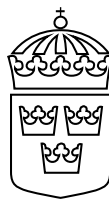


Regeringens proposition

2024/25:155



Stärkt konstitutionell beredskap

Prop.
2024/25:155

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 juni 2025

Ulf Kristersson

Gunnar Strömmer
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Sverige befinner sig i ett allvarligt säkerhetsläge. Hoten mot vårt samhälle är många och komplexa. Sverige behöver ha beredskap för att hantera angrepp från andra stater och antagonistiska aktörer liksom andra händelser som kan innebära svåra påfrestningar på samhället, såsom en omfattande naturkatastrof eller ett allvarligt virusutbrott.

Regeringen föreslår ändringar i regeringsformen i syfte att stärka den konstitutionella beredskapen och säkerställa att Sverige kan styras på ett demokratiskt, effektivt och rättsenligt sätt även i krig och andra svåra kriser. Förslagen innebär i huvudsak att riksdagen och regeringen ges bättre förutsättningar att fullgöra sina uppgifter och fatta nödvändiga beslut på legal grund i sådana situationer. Det föreslås bl.a. följande:

- Riksdagens möjligheter att sammanträda stärks. Exempelvis införs en ny bestämmelse i regeringsformen som öppnar upp för möjligheten att hålla helt digitala riksdagssammanträden i vissa svåra situationer.
- Riksdagens krigsdelegation behålls för krig och krigsfara, och reglerna om delegationen justeras. Bland annat får talmannen en roll som motsvarar den i riksdagen. Vidare ska en ledamot som blir statsråd inte längre kunna ingå i delegationen.
- Nya bestämmelser om normgivning i allvarliga fredstida kris-situationer införs. Regleringen innebär att riksdagen med kvalificerad majoritet ska kunna ge regeringen särskilda befogenheter att meddela föreskrifter om det behövs för att hantera krissituationen. Befogenheterna ska när som helst kunna återkallas av riksdagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

- 1 Förslag till riksdagsbeslut 4
- 2 Lagtext 5
 - 2.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen 5
 - 2.2 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen 9
- 3 Ärendet och dess beredning 13
- 4 Sverige ska kunna styras även i kriser 13
 - 4.1 Det allmänna har en viktig skyddsuppgift.....13
 - 4.2 Demokrati och legalitet ska upprätthållas 14
 - 4.3 En grundlagsreglering ska hålla över tid 16
 - 4.4 Sveriges medlemskap i Nato 16
- 5 Ramen för riksdagens sammanträden 17
 - 5.1 Riksdagen bör sammanträda i Stockholm 17
 - 5.2 Riksmötet bör kunna flyttas av alla tvingande skäl 21
 - 5.3 Ett visst utrymme för helt digitala sammanträden.....25
- 6 Riksdagens krigsdelegation.....32
 - 6.1 Krigsdelegationen bör behållas 32
 - 6.2 Delegationens sammansättning, funktion och befogenheter.....37
 - 6.2.1 Vissa ändringar av delegationens sammansättning 37
 - 6.2.2 Delegationens befogenheter begränsas något.....41
 - 6.2.3 Förfarandereglerna vid beslut om delegationens inträde justeras.....46
 - 6.2.4 Verksamhetsformerna behålls fria och oreglerade 51
 - 6.2.5 Delegationens förberedande verksamhet framhävs 54
- 7 Nya regler om normgivning i allvarliga kriser.....54
 - 7.1 Riksdagens och regeringens ansvar i kriser.....54
 - 7.2 God författningsberedskap som utgångspunkt 58
 - 7.3 Dagens grundlagsregler kan försvåra krishanteringen 61
 - 7.4 Särskilda bestämmelser om normgivning i allvarliga fredstida krissituationer införs.....73
 - 7.5 Utformningen av de nya bestämmelserna 82
 - 7.5.1 Ett aktiveringsbeslut utlöser särskilda befogenheter 82
 - 7.5.2 Riksdagen kan delegera föreskriftsrätt på fler områden 90
 - 7.5.3 Regeringen får utrymme att agera omgående 95
 - 7.5.4 Riksdagen kan när som helst stoppa befogenheterna 108
 - 7.5.5 Sammanfattning av förslagen.....111

7.6	Bestämmelserna införs i ett nytt kapitel i regeringsformen.....	111	Prop. 2024/25:155
7.7	Riksdagens hantering av ärenden om regeringens särskilda befogenheter	112	
7.8	Vissa ändringar i fråga om krigsförhållanden	115	
7.8.1	En lösning för exceptionella fall införs även för krigsförhållanden.....	115	
7.8.2	En överflödig bestämmelse i kapitlet om krig och krigsfara tas bort.....	118	
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	119	
9	Konsekvenser	120	
10	Författningskommentar.....	122	
10.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen	122	
10.2	Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen	129	
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75)	134	
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	142	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	150	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 juni 2025.....	152	

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen¹

dels att 4 kap. 1 § och 15 kap. 2, 3 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 16 kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 §

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

Riksdagen sammanträder till riksmöte varje år. Riksmötet hålls i Stockholm, om inte riksdagen eller talmannen bestämmer *annan ort* av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet *eller andra tvingande skäl*. *Riksdagen kan i riksdagsordningen föreskriva att sammanträden av sådana hänsyn eller skäl också får hållas utan att äga rum på en viss ort.*

15 kap.

