det civila försvarets roll på det området.²⁴

Men, som nämnts, hela totalförsvarets verksamhet täcks inte av kommandomålsregeln och vad uttrycket ”koppling till militär verksamhet” kan ha för närmare avgränsning i förhållande till civilt försvar kan behöva klarläggas.

Det är heller inte givet att orden ”inom försvarsmakten” i 7 kap. 3 § RF framöver måste tolkas så inskränkt att det är uteslutet att ytterligare konkreta frågor som gäller militärt operativt samarbete med medlemsstat i Nato eller annan stat måste anses falla utanför grundlagsregelns möjliga framtida tillämpningsområde. Ett argument för den bedömningen är ett uttalande i prop. 2019/20:110 om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Där framgår att förfoganden som görs för finsk trupps räkning i Sverige kan beslutas av svensk myndighet. De anses då kunna fattas för det svenska totalförsvarets behov i förfogandelagens mening.²⁵ Så en åtgärd här i landet i samarbete med styrkor från annat land kan alltså tänkas göras ”för det svenska totalförsvarets behov”, och är situationen då kopplad till militär verksamhet skulle kommandomålsregeln kunna tillämpas om fallet skulle finnas uppräknat i den särskilda lagen.

Men frågan bör ställas: hur ser behoven ut numera och bör de gränser som dragits upp i 7 kap. 3 § och den särskilda lagen ligga fast eller omprövas?

Min genomgång här är dock teoretisk. Den bygger inte på egen praktisk erfarenhet och vilar därmed inte på någon faktisk behovsanalys. Men det tycks mig att avvägningen mellan huvudregeln om kollektivt beslutfattande, kommandomålsregeln och användningen av bemyndiganden om beslutfattandet till myndigheter under regeringen kan behöva analyseras vidare. Skälen till det är särskilt Natoanslutningen och ökade krav på snabbhet. Det gäller bl.a. vilka ämnen som, utöver de som omfattas av de nuvarande reglerna i den särskilda lagen, skulle

²⁴ Försvarsberedningens betänkande Ds 2023:34 *Kraftsamling*, avsnitt 8.

²⁵ Prop. 2019/20:110, s. 68 f. Se om samarbetsfrågan även prop. 2022/23:74, s. 38 f., prop. 2025/26:6 och lag (2020:782) om operativt militärt samarbete.

kunna anses avse beslutsfattande med koppling till militär verksamhet. Nya ämnen skulle därmed vid behov kunna hänföras till området för den kommandomålsregel som lagts fast i regeringsformen. Nästa fråga gäller om den regeln i regeringsformen bör utvidgas. Kan det finnas behov av denna beslutsform även i vissa ärenden på totalförsvarsområdet i övrigt? Kan liknande behov av beslutsformen tänkas som lämpligen borde tillgodoses för vissa ärendeslag även i andra krisberedskapslägen? I vilken mån kan och bör tekniken med bemyndiganden till myndighet i stället utnyttjas?

I sammanhanget bör det påminnas om att under krig kan regeringens här beskrivna beslutsformer ändras. I krig följer nämligen av 15 kap. 4 § RF att, om regeringen till följd av kriget inte kan fullgöra sina uppgifter, kan riksdagen (och krigsdelegationen) besluta om regeringens arbetsformer. Därmed ges möjlighet att frångå regeringsformens ordinarie regelsystem. Detta innebär bl.a. att det då blir möjligt att införa ministerstyre.²⁶ Om det i stället är regeringen som enligt 15 kap. 5 § under krig ska fullgöra riksdagens eller krigsdelegationens uppgifter får den inte ändra grundlag. Men regeringen kan då med stöd av den paragrafen gå in och ta över riksdagens uppgift enligt 15 kap. 4 § och i enlighet med den paragrafen besluta om bl.a. regeringens arbetsformer. Så även regeringen kan då införa ministerstyre. Det bör dock noteras att de här särreglerna gäller endast för krig, inte vid krigsfara etc.

Sammanfattningsvis: Gällande regler synes tillgodose möjligheten att ytterst ändra regeringens beslutsformer i krig. Allmänt sett och, det bör understrykas, också för krigsfara och fredstida krissituationer kan dock frågan om olika beslutsformer hos regeringen inklusive tekniken med bemyndiganden i författningar och andra beslut vara värd framtida överväganden, ytterst avseende även ändringar i regeringsformen.

6 Regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna i kris m.m.

6.1 Inledning

Utgångspunkten är bestämmelsen i 1 kap. 6 § RF om att regeringen styr riket.²⁷ Styrningsuppgiften är en plikt som ska utövas inom ramen för legalitetsprincipen och inte med konstitutionell nödrätt. Enligt 12 kap. 1 § lyder statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och enligt 12 kap. 2 § är förvaltningsmyndigheterna självständiga i sitt beslutsfattande på ett betydande område. Det finns en livlig diskussion om hur långt lydnaplikt respektive självständighet sträcker sig. Den handlar också om s.k. informella kontakter. Diskussionerna ska inte

²⁶ Anders Eka m.fl. *Regeringsformen – med kommentarer*, 2 uppl. (Stockholm: Karnov Group, 2018), s. 699.

²⁷ Allmänt om styrningens omfång och djup samt dess former och metoder, se bilaga 4 Styrningen av förvaltningen till 2006 års förvaltningskommittés slutbetänkande (SOU 2008:118) *Styra och ställa*.

upprepas här.²⁸ Det räcker med att inledningsvis konstatera att, förutom den normstyrning som sker genom lag, regeringen kan genom beslutsfattande in corpore i sin myndighetsledning använda styrmedel som förordningar, regleringsbrev, uppdrag och andra förvaltningsbeslut. Av stor betydelse är sedan givetvis också den informella dialog som äger rum och i praktiken måste kunna äga rum mellan departements- och myndighetsledningar men som inte får bryta igenom som reell styrning på området för en myndighets självständighet.

Förhållandet till kommunala myndigheter är reglerat på annat sätt, se avsnitt 7.

6.2 Regeringens styrning av de statliga förvaltningsmyndigheterna i kris

Under pandemin illustrerades tydligt att det utrymme som förordningsmakten som sådan ger inte räcker till som styrningsverktyg. Styrningsutrymmet är ytterst avhängigt lagregleringen och där fanns brister. Kraven på en verkkningsfull och adekvat lagreglering är ytterst en fråga om att upprätthålla en god författningsberedskap. Det är ett ämne som inte ska behandlas här.

Av stor betydelse var tekniken med riksdagsbeslut om ändringsbudget med vilken man löste de finansiella behov som snabbt kunde uppkomma om behoven inte kunde tillgodoses av regeringen själv inom ramen för dess befogenheter inom anslagssystemet. Regeringens verktyg för ekonomistyrning grundade på riksdagsbeslut var alltså av central betydelse. Det är dock så att ändringsbudget (se 9 kap. 4 § RF) är tänkt att användas inte annat än i begränsad omfattning — normalt endast för s.k. vår- respektive höständringsbudget.

Problemen med styrning kan mycket allmänt formuleras så här: Behövs det särskilda reformer i förvaltningspolitiken inför och vid fredstida kriser och höjd beredskap? Finns det behov av att förändra förhållandet mellan regeringen och myndigheterna — och även myndigheterna emellan — när det gäller styrning och organisation för sådana lägen?

Styrningen handlar inte bara om tillämpning av tydliga regler utan kompletteras genom arbetsformer som är svagare eller inte alls reglerade.

Först kan nämnas det allt större behovet av samråd och samverkan mellan myndigheter.²⁹ Det finns en allmänt utformad samverkansregel

²⁸ I Claes Peterson (red.), *Den svenska förvaltningsmodellen* (Stockholm: Institutet för rätthistorisk forskning, 2020), s. 16 ff. sammanfattar Sten Heckscher respektive Hans Ragnemalm sina olika uppfattningar om hur reglerna i regeringsformen på den här punkten bör förstås. Verket är tillgängligt digitalt på adressen olinfoundation.com. I betänkandet SOU 2021:25 *Struktur för ökad motståndskraft*, s. 169 ff. finns en analys av regeringens myndighetsstyrning och statliga förvaltningsmyndigheters mandat i förhållande till andra statliga förvaltningsmyndigheter.

²⁹ Se allmänt om samverkan i betänkandet SOU 2024:43 *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning*, avsnitt 5 och Lena Enqvist, *En myndighet i samverkan. Försäkringskassans rättsliga förutsättningar att samverka med Arbetsförmedlingen samt hälso- och sjukvården* (Umeå 2019).

i 8 § förvaltningslagen. Utgångspunkten här kan sägas vara att varje myndighet sköter sina i lag och förordning tilldelade uppgifter och därutöver ska räcka varandra handen. I denna ordning kan oklarheter kring ansvar kvarstå och saker falla mellan stolarna i samarbetet.

Samråd och samverkan samt organisering av desamma har också uppmärksammats närmare i samband med den nya regleringen av de statliga myndigheternas beredskap, se förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Det gäller särskilt här att i praktiken få effektivt genomslag för kravet på samverkan. Problemen illustreras tydligt av svårigheterna att få samordningen mellan flera myndigheter på cybersäkerhetsområdet att fungera och om rapporteringen från tre inträffade krissituationer.³⁰ Se också om samverkan mellan stat och kommun i avsnitt 7.