2 §

Är riket i krig eller krigsfara, ska en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, *om förhållandena kräver det*.

Om riket är i krig, *meddelas beslut* att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe av Utrikesnämndens ledamöter *enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen*. Innan *beslut meddelas* ska samråd *ske* med statsministern, om det är möjligt. *Hindras* nämndens ledamöter *av krigsförhållandena* att sammanträda, *meddelas* beslutet av regeringen. Om riket är i krigsfara, *meddelas* beslutet av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För ett sådant beslut

Om riket är i krig eller krigsfara och förhållandena kräver det, ska en inom riksdagen *vald* krigsdelegation träda i riksdagens ställe.

Om riket är i krig, *fattas beslutet* att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe av Utrikesnämndens ledamöter. Innan *beslutet fattas* ska samråd med statsministern *ske*, om det är möjligt. *Skulle krigsförhållandena hindra* nämndens ledamöter *från* att sammanträda, *fattas* beslutet av regeringen. Om riket är i krigsfara, *fattas* beslutet av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För ett sådant beslut krävs att statsministern och sex av nämndens ledamöter röstar för det.

¹ Regeringsformen omtryckt 2022:1600.

Prop. 2024/25:155 krävs att statsministern och sex av nämndens ledamöter röstar för det.

Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen ska återta sina befogenheter. Beslutet ska fattas så snart förhållandena medger det.

Bestämmelser om krigsdelegationens sammansättning meddelas i riksdagsordningen.

Bestämmelser om krigsdelegationens sammansättning *och ytterligare bestämmelser om förfarandet vid beslutet att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe* meddelas i riksdagsordningen.

3 §

Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den riksdagens befogenheter. Den får dock inte fatta beslut som avses i 11 § första stycket första meningen eller andra eller fjärde stycket.

Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den riksdagens befogenheter. Den får dock inte *ändra eller upphäva bestämmelser i riksdagsordningen om antalet ledamöter i delegationen. Den får inte heller fatta sådana beslut som rör val till riksdagen* som avses i 11 § första stycket första meningen eller andra eller fjärde stycket.

Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet.

6 §

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. *Om det behövs med hänsyn till försvarsberedskapen, kan regeringen även i annat fall med stöd av bemyndigande i lag genom förordning bestämma att en i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande ska börja eller upphöra att tillämpas.*

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, riksdags-

Om riket är i krig eller krigsfara, eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i ett 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.

Om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen kan regeringen även utan bemyndigande i lag meddela föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag eller med stöd av bemyndigande i lag.

Föreskrifter som avses i andra stycket ska gälla för viss tid, dock 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,

2. om de inte godkänns vid riksdagens prövning, eller

3. om riksdagen inte prövar föreskrifterna inom en månad från det att de underställdes.

Regeringen får inte med stöd av andra stycket eller ett bemyndigande som avses i första stycket stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

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.

2 § Efter ett beslut enligt 1 § kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i ett visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. I en lag med ett sådant bemyndigande ska det nogga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas.

Regeringen får inte med stöd av ett bemyndigande som avses i första stycket 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 inte med stöd av första stycket stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

4 § Föreskrifter som avses i 3 § ska gälla för viss tid, dock 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,

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen

dels att tilläggsbestämmelse 13.11.1 ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före tilläggsbestämmelserna 13.11.1 och 13.11.2 ska utgå,

dels att nuvarande tilläggsbestämmelse 13.11.2 ska betecknas 13.11 a.1,

dels att 7 kap. 8 §, 9 kap. 13 och 15 §§, 12 kap. 8 §, 13 kap. 11 och 12 §§, den nya tilläggsbestämmelsen 13.11 a.1 och rubrikerna närmast före 9 kap. 15 § och 13 kap. 12 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 13 kap. 11 a §, och närmast före 13 kap. 11 a § och tilläggsbestämmelse 13.11 a.1 nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

8 §

Konstitutionsutskottet ska bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen.

Utskottet ska också bereda ärenden enligt 16 kap. 1 och 5 §§ regeringsformen om att regeringen ska ha eller inte längre ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i en allvarlig fredstida krissituation.

Utskottet ska följa tillämpningen i riksdagen av subsidiaritetsprincipen enligt 9 kap. 20 § andra stycket och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser.

Ytterligare bestämmelser om utskottets uppgifter finns i regeringsformen och denna lag.

9 kap.

13 §

Om en proposition eller en framställning måste behandlas skyndsamt får riksdagen, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen, besluta om kortare motionstid om det finns synnerliga skäl.

Om regeringen genom en proposition underställer riksdagen en förordning eller ett beslut för prövning får riksdagen besluta om förkortad motionstid på förslag av talmannen. Talmannen ska samråda med gruppledarna inför ett sådant förslag.

Riksdagen får på förslag av talmannen besluta att förlänga motionstiden om det finns särskilda skäl.

15 §

Motioner med anledning av en händelse av större vikt får väckas gemensamt av minst tio ledamöter, om händelsen inte kunde förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden eller någon annan motionstid som anges i detta kapitel.

Motioner om att regeringen inte längre ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i en allvarlig fredstida krissituation får alltid väckas gemensamt av minst tio ledamöter.

12 kap.**8 §**

Ett val ska ske med slutna sedlar, om inte annat följer av 6 eller 7 § eller av annan huvudbestämmelse i denna lag.