Vidare ska här allmänt sägas att det finns grundad anledning att anta att behovet av informella kontakter måste anses vara särskilt stort i krig och kris jämfört med vid ett normalläge. Att regeringsformen innehåller specialregler för krig och krigsfara och ett förenklat beslutsförfarande för kommandomål liksom bestämmelsen i 10 kap. 13 § RF (se avsnitt 8) talar indirekt i den riktningen. Regeringens och andra statliga och kommunala myndigheters långtgående uppgifter enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, fordrar också uppenbarligen för sin funktionalitet ett allt större utrymme för informella kontakter i krislägen ju allvarligare olycka det är fråga om.³¹ Detta illustrerades under skogsbränderna. Saken har vidare belysts genom förhållandena under coronapandemin då underhandskontakterna mellan ledningarna för Socialdepartementet och Folkhälsomyndigheten var mycket intensiva.³² Ett helt annat exempel ges av historiska erfarenheter från andra världskriget och folkförsörjningsområdet. Det belyser tydligt hur det nära formella och informella samarbetet mellan kommissioner och departement gick till och i det närmaste inrymde även ministerstyre.³³

För krig och krigsfara finns i 15 kap. RF också konstitutionella regler om regeringens arbetsformer. Det ges där också ett vidgat utrymme för en särskild förvaltningspolitik i fråga om bl.a. styrformer på nivån under grundlag. De statliga förvaltningsmyndigheternas uppgifter är på viktiga områden lagreglerade men kan omregleras genom fullmakts- och beredskapslagstiftning. Igångsättningsmekanismen under 15 kap. finns i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Därmed kan systemet med fullmaktslagar och normgivningsbemyndiganden

³⁰ Se Nationell strategi för cybersäkerhet, skr. 2024/25:121 och MSB:s (nu MCF) rapport *Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv: Redovisning av regeringsuppdrag*, Fö2024/00366 (lämnad i augusti 2024).

³¹ Om denna lag, se Tormod Otter Johansen, *Krisjuridik – Rättsliga befogenheter från olycka till höjd beredskap* (Stockholm: Norstedts Juridik, 2024), s. 102 ff.

³² Maja Fjaestad och Emma Lennartsson, *Mitt i krisen* (Stockholm: Volante, 2024), s. 96 ff.

³³ Olof Petersson, *Regeringsarbetet under beredskapsåren* (Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift, 2023:4, Analys & perspektiv, Open access), s. 168 ff.

om beredskapsfrågor i annan lagstiftning träda i tillämpning med de ökade befogenheterna för regeringen som det kan innebära. I andra avseenden är myndighetsuppgifterna redan tidigare förordningsreglerade och kan då i enklare former ändras av regeringen.

Av särskilt intresse är lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m.m. Det är en fullmaktslag som kan ersätta bestämmelser i vanlig lag och där regeringen ges ytterligare uppgifter.³⁴ Regeringen får genom den lagen stora möjligheter att centralisera samt förändra organisation och uppgifter för bl.a. förvaltningsmyndigheterna utöver de möjligheter som redan kan finnas i normläget med dess normgivning och budgetreglering. Regeringen får bl.a. föreskriva att en förvaltningsmyndighets uppgifter inte ska fullgöras eller ska flyttas till annan myndighet. Vidare får regeringen föreskriva om flyttning av personal hos myndigheterna till andra anställningar hos det allmänna. Observera här användningen av begreppet "det allmänna". Det innefattar ju både regeringen och de statliga myndigheterna men också kommunerna! Regeringen kan också med riksdagens bemyndigande föreskriva att ärendeuppgifter som tillkommer regeringen får flyttas till annan myndighet. Gäller det grundlagsreglerade uppgifter inklusive normgivning för regeringen gäller dock detta endast under krig och omedelbar krigsfara (se 15 kap. 8 § RF). Slutligen kan regeringen besluta att en myndighets verksamhet helt eller delvis får ha sin verksamhet förlagd till en annan ort än där den annars utövas. Frågan om en ändamålsenlig och effektiv styrning av förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden är numera under utredning.³⁵

Möjligheterna med nuvarande reglering kan exemplifieras med ett tänkt regeringsbeslut om att viss personal hos Jordbruksverket flyttas över till Lantbruks- och infrastrukturdepartementet, att vissa uppgifter hos regeringen och verket omfördelas till andra myndigheter och att verket helt eller delvis samlokaliseras med departementet i Stockholm. Redan idag under fredstida förhållanden skulle man ju t.ex. också kunna, i syfte att effektivisera samverkan och styrning i krislägen, planera för eller sätta upp en ordning med lokaler avsedda som alternativa uppehållsplatser i direkt anslutning till moderdepartementet för generaldirektören för en sektorsansvarig myndighet och annan personal hos den som sysslar med ledning och beredskapsplanering.

Det utrymme för ändrade arbetsformer som denna reglering av förfarandefrågor ger är av centralt intresse. Det gäller inte minst för utredningsarbetet med att organisera försörjningsberedskapen. Det arbetet ska nu, efter Försvarsberedningens förslag, fullföljas. Därvid

³⁴ Se närmare Johansen, a.a., s. 209 ff.

³⁵ Dir. 2025:86 *En ändamålsenlig och effektiv styrning av förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden*.

ingår bl.a. frågan om nya samverkansformer mellan myndigheter och näringsliv.³⁶

De omfattande möjliga förändringarna av regeringens styrning, organisation och arbetsformer som kan tillämpas under de förhållanden som avses i 15 kap. bör även kunna ge ledning eller tjäna till inspiration när också motsvarande behov på olika områden kan komma att övervägas på lag- och förordningsnivå i arbetet med god författningsberedskap på det angränsande området för allvarliga fredstida kriser inom ramen för förslaget till ett nytt 16 kap. RF. Det kan bl.a. gälla behovet av att genom bemyndiganden i lag stärka regeringens styrning av förvaltningsmyndigheter även för sådana krissituationer.

När det gäller reglerna på regeringsformens nivå för regeringens styrning i kris och krig blir en inskränkande utgångspunkt principen om myndigheternas självständighet i viss ärendehantering enligt 12 kap. 2 §, jfr dock 15 kap. 4 och 5 §§. Men frågan är hur principen ska uttolkas och tillämpas. Finns det behov av att söka precisera eller avgränsa den? Sedan regeringsformen tillkom har samhället förändrats. Ramlagstiftningstekniken har blivit vanligare. Myndigheternas roller har förändrats och de, och även andra organ, kan ha vitt skilda samhällsuppgifter på nytillkomna områden. Genom den s.k. judikaliseringen har vidare många myndighetsverksamheter i allt högre grad kommit att lagregleras. Alltmer omfattas av begreppet myndighetsutövning. Uttrycket i paragrafen ”tillämpning av lag” kan komma att ges en väl långtgående tolkning. Hur ska man se på situationen när det fattas ett beslut i ett ärende med tillämpning av olika bestämmelser i skollagen eller när en myndighet genom beslut i ett enskilt ärende i någon form hanterar sina pengar — blir det tillämpning av lag? Budgetlagen, som inte fanns när regeringsformen infördes, innehåller ju i 1 kap. 3 § ett lagkrav på god hushållning som naturligtvis generellt ska iakttas. Det kan här erinras om att man i förarbetena till regeringsformen tycks ha avsett att begränsa regelns verkningskrets genom att uttala att med uttrycket lagtillämpning förstås situationer som rör *egentlig* (kurs. här) lagtillämpning i ett individuellt ärende.³⁷ Det nu sagda och den praxis som etablerats i vart fall sedan verksledningsbeslutet 1987 talar för att även frågor kring bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF kan förtjäna att uppmärksammas i kommande arbete avseende god författningsberedskap inom krisjuridiken.³⁸

Ser vi sedan på hur regeringen styr förvaltningsmyndigheterna och deras krisberedskap är förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap central.³⁹ Där träder ”verkningsområdet” in tidigare, men är svagare än i förfarandelagen från 1988. Denna förordning inne-

³⁶ Ds 2023:34 *Kraftsamling*, s. 177 ff. och betänkandet (SOU 2025:68) *Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap*.

³⁷ Prop. 1973:90, s. 397.

³⁸ Om begreppet krisjuridik, se Johansen, a.a., s. 21 ff.

³⁹ Se betänkandet SOU 2021:25 *Struktur för ökad motståndskraft* och Johansen, a.a., s. 135 ff.

håller även regler om dessa myndigheters uppgifter redan ”inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap”. Det är här inte fråga om att ge myndigheter ökade befogenheter utan om deras organisation, samverkan och information. Förordningen innehåller dock även en viss föreskriftsrätt för Myndigheten för civilt försvar (MCF). Ett stort antal beredskapsansvariga myndigheter är indelade i numera tolv beredskapssektorer. Inom var och en av dessa har en av myndigheterna utpekats som sektorsansvarig. Detta sektorsansvar inrymmer särskilda uppgifter enligt 24 och 25 §§ som lyder:

24 § En sektorsansvarig myndighet ska inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Den ska också driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs.

En sektorsansvarig myndighet ska därutöver verka för att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn vidtar är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter, inklusive länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser, samt Försvarsmakten vidtar. Den ska vidare verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs.

25 § En sektorsansvarig myndighets skyldighet att lämna information enligt 22 § och 8 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap ska även omfatta läget inom beredskapssektorns ansvarsområde.

En sektorsansvarig myndighet ska vid en fredstida krissituation eller höjd beredskap vid behov lämna underlag till regeringen avseende prioritering och fördelning av resurser inom beredskapssektorn.

Det är alltså här fråga om en reglering för förhållandena myndigheterna emellan som kan sägas inrymma vissa styrande funktioner även om ”verka för” är ett tämligen svagt uttryck i sammanhanget. Myndigheternas relationer till varandra blir här inte bara horisontella utan också vertikala. Tills vidare är dock föreskriftsrätten för sektorsansvariga myndigheter ytterst begränsad. MCF har alltså fått en mindre sådan uppgift. I det betänkande som ligger till grund för förordningen hade man velat gå längre.⁴⁰ Att ge ytterligare befälsrätt för en myndighet över andra tycks dock hittills ha setts som en för stor utmaning av ansvarsprincipen, dvs. att varje myndighet ansvarar för sina av regeringen tilldelade uppgifter. Räcker det att regeringen genom sin styrningsrätt kan förfoga över mycket och vid behov kan ändra eller dispensera från annars gällande förordningsbestämmelser? Eller ska en sektorsansvarig myndighet kunna ges föreskriftsrätt och beslutsrätt i enskilda fall gentemot övriga myndigheter inom sektorn? Den nyss nämnda och nyligen inledda översynen av 1988 års förfarandelag ska behandla också sådana frågor.