Om två eller flera personer ska väljas genom val med slutna sedlar, fördelas platserna proportionellt mellan varje gruppering av riksdagsledamöter som uppträder under gemensam beteckning vid valet (proportionellt val).

Platserna fördelas mellan grupperingar genom att en plats i taget tilldelas den gruppering som för varje gång får det högsta jämförelsetalet. Jämförelsetalet är lika med grupperingens röstetal, så länge grupperingen inte har tilldelats någon plats. Därefter beräknas jämförelsetalet genom att grupperingens röstetal delas med det antal platser som grupperingen har tilldelats, ökat med 1. Vid lika jämförelsetal ska avgörandet ske genom lottning.

Vid val av ledamöter i krigsdelegationen ska det som sägs om grupperingar i andra och tredje styckena i stället gälla parti-grupper.

13 kap.**11 §**

Riksdagen ska enligt 15 kap. 2 § regeringsformen välja en krigsdelegation inom sig.

Krigsdelegationen består av talmannen som ordförande och av 50 andra ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod. Delegationen väljer inom sig vice ordförande enligt 12 kap. 16 §. En riksdagsledamot är behörig att vara ledamot i krigsdelegationen även om han eller hon tillhör

Krigsdelegationen består av talmannen som ordförande och av 51 ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod. Delegationen väljer vice ordförande inom sig enligt 12 kap. 16 §.

regeringen. Suppleanter ska inte utses till krigsdelegationen.

Prop. 2024/25:155

Om en ledamot får varaktigt förhinder när delegationen har trätt i riksdagens ställe, utses en annan riksdagsledamot till ersättare på det sätt som anges i 12 kap. 14 §.

Suppleanter ska inte utses till krigsdelegationen. Om en ledamot får varaktigt förhinder när delegationen har trätt i riksdagens ställe utses en annan riksdagsledamot till ersättare på det sätt som anges i 12 kap. 14 §.

Förberedelse av krigsdelegationens arbete

11 a §

Krigsdelegationens ordförande och vice ordförande ska förbereda delegationens verksamhet för den händelse att delegationen träder i riksdagens ställe.

Bestämmelser som tillämpas i den förberedande verksamheten

Tilläggsbestämmelse 13.11.2

Bestämmelserna i 7 kap. 16 och 20 §§ samt tilläggsbestämmelserna 7.15.1 andra stycket och 7.15.3–7.15.4 tillämpas på krigsdelegationen när den inte är i riksdagens ställe.

Tilläggsbestämmelse 13.11 a.1¹

Följande bestämmelser ska tillämpas på krigsdelegationen när den inte är i riksdagens ställe:

- 7 kap. 16 § om sammanträden inom stängda dörrar,
- 7 kap. 20 § om tystnadsplikt,
- tilläggsbestämmelse 7.15.1 andra stycket om kallelse,
- tilläggsbestämmelse 7.15.3 om sammanträden samtidigt som kammarsammanträden,
- tilläggsbestämmelse 7.15.4 om protokoll.

Förordnande att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe

Beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe

12 §

För beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe enligt 15 kap. 2 § regeringsformen sammanträder Utrikesnämndens ledamöter på kallelse av talmannen eller, vid förhinder för talmannen,

För beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe enligt 15 kap. 2 § regeringsformen sammanträder Utrikesnämndens ledamöter på kallelse av talmannen, två av nämndens övriga ledamöter

¹ Senaste lydelse av tidigare tilläggsbestämmelse 13.11.2 2021:1118.

Prop. 2024/25:155 *en vice talman, eller på kallelse av två av nämndens övriga ledamöter.* *eller statsministern. Vid förhinder för talmannen får en vice talman utfärda kallelsen. Till sammanträdet ska även statsministern kallas.*

Förhandlingarna leds av talmannen, av en vice talman eller, om ingen av dem är närvarande, av ålderspresidenten. *Ordförande vid sammanträdet är talmannen, en vice talman eller, om ingen av dem är närvarande, ålderspresidenten.*

Om det vid omröstning till beslut blir lika röstetal, gäller ordförandens mening. *Om riket är i krig och det vid omröstning till beslut blir lika röstetal gäller ordförandens mening.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
2. Bestämmelserna i 13 kap. 11 § i den nya lydelsen tillämpas första gången när riksdagen väljer krigsdelegation valperioden efter den valperiod som pågår vid ikraftträdandet.

Regeringen beslutade den 30 september 2021 att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att göra en översyn av regleringen om krigsdelegationen, var riksmötet hålls och regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser (dir. 2021:80).

Kommittén, som antog namnet Kommittén om beredskap enligt regeringsformen (Ju 2021:13), överlämnade i november 2023 betänkandet Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2023/02742).

4 Sverige ska kunna styras även i kriser

4.1 Det allmänna har en viktig skyddsuppgift

De förslag som behandlas i propositionen handlar i grunden om riksdagens och regeringens verksamhet i krig och andra allvarliga kriser. En central fråga i sammanhanget är vilket övergripande ansvar de offentliga organen kan anses ha i kriser. En annan är hur rollfördelningen mellan riksdagen och regeringen ska se ut i sådana situationer.