⁴⁰ Se SOU 2021:25, s. 317 f.

Även om denna genomgång i huvudsak handlat om nivån under regeringsformen tar den sin utgångspunkt i den konstitutionella frågan om regeringens styrutrymme i normalläge och krisberedskap respektive vid förhållanden under 15 kap. RF. Vad som nu bör övervägas är att se över behovet av väl samordnade åtgärder på lag- och förordningsnivå under reglerna i regeringsformen, särskilt då inom den ram för beredskapslagstiftning för allvarliga fredstida kriser som föreslås tas in i 16 kap. RF. Det gäller att för de olika områdena samordna det inledda arbetet med att stärka författningsberedskapen. Det kan här erinras om den teknik som används i Finland med en generell beredskapslag även för fredstida krissituationer, en lag tänkt att verka under grundlagens övergripande reglering. Vi har en sådan reglering som är avgränsad till totalförsvar och höjd beredskap men kan behöva komplettera den med en parallell liknande reglering för fredstida krissituationer. På så sätt skulle ett regleringsbehov i fråga om efterföljande konsekvenser av naturkatastrofer etc., som inte omfattas av lagen om skydd mot olyckor, samt sådan gråzonsverksamhet som faller utanför tillämpningsområdet för krig eller krigsfara kunna täckas upp i beredskapslagstiftning även om man där skulle behöva göra tydlig skillnad för de olika situationerna.

En sådan översyn avseende lag- och förordningsnivå måste givetvis göras i ljuset av de överordnade principerna i regeringsformen. På så sätt skulle både god författningsberedskap och god organisationsberedskap⁴¹ kunna främjas inom ramen för legalitetsprincipen.

6.3 Särskilt om administrationen av domstolarna

Domstolarnas och domarnas konstitutionella ställning regleras i regeringsformen. Detta inrymmer såväl den grundläggande regleringen av rättskipningsuppgifternas utförande som den om domstolarnas organisation.

Inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap gäller förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ”för myndigheter under regeringen”. Även om domstolarna är statliga myndigheter kan de inte anses vara myndigheter under regeringen (jfr 1 kap. 2 § budgetlagen där en uppdelning görs mellan ”domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen”). Domstolsverket, som idag är en förvaltningsmyndighet under regeringen, har där emot angivits som en beredskapsmyndighet i förordningen och ingår tillsammans med andra myndigheter i beredskapssektorn Ordning och säkerhet. Det kan nämnas att det i den bakomliggande utredningen

⁴¹ Detta uttryck har använts för att beteckna arbetet med bestämmelser om myndigheters uppgifter och organisation i krig eller vid krigsfara samt i planering av detta under fred. Uttrycket används här i en vidare bemärkelse för att också täcka krisberedskap mera allmänt.

inte heller hade förordats att domstolssektorn skulle inordnas i systemet.⁴² Domstolarna som sådana har alltså hållits utanför denna nya reglering.

Däremot omfattas domstolarna av den tidigare nämnda fullmaktslagen, lagen (1988:97) om förfarandet hos kommuner, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. För domstolarna finns i den lagen bestämmelser som gäller både rättskipning och administration. I huvudsak handlar det om att undantag görs från rättegångsbalkens och motsvarande bestämmelser, men där finns också andra bestämmelser med regeringen som beslutande organ. Det nya uppdraget att se över vissa frågor om förfarandelagen omfattar inte domstolarna.

Grundlagsregleringen gällande domstolar och domare föreslås nu bli förstärkt.⁴³ Principen om att rättskipningen utövas av oberoende domstolar föreslås skrivas in i 1 kap. 8 § RF och domstolsadministrationen föreslås i 11 kap. RF ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har idag.

Genomförs dessa förslag bör det ges betydelse också inför överväganden om hur regleringen för kris och krig för domstolarna och en domstolsstyrelse i vissa principiellt viktiga delar för framtiden bör vara utformad.

7 Regeringens styrning av kommuner och regioner

Regeringsformens reglering av formerna och utrymmet för regeringens styrning av kommunerna kan beskrivas mycket kortfattat. Kommunernas befogenheter och åligganden regleras genom lag och utrymmet för regleringen begränsas av principen om den kommunala självstyrelsen. Härvid ska proportionalitetsprincipen tillämpas. Det ligger i sakens natur att ett spänningsförhållande kan råda mellan regeringens styrande roll och kommunernas krav på självstyrelse.⁴⁴

I fredstida kriser och ytterst krig kan detta spänningsförhållande öka i omfattning. Ett exempel kan hämtas från pandemin. I lag (2020:241) med tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen gavs regeringen bl.a. rätt att meddela föreskrifter om omfördelning av läkemedel m.m. mellan regioner och kommuner. Under riksdagsbehandlingen framhöll konstitutionsutskottet vikten av att en proportionalitetsbedömning gjordes. Socialutskottet fann sedan också bl.a. detta bemyndigande proportionerligt. Riksdagens beslut har tolkats så att det finns ett stort utrymme för regeringen att ta över styrningen av kommuner och regioner i händelse av en allvarlig fredstida kris. En proportionalitetsbe-

⁴² SOU 2021:25, s. 250.

⁴³ Se 2020 års grundlagskommittés slutbetänkande (SOU 2023:12) *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* samt prop. 2024/25:165 och 2025/26:KU2.

⁴⁴ 8 kap. 2 § första stycket 3 samt 14 kap. 2 och 3 §§ RF. För en aktuell närmare redogörelse se betänkandet *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning* (SOU 2024:43), avsnitt 4.2.

dömning i en sådan situation kan innebära att det kommunala självstyrelsens allmänna princip ska vägas mot en akut fara för människoliv och vitala samhällsfunktioner. Grundnormen i 1 kap. 6 § RF om att regeringen styr riket tar då över.⁴⁵

För krisberedskapssituationer och krig finns det två här tidigare nämnda lagar under regeringsformen som särskilt rör kommunernas uppgifter och arbetsformer. Det är lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) och lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m.m.

Den förstnämnda lagen har nyligen varit föremål för en översyn.⁴⁶ Denna utredning bör ses i ljuset av att de nya principer som regeringen i form av förordning (SFS 2022:524) antagit om myndigheternas organisation för och samverkan i krisberedskap, endast avser de statliga myndigheter som lyder under regeringen. Utredningen har analyserat kommunernas och regionernas grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter samt förslagit en ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Förslagets begreppsbildning är anpassad till förordningen för de statliga myndigheterna. Slutligen föreslås att den statliga ersättningen till kommunerna och regionerna för planering och förberedande åtgärder på området inte längre ska ges i form av överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) utan med traditionella styrmedel eller huvudsakligen genom generella statsbidrag. På det här viktiga området är en proposition aviserad till juni 2026.

Den andra nämnda lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna är en mer än 35 år gammal fullmaktlag. Den har behandlats i avsnitt 6.2 och är som nämnts under utredning.

Här bör noteras att denna lag omfattar regeringens roll även i förhållande till kommunala förvaltningsmyndigheter. Regeringen kan stärka sin styrning genom att besluta att en sådan myndighets uppgifter inte ska fullgöras, eller att de ska flyttas till annan myndighet eller att flytta personal mellan myndigheter (11 §). Här görs ett klart utvidgande avsteg från de ordinarie principerna om regeringens styrning enligt 12 kap. RF som innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Det sker i lagform och den gjorda avvägningen är därmed förstas grundlagsenlig. Den beslutade ordningen är lika fullt värd att uppmärksamma.

Frågor om formerna för statens samverkan och dialog med kommuner och regioner har också nyligen utretts. Därvid har särskilt frågor om samverkan i kris och krisberedskap uppmärksamats. Där har de

⁴⁵ Hirschfeldt och Petersson, a.a., s. 85 f.

⁴⁶ *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig* (SOU 2024:65).

nuvarande formerna för samverkan vid fredstida kriser i huvudsak bedömts som lämpliga. Med hänvisning till Försvarsberedningen och Coronakommissionen har dock konstaterats att det kan finnas situationer där samverkan inte är någon lösning. Det kan krävas ledning och beslut för att uppnå samordning och det gäller att säkerställa enhetlighet och snabbt beslutsfattande. Frågor om SKR:s roll på området behandlas också.⁴⁷

Slutsatsen blir att det i arbetet med god författningsberedskap är mycket viktigt att särskilt uppmärksamma frågorna om regeringens styrning av kommunerna. Lagstyrning på nivån under regeringsformen är här den konstitutionellt anvisade metoden. Hur ska behoven i alla situationer från fredstida kris till ytterst krig täckas inom den ramen? Frågan måste aktualiseras i många sammanhang för att framtida god författningsberedskap ska kunna upprätthållas. Även i följande avsnitt uppmärksammas särskilt en fråga som rör också kommunerna.

8 Särskilt om myndigheternas informationsskyldighet på utrikespolitikens område

I 10 kap. 13 § RF finns en bestämmelse om skyldigheten för statliga myndigheter, vilket inkluderar domstolarna, att hålla ”chefen för det departement som har hand om utrikesärendena” underrättad när det i myndighetens verksamhet uppkommer en fråga ”som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller mellanfolklig organisation”. Enligt Grundlagberedningen ska sådana underrättelser lämnas i så god tid att utrikesministern hinner få en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska betydelse.⁴⁸ Bestämmelsen har av en f.d. rättschef i UD uttolkats som en regel om informationsskyldighet på säkerhetspolitikens område och därmed i förhållande till, förutom utrikesdepartementet, också andra departement såsom försvars- och justitiedepartementen.⁴⁹