Det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda befolkningen och riket mot hot och faror. Det gäller i fredstida kriser likaväl som i krig och krigsfara. Att skydda befolkningen handlar främst om att värna invånarnas liv och hälsa. Att skydda riket handlar om att värna Sveriges territorium och självständighet samt vårt demokratiska statsskick och våra institutioner. Skyddsuppgiften vilar till stor del på regeringen, som styr riket, och på riksdagen, som bl.a. stiftar lagar och granskar regeringen. För att regeringen och riksdagen tillsammans ska kunna skydda befolkningen och riket i en kris behöver regeringen ha lämpliga och väl avgränsade befogenheter samtidigt som riksdagen kan upprätthålla sin verksamhet och fullgöra sina uppgifter.

Regeringen konstaterar att rätten till liv är en grundläggande mänsklig rättighet som kommer till uttryck bl.a. i artikel 2 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och artikel 6 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Rätten gäller gentemot det allmänna, som inte bara ska avstå från att själv kränka den utan också har en positiv förpliktelse att skydda liv (se Hans Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2023, 6:e uppl., s. 79 och 80). I regeringsformens (RF) program- och målsättningsstadganden anges bl.a. att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det allmänna ska särskilt trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa (1 kap. 2 § andra stycket).

Det övergripande målet för totalförsvaret, dvs. det militära och det civila försvaret, är att ha förmåga att försvara Sverige och landets befolkning mot väpnat angrepp, hävda Sveriges självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt medverka till försvaret av allierade. Till de särskilda målen för det civila försvaret hör att ha förmåga att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och skydda civilbefolkningen (prop. 2024/25:34 s. 59 och 62, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114).

Målet för den svenska krisberedskapen är att minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet samt värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar (prop. 2024/25:1 utg.omr. 6 s. 69).

Regeringen konstaterar i den nationella säkerhetsstrategin att det inte finns någon viktigare uppgift för staten än att värna Sveriges frihet, fred och säkerhet. Det yttersta ansvaret för denna uppgift ligger på riksdagen och regeringen. Som framhålls i strategin är Sveriges vitala nationella säkerhetsintressen att värna Sveriges säkerhet, demokratiska styrelseskick, frihet, självständighet, suveränitet och handlingsfrihet; att värna befolkningens liv och hälsa; att försvara Sverige och våra allierade mot väpnat angrepp och upprätthålla vår territoriella integritet; att upprätthålla försörjningsberedskap och samhällets funktionalitet samt att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter (skr. 2023/24:163 s. 6 och 7).

I likhet med kommittén konstaterar regeringen mot den bakgrunden att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda befolkningen och riket i krig och andra kriser. Med det allmänna avses här såväl staten som kommunerna och regionerna. På nationell nivå vilar ansvaret till stor del på regeringen, som styr riket, och på riksdagen, som bl.a. stiftar lagar och granskar regeringen (se vidare avsnitt 7.1). För att regeringen och riksdagen tillsammans ska kunna ta sitt ansvar att skydda befolkningen och riket behöver regeringen ha lämpliga och väl avgränsade befogenheter samtidigt som riksdagen kan upprätthålla sin verksamhet och fullgöra sina uppgifter. Som kommittén konstaterar behöver alltså Sverige kunna styras på ett effektivt och legitimt sätt även i kriser.

4.2 Demokrati och legalitet ska upprätthållas

Det bör finnas en konstitutionell beredskap för kriser

För att skydda befolkningen och riket i krig och andra svåra kriser kan det allmänna behöva vidta särskilda åtgärder. Det kan samtidigt vara svårt för statsorganen att arbeta på vanligt sätt.

I Sverige har det länge funnits en bred enighet om att konstitutionell nödrätt, dvs. att statsmakterna i nödsituationer åsidosätter grundlagen och ändå gör anspråk på att ha agerat rättsenligt, är en alltför osäker grund för riksdagens och regeringens agerande i sådana lägen (se bl.a. prop. 1973:90 s. 444 och 445 samt SOU 2008:125 s. 512). Regeringsformen utgår i stället från legalitetsprincipen, dvs. att all maktutövning, även i krig och andra kriser, ska ha stöd i lag (1 kap. 1 §). Grundlagstiftaren har därför

försökt att förutse vilka komplikationer svåra situationer av olika slag kan orsaka och anpassat regeringsformens reglering utifrån det. Ett exempel är bestämmelserna om krig och krigsfara i 15 kap. RF.

I likhet med kommittén anser regeringen att det rådande svenska förhållningssättet bör gälla även fortsättningsvis. Samma uppfattning ger de remissinstanser som yttrar sig i denna del uttryck för, bl.a. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*. Det innebär att det allmännas planering för krig och andra kriser inte bör bygga på konstitutionell nödrätt. Att förlita sig på nödrätt i allvarliga lägen skulle sannolikt öka risken för att obefogade åtgärder vidtas utan parlamentarisk och demokratisk kontroll. Mycket talar också för att krishanteringen skulle bli sämre om viktiga delar av den inte var planerad och genomtänkt i förväg. Slutligen kan det konstateras att det skulle strida mot principen om maktutövningens lagbundenhet att förlita sig på nödrätt som grund för lagligt agerande i en krissituation. Det är med andra ord svårt att förena konstitutionell nödrätt med ett styrelseskick baserat på legalitetsprincipen. I stället bör regeringsformen innehålla bestämmelser som gör det möjligt att agera med stöd i lag även i krig och andra kriser. Det ska alltså finnas en konstitutionell beredskap.

Grundläggande principer bör upprätthållas även i kriser

Regeringen anser som kommittén att det vid sidan av legalitet finns andra grundläggande principer för vårt demokratiska statsskick som är av stor betydelse när befolkningen och riket ska skyddas och landet styras i kriser.

Grunderna för det svenska statsskicket anges i 1 kap. RF. Där framgår att all offentlig makt i Sverige utgår från folket (1 §) och att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet (2 §). I kapitlet anges också bl.a. grunderna för det representativa och parlamentariska systemet och fördelningen av offentliga funktioner mellan riksdag, regering, kommuner, domstolar och förvaltningsmyndigheter. Skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter regleras i 2 kap.

I likhet med kommittén anser regeringen att sådana grundläggande principer så långt det över huvud taget är möjligt ska upprätthållas också i krig och andra kriser. Att värna demokratin, rättsstaten, parlamentarismen och skyddet för grundläggande fri- och rättigheter är minst lika viktigt när samhället utsätts för svåra påfrestningar som annars. Det handlar om att hitta en balans mellan å ena sidan intresset av att skydda befolkningen och riket mot faror och hot och å andra sidan intresset av att upprätthålla statsskicket grunder och att inte utsätta invånarna för obefogade ingrepp i deras fri- och rättigheter.

Institutet för mänskliga rättigheter välkomnar slutsatsen att skyddet för grundläggande fri- och rättigheter bör beaktas så långt som möjligt i kriser men anser att det är bekymmersamt att kommittén inte har undersökt i vilken utsträckning rättighetskatalogen i regeringsformen är tillräckligt omfattande för att hantera de hot och kränkningar som typiskt sett uppstår vid krig och andra kriser. Med anledning av denna synpunkt konstaterar regeringen att en utvärdering av regeringsformens rättighetskatalog inte har varit en del av kommitténs uppdrag och inte heller behövs för att ta

4.3 En grundlagsreglering ska hålla över tid

De förslag som behandlas i propositionen rör främst ändringar i grundlag, bl.a. om riksdagens möjligheter att hålla helt digitala sammanträden och om regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser.

Regeringsformen bör ange ramar av så stor allmängiltighet att de inte behöver ändras alltför ofta (SOU 1963:17 s. 43). Det har tidigare uttalats att grundlagen ska ge upplysning om grunderna för hur vårt land styrs, dvs. de centrala delarna i vårt statsskick. Den mer detaljerade regleringen av frågor som rör statsskicket sker sedan i riksdagsordningen eller i vissa fall i vanlig lag (SOU 2008:125 s. 123–129 och prop. 2009/10:80 s. 83–85).

Utgångspunkten är alltså, som kommittén framhåller, att nya grundlagsregler om krig och andra kriser bör vara utformade så att de håller över tid och inte behöver ändras för ofta. Det bör säkerställas att regeringsformens bestämmelser är ändamålsenliga utifrån dagens förhållanden och den utveckling som har skett när det gäller t.ex. säkerhetspolitik och ny teknik. Samtidigt måste det beaktas att tekniken kommer att fortsätta att utvecklas och att nya typer av kriser kommer att inträffa. Bestämmelserna kan alltså inte utformas för en specifik kris eller viss teknisk lösning. Reglerna bör också lägga fast allmängiltiga ramar snarare än att behandla detaljer.

4.4 Sveriges medlemskap i Nato

Sverige är sedan den 7 mars 2024 medlem i Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato). Som allierad är Sverige en del av Natos kollektiva säkerhet, och det kollektiva försvarsåtagandet i Nato utgör en central del i den svenska säkerhets- och försvarspolitik (prop. 2024/25:34 s. 35).

Grunden för Nato är det nordatlantiska fördraget, som ingicks 1949. Kärnan i fördraget är det kollektiva försvaret, som bygger på den rätt till individuellt och kollektivt självförsvar som varje stat har och som erkänns i artikel 51 i FN-stadgan. I enlighet med artikel 5 i nordatlantiska fördraget åtar sig Sverige som allierad att utan dröjsmål kunna lämna stöd i händelse av ett väpnat angrepp mot någon av Natos medlemsstater.

Det strategiska konceptet beskriver bl.a. Natos strategi och syfte, organisationens grundläggande uppgifter samt de utmaningar och möjligheter som den förändrade säkerhetspolitiska miljön innebär. I det senaste konceptet från 2022 slås fast att Natos främsta ansvar är det kollektiva försvaret och att dess tre huvuduppgifter fortsatt är avskräckning och försvar, civil och militär krishantering och förebyggande av kriser samt säkerhetssamarbete. Nato har ett 360-gradersperspektiv, som innebär att organisationen har beredskap att hantera alla hot och utmaningar i land-, luft-, sjö-, cyber- och rymddomänerna, från alla riktningar. Natos roll i kampen mot terrorism är en integrerad del av denna ansats. Av det strategiska konceptet framgår vidare att medlemsstaterna ska arbeta för att bygga nationell och kollektiv motståndskraft mot såväl militära som icke-

militära hot och utmaningar. Strategiska sårbarheter och beroenden ska identifieras och begränsas, t.ex. i fråga om kritisk infrastruktur, försörjningskedjor och hälso- och sjukvård.