Lagrådet tog upp bestämmelsen vid sin behandling av ett ärende om internationell rättshjälp. Lagrådet anförde där att det syntes något oklart hur bestämmelsen i 10 kap. 13 § förhöll sig till föreskriften om myndigheternas självständighet i sin verksamhet enligt numera 12 kap. 2 §. Lagrådet uttalade att det i varje fall var så att regeringen inte utan direkt lagstöd kunde ingripa i ett enskilt fall och besluta i detta. Regeringen kommenterade Lagrådets yttrande med att peka på möjligheten att i lag föreskriva att ett ärende ska överlämnas till regeringen för prövning.⁵⁰

Konstitutionsutskottet har i ett ärende (Sedelmayer-fallet — utmätning av egendom i Sverige med ryskt intresse i ärendet, underrättelse från Kronofogdemyndigheten) pekat på det krav på återhållsamhet

⁴⁷ SOU 2024:43, avsnitt 11.11.

⁴⁸ SOU 1972:15 *Ny regeringsform riksdagsordning*, s. 188.

⁴⁹ Carl-Henrik Ehrenkrona, ”Myndigheterna och utrikes- och säkerhetspolitiken”, *Vänbok till Mats Melin* (Uppsala: Iustus, 2018), s. 99.

⁵⁰ Prop. 1999/200:61 om internationell rättslig hjälp i brottmål, s. 87 f.

som förbudet mot ministerstyre medför men också på att, när statsrådet orienterar myndigheten om UD:s bedömning, det finns en viss marginal för att lämna en bedömning av en viss sakfråga. Detta måste dock presenteras så att det framgår att det inte är fråga om ett direktiv till myndigheten. Statsrådets utrymme för agerande måste enligt utskottet förstås bedömas i förhållandet till myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § RF.⁵¹

Under senare år har det uppmärksammats och diskuterats hur viktigt det kan vara att regeringen kan få information i fråga om bl.a. förestående avtal om överlåtelse av egendom inom också den statliga bolagssektorn, den kommunala sektorn eller näringslivet i fall där säkerhets- och skyddsaspekter av säkerhetspolitisk natur kan aktualiseras. Bestämmelsen om underrättelseskyldighet i 10 kap. 13 § RF gäller ju dock bara statliga myndigheter så de situationerna omfattas inte.

En initierad kommentar på problemområdet har gjorts.⁵² Där pekar Carl-Henrik Ehrenkrona på att innebörden av 10 kap. 13 § RF och dess förhållande till myndigheternas självständighet behöver klarläggas och att bestämmelsen bör omarbetas för att bättre anpassas till de situationer som kan uppkomma även om en reglering kanske inte nödvändigtvis måste intas i grundlag. Han menar att intresset av en sammanhållen utrikes- och säkerhetspolitik i alla händelser nog måste i undantagsfall tillåtas bryta igenom principen om myndigheternas självständighet liksom den kommunala självstyrelsen då centrala intressen står på spel. Han fortsätter och pekar också han särskilt på möjligheten att införa regler om underställning:

Frågan måste ställas om det är rimligt att kommuner och förvaltningsmyndigheter självständigt hanterar ärenden där besluten kan medföra allvarliga utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenser utan att regeringen har en laglig möjlighet att påverka. [...] Detta kräver naturligtvis lagstiftning sannolikt på grundlagsnivå.

Numera har det tillkommit lagstiftning genom vissa ändringar i säkerhetsskyddslagen som möjliggör större tillsynsmöjligheter.⁵³ Jag vill dock gärna instämma i det önskemål om ett utredningsarbete på området som Ehrenkrona föreslog 2018. Det kan tilläggas att den här frågan har beröring också med kravet på en effektiv ordning för att säkra behövlig underrättelseinformation från myndigheterna till regeringen. Den frågan har nyligen utretts.⁵⁴

⁵¹ 2012/13:KU20, s. 218 ff.

⁵² Ehrenkrona, a.a., s. 105 f.

⁵³ Se även betänkandet *Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar* (SOU 2025:42).

⁵⁴ *En reformerad underrättelseverksamhet* (SOU 2025:78).

9 Val i allvarliga fredstida krissituationer

Frågan om val till riksdagen i tider då krig eller krigsfara råder behandlas i 15 kap. 11 § RF. Riksdagen kan då med kvalificerad majoritet besluta om uppskov. Även krigsdelegationen kan ta ett sådant beslut. Detta innebär att ett undantag kan beslutas från regeln i 3 kap. 2 § RF om att ordinarie val till riksdagen ska hållas vart fjärde år och från riksdagsordningens regel i 2 kap. 2 § om att ordinarie val hålls i september. I övrigt är det ju i vallagen som den närmare regleringen av riksdagsval och regler av betydelse för kommunala val återfinns. Vallagen har genom vissa bestämmelser i regeringsformen givits ett kvalificerat skydd under krig och krigsfara. I 15 kap. 5 och 6 §§ RF finns det nämligen regler som gör det uteslutet att då öppna för regeringen att ta över rätten att ändra vallagen eller att den av riksdagen bemyndigas att göra ändringar av denna lag.