Natos medlemsstater ska enligt artikel 3 i nordatlantiska fördraget upprätthålla och utveckla en individuell och kollektiv försvarsförmåga. Principen om civil motståndskraft (eng. resilience) är förankrad i artikel 3. Denna motståndskraft är främst ett nationellt ansvar. Natos stats- och regeringschefer har upprepade gånger betonat att varje allierad måste vara tillräckligt förberedd och anpassningsbar för att hantera hela det spektrum av kriser som alliansen förutser. De civila åtgärderna och förberedelserna (eng. civil preparedness) inriktas inom Nato mot tre särskilt kritiska funktioner, nämligen förmågan att upprätthålla politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, säkerställandet av viktiga samhällsfunktioner och civilt stöd till militära operationer.

Regeringen kan konstatera att Natos krav på motståndskraft har nära beröringspunkter med de frågor som hanteras i den här propositionen. Regeringsformens bestämmelser om var och hur riksdagen får sammanträda, om krigsdelegationen och om normgivning i allvarliga kriser har stor betydelse bl.a. för möjligheten att säkerställa politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner i allvarliga situationer.

5 Ramen för riksdagens sammanträden

5.1 Riksdagen bör sammanträda i Stockholm

Regeringens bedömning: Regeringsformen bör även fortsättningsvis ange att riksmötet ska hållas i Stockholm.

Regeringens förslag: Stockholm ska avse det område som, utan att knytas till Stockholms kommun eller något annat rättsligt eller administrativt bestämt område, i normalt språkbruk motsvarar Stockholm som stad eller ort. Detta tydliggörs genom att det anges att riksmötet får hållas på annan ort när det inte kan hållas i Stockholm.

Kommitténs bedömning och förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig tillstyrker bedömningen och förslaget eller har inga invändningar mot dem. Av dessa yttrar sig *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* särskilt och tillstyrker att regeringsformen preciseras för att avgränsa vilket område som avses med Stockholm. Även *Kungliga krigsvetenskapsakademien* är positiv till förslaget som enligt akademien gör att Stockholm betraktas som en ort, vilket innebär en precisering av gällande tolkning.

Regeringsformen anger att riksdagen ska sammanträda i Stockholm

Riksdagen sammanträder enligt 4 kap. 1 § RF varje år till riksmöte. Av paragrafen framgår att riksmötet hålls i Stockholm om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet.

Riksdagen är beteckningen för det svenska parlamentet som sådant, och riksmötet är den sammanhängande arbetsperiod som numera pågår till dess nästa riksmöte inleds. Det centrala arbetet i riksdagen bedrivs genom sammanträden i kammaren och utskotten. I kammaren debatteras riksdagsärendena och där fattas merparten av besluten. Tyngdpunkten i arbetet ligger dock hos utskotten, där ärendena bereds. Utskotten har beskrivits som det bärande elementet i riksdagsarbetet (SOU 1969:62 s. 117). Både kammarens och utskottens verksamhet är utförligt reglerad. I regeringsformen finns grundläggande bestämmelser om riksdagsarbetet, bl.a. om sammanträdesort, initiativrätt, beredningstvång och offentlighet. I riksdagsordningen (RO) finns ytterligare regler om riksdagens organisation och arbetsformer. Riksdagsledamöterna utför även, inom ramen för uppdraget, arbete som inte är en del av riksmötet och som därmed inte omfattas av exempelvis reglerna om sammanträdesort.

Bestämmelsen i 4 kap. 1 § RF om att riksmötet hålls i Stockholm anses omfatta både kammaren och utskotten (bet. 1993/94:KU18 s. 50). Den anses vidare innebära att sammanträden ska hållas genom fysiska möten på en viss plats, normalt alltså i Stockholm (jfr bet. 2019/20:KU16 s. 13).

Vad som avses med Stockholm i bestämmelsen är inte givet. Genom 1809 års regeringsform infördes ursprungligen en reglering som innebar att riksdagen fick en fast sammanträdesort. I och med det begränsades riksdagens möjligheter att sammanträda på andra orter i riket, vilket tidigare hade varit vanligt förekommande. Skälet för förändringen torde främst ha varit rättssäkerhet. Riksdagsledamöterna skulle inte kunna överrumplas av att riksdagen kallades till en plats långt bort med kort varsel (jfr 2012/13:URF3 s. 193). Bestämmelserna i 1809 års regeringsform angav att riksdagen skulle samlas i rikets huvudstad, utom i de fall då fiendens framträngande eller pest eller andra lika viktiga hinder gjorde det omöjligt eller för riksdagens frihet och säkerhet vådligt. I sådana fall kunde kungen sätta ut och kungöra en annan riksdagsort (50 §).

Genom 1974 års regeringsform tillkom den nuvarande ordningen att riksmötet hålls i Stockholm om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. Utöver ändringen av vem som får besluta om en annan sammanträdesort, från kungen till riksdagen eller talmannen, gav detta enligt förarbetena uttryck för vad som redan gällde (prop. 1973:90 s. 257). Att *rikets huvudstad* ändrades till *Stockholm* och att *annan riksdagsort* ersattes av *annat* var således inte avsett att innebära någon förändring i sak.

Vid tillämpningen av den aktuella bestämmelsen har Stockholm tolkats som Stockholms län (bet. 2019/20:KU16 s. 6). Mot den bakgrunden har vissa utskott sammanträtt i bl.a. Ekerö kommun och Täby kommun.

En förutbestämd sammanträdesort för hela riksdagen

Var riksdagens sammanträden hålls regleras alltså i regeringsformen. Kommittén bedömer att en sammanträdesort även fortsättningsvis bör

anges i regeringsformen och gälla både för kammaren och utskotten. Ingen remissinstans framför några invändningar mot den bedömningen.

Regeringen anser att rättssäkerhetsskäl starkt talar för att det ska finnas en förutbestämd plats för riksdagens sammanträden. En minoritet av riksdagens ledamöter ska inte kunna överrumplas av att ett sammanträde med kort varsel förläggs till en plats långt bort. Regleringen är som kommittén framhåller av principiell betydelse och bör liksom hittills anges i grundlag. Vidare bygger riksdagsarbetet i grunden på att hela riksdagen samlas och verkar på en viss förutbestämd plats. Verksamheterna i kammaren och utskotten är nära sammanbundna och sammanträden hålls ofta i anslutning till varandra. Regeringen instämmer mot den bakgrunden i kommitténs bedömning att en förutbestämd sammanträdesort liksom hittills bör anges i regeringsformen och gälla för hela riksdagen, dvs. för alla de organ som ingår i riksdagen och sammanträder inom riksmötet.

Sammanträdesorten bör motsvara Stockholm som stad eller ort

Kommittén bedömer att mycket talar för att lagstiftarens avsikt har varit att Stockholm i regeringsformens bestämmelse om riksdagens ordinarie sammanträdesort skulle avse staden eller orten Stockholm snarare än hela länet. Som framgår ovan har bestämmelsen i praxis dock kommit att tolkas som Stockholms län, som består av totalt 26 kommuner och bl.a. innefattar Norrtälje, Södertälje och Nynäshamns kommuner. Det innebär ett vidsträckt område vars areal är ungefär 30 gånger större än det område som utgör Stockholms kommun. Att det finns olika uppfattningar om vad som menas med Stockholm i 4 kap. 1 § RF innebär således en ottydlighet i fråga om inom vilket område som riksdagen normalt får sammanträda.

Kommittén föreslår att hänvisningen till Stockholm i 4 kap. 1 § RF ska behållas men att det ska tydliggöras att det som avses är Stockholm som stad eller ort. För att åstadkomma det föreslår kommittén att bestämmelsen ändras så att riksmötet i undantagsfall får hållas på *annan ort* än Stockholm. Det klargör enligt kommittén indirekt vad som gäller i normalfallet.

Samtliga remissinstanser som yttrar sig över förslaget är positiva till det. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och *Kungliga krigsvetenskapsakademien* tillstyrker den precisering som förslaget innebär. Fakultetsnämnden anger att även om ort inte är ett definierat uttryck så är det klart snävare än Stockholms län.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att mycket talar för att lagstiftarens avsikt har varit att bestämmelsen om riksdagens ordinarie sammanträdesort skulle avse ett betydligt snävare område än hela Stockholms län. Den tolkningen är också väl förenlig med regelns huvudsakliga syfte att sammanträden inte ska kunna förläggas till en plats långt bort från riksdagshuset med kort varsel. Om Stockholm i paragrafens mening tolkas som hela länet innebär det, som fakultetsnämnden anger, att sammanträden kan hållas inom ett förhållandevis stort geografiskt område med ett varierande utbud av kommunikationsmedel. Det får också till följd att bestämmelsens funktion, att skapa förutsebarhet för riksdagsledamöterna, försvagas. Regeringen anser att det finns skäl att tydliggöra vad som bör gälla fortsättningsvis.

Riksdagen sammanträder normalt i riksdagshuset på Helgeandsholmen. Som kommittén anger kan det dock uppstå behov av att även under vardag-

liga förhållanden hålla sammanträden utanför själva riksdagshuset, exempelvis vid större renoveringar eller reparationer av riksdagens lokaler. Samtidigt är det angeläget att sammanträden inte kan hållas inom ett alltför stort geografiskt område eftersom det skulle innebära en risk för att reglerna används på ett sätt som gör att ledamöterna inte kan delta i allt riksdagsarbete på lika villkor. Syftet med att ha en fast sammanträdesort skulle då i praktiken gå förlorat. I likhet med kommittén vill regeringen framhålla det nära sambandet mellan kammaren och utskotten som är grundläggande för riksdagens verksamhet. En riksdagsledamot måste kunna delta i beredningen av ärenden i ett utskott och sedan ta sig till kammaren för att debattera och votera. Avståndet mellan den plats där utskottet sammanträder och den plats där sammanträdena i kammaren normalt hålls – riksdagshuset – är därmed av stor betydelse för hur vidsträckt det område som anges som riksmötets sammanträdesort ska vara.