Frågan om val vid allvarliga fredstida kriser togs upp av 2020 års valutredning. Utredningen anförde inledningsvis:

Vi har i Sverige valt att redan i fredstid införa regler som så långt det är möjligt skapar grund för legalt handlande även i krigstid. Men vi har inte någon motsvarande beredskap för de konsekvenser en extraordinär händelse skulle kunna få för genomförande av de allmänna valen. Vid extraordinära händelser, som exempelvis stora olyckor, extrema väderförhållanden, epidemier eller terrorangrepp, kan många väljare vara fysiskt förhindrade att rösta eller avstå från att rösta på grund av sådana händelser. Det väcker flera frågor; bör det vara möjligt att skjuta upp ett val i förväg, bör det vara möjligt att förlänga mandatperioden före eller under ett val och om en sådana händelse före valet eller på själva valdagen kan motivera ett omval eller en förlängning av mandatperioden efter det att valet har genomförts. En sista fråga, men minst lika viktig, är också vem som i så fall ska ha behörigheten att besluta om att valet ska skjutas upp, att mandatperioden ska förlängas, eller att valet ska göras om.⁵⁵

Problemets betydelse har illustrerats inte minst av Coronapandemin. Det kan nämnas att i vårt grannland Norge har en reform ägt rum av bestämmelserna i grunnloven och vallagen om val under krisförhållanden.⁵⁶

Den svenska valutredningen diskuterade utrymmet för konstitutionell nödrätt och konstaterade att det inte gick att förlita sig på det och att det inte fanns möjlighet att ändra grundlagen genom en för detta ändamål särskild snabb procedur. Utredningen gjorde mot denna bakgrund bedömningen att det så långt möjligt borde skapas stöd i lag för handlande vid valen även vid fredstida nödsituationer eller kriser. En reglering skulle skapa legitimitet för handlandet, kunde

⁵⁵ SOU 2021:96 *Säkerhet och tillgänglighet vid val*, s. 275 ff.

⁵⁶ Se NOU 2020: 6 *Frie og hemmelige valg — Ny valglov*, prop. 45 L (2022–2023) Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven), avsnitt 29 om ”beredskap for ekstraordinære hendelse”, samt 54 § grunnloven i ny lydelse den 1 juni 2022. På området finns internationella översikter, se t.ex. <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.

bli föremål för öppen debatt och skulle klargöra statsmakternas konstitutionella ansvar. Alternativet att avvakta en extraordinär händelse där ett beslut måste tas mer eller mindre omedelbart i en svår situation utan stöd i lag borde undvikas. Mot denna bakgrund föreslog 2020 års valutredning att en utredning ska tillsättas med uppdrag att överväga särskilda regler i regeringsformen om saken.

Jag delar utredningens bedömning i fråga om behovet av en utredning. Utgångspunkten bör i ett sådant arbete vara stor restriktivitet med sådana undantagsregler. Kriterierna för undantag bör vara stränga och därför ges en särskilt strikt avgränsning.

Det kan noteras att regeringen i sin nya nationella säkerhetsstrategi skriver: ”Det är centralt för vår demokrati att den höga tilliten till valsystemet upprätthålls. Sveriges förmåga att hålla säkra och korrekta allmänna val också i tider av kris ska säkerställas.”⁵⁷

10 Avslutning

Frågan om demokratins självförsvar får i kris- och beredskapstider en djupt allvarlig prägel. Då behövs stöd av en god medborgaranda och av en god författningskultur.⁵⁸ Författningen med dess innehåll ska ses som ett samhälleligt kärnvärde och utgör en rättslig grundnorm.

Detta betyder att det pågående och förestående omfattande arbetet med att stärka författnings- och organisationsberedskap på alla de olika samhällsområdena givetvis måste ske inom de ramar som regeringsformen drar upp. Detta fordrar hög medvetenhet om detta krav med omsorg om begreppsbildningen och den lagtekniska utformningen. Arbetet med god författningsberedskap kräver en stark samordning i hela lagstiftningsarbetet.⁵⁹

Härigenom ges arbetet de rätta utgångspunkterna. Kan regleringsambitionen hållas hög och detaljerad på lag- och förordningsnivå så fylls därmed så långt möjligt i förväg det rättsliga handlingsutrymmet under de ramar regeringsformen uppställer. Då kan god förutsebarhet uppnås. Behovet av att besluta om lagstiftning under pågående krissituationer minskas. Viljan att i strid med våra principer ändå tillämpa konstitutionell nödrätt minimeras.

⁵⁷ Skr. 2023/24:163, s. 23.

⁵⁸ Betänkandet *En uthållig demokrati! - Politik för folkstyrelse på 2000-talet* (SOU 2000:1), s. 240 ff. samt Johan Hirschfeldt, Statskicket grunder – om utformning och innehåll och Olof Wilske, Regeringsformen och författningskulturen, båda i *Regeringsformen 50 år 1974 – 2024*, publicerad i de lege, Juridiska fakultetens i Uppsala årsbok 2024.

⁵⁹ SOU 2023:75, s. 327.