Regeringen anser precis som kommittén att Stockholms län är ett alltför stort område att ange som det geografiska område inom vilket riksmötet normalt ska hållas. I stället bör det geografiska området motsvara ett område runt centrala Stockholm som är så begränsat att syftet med en fast sammanträdesort inte går förlorat, men samtidigt så pass vidsträckt att det täcker framtida behov av lokalmässig flexibilitet. Kommittén överväger olika sätt att definiera detta område men konstaterar att det inte finns någon rättslig eller administrativ definition som lämpar sig för användning i regeringsformen. Regeringen har ingen annan uppfattning. Om definitionen knyts till Stockholms kommun, kommer den geografiska avgränsningen att vara beroende av beslut av regeringen (se lagen [1979:411] om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner). Det framstår som mindre lämpligt. Dessutom framstår en sådan avgränsning inte som fullt ändamålsenlig utifrån syftet med bestämmelsen, eftersom den geografiska utsträckningen av Stockholms kommun är sådan att en del platser i de västra och södra delarna av kommunen ligger betydligt längre från riksdagshuset än många platser i vissa kranskommuner. Vad som bör avses är i stället det område som, utan att knytas till Stockholms kommun eller något annat rättsligt eller administrativt bestämt område, i normalt språkbruk motsvarar Stockholm som stad eller ort. Regeringen konstaterar att det visserligen inte finns några rättsliga definitioner av vad som utgör en stad respektive en ort, men som Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet framhåller tar det i vart fall sikte på ett betydligt snävare område än ett län. De exakta gränserna för det område som avses bör inte vara fasta. De får i stället bestämmas med utgångspunkt i bestämmelsens syfte och med ledning av vad som omfattas av begreppet ort enligt normalt språkbruk. Den närmare avgränsningen bör också kunna förändras i takt med samhällsutvecklingen, t.ex. om nya kommunikationer tillkommer. I likhet med kommittén och fakultetsnämnden anser regeringen att det bör ankomma på riksdagen att vid varje tidpunkt avgöra vilket område som utgör Stockholm i regeringsformens mening och därmed var riksdagen normalt får sammanträda.

Sammanfattningsvis instämmer regeringen i kommitténs bedömning att hänvisningen till Stockholm bör behållas i 4 kap. 1 § RF. För att tydliggöra att Stockholm i detta sammanhang tar sikte på Stockholm som stad eller ort, och inte exempelvis Stockholms län, bör bestämmelsen ändras så att sammanträden i undantagsfall får hållas på *annan ort* än Stockholm.

Regeringens förslag: Riksmötet ska kunna hållas på annan ort även av andra tvingande skäl än hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet.

Regeringens bedömning: Det bör inte införas en möjlighet att dela upp riksdagen genom att låta olika organ som ingår i riksdagen och sammanträder inom riksmötet sammanträda på olika platser när det krävs av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet eller andra tvingande skäl.

Kommitténs förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget och bedömningen tillstyrker eller har inga invändningar mot dem. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och *Region Skåne* efterfrågar dock båda en tydligare motivering och precisering av vad andra tvingande skäl skulle kunna vara. Fakultetsnämnden framhåller vidare att bestämmelsen bör tillämpas restriktivt, något som även bl.a. *Försvarsmakten* anser.

Journalistförbundet och *Tidningsutgivarna* anser att en ökad möjlighet att sammanträda utanför Stockholm riskerar att försvåra bevakningen för journalister. Försvarsmakten och Tidningsutgivarna framhåller vidare att det har ett viktigt symbolvärde att riksdagen sammanträder på en viss plats.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Riksdagen kan i undantagsfall sammanträda utanför Stockholm

Dagens reglering möjliggör undantag från huvudregeln om var riksdagen ska sammanträda. Riksdagen eller talmannen kan enligt 4 kap. 1 § RF av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet bestämma annat än att riksmötet hålls i Stockholm. Uttrycket annat syftar enligt förarbetena på en annan ort (SOU 1972:15 s. 131 och prop. 1973:90 s. 257).

Vilka undantagssituationer som regleringen i 4 kap. 1 § RF tar sikte på är kortfattat beskrivet i förarbetena. Grundlagberedningen uttalade att det är nödvändigt att riksdagen kan sammanträda på annan ort än Stockholm om riksdagens säkerhet eller frihet som följd av särskilda omständigheter äventyras i huvudstaden. Detta inkluderar enligt beredningen sådana fall som att ledamöternas hälsa i Stockholm utsätts för fara, t.ex. på grund av en epidemi (SOU 1972:15 s. 131). Utöver en hänvisning till nuvarande 15 kap. 1 § RF om möjligheten att kalla in riksdagen till sammanträde någon annanstans än i Stockholm vid krig eller krigsfara finns det inte ytterligare ledning i förarbetena (jfr prop. 1973:90 s. 257). Reglerna om att hålla riksmötet utanför Stockholm har hittills aldrig tillämpats.

Bestämmelsen i 4 kap. 1 § RF anger att *riksmötet* i vissa fall kan hållas utanför Stockholm. Som kommittén anger är det som lagstiftaren har avsett rimligen att alla de organ som ingår i riksdagen och sammanträder inom riksmötet flyttas till en annan ort. Det torde inte vara möjligt att bestämma att enbart en del av riksdagen, t.ex. ett visst utskott, ska sammanträda utanför Stockholm i en sådan situation.

Riksdagen och talmannen är enligt 4 kap. 1 § RF var för sig behöriga att besluta om en annan sammanträdesort än Stockholm. Om frågan uppkommer medan riksdagsarbete pågår får det förutsättas att riksdagen fattar beslutet (SOU 1972:15 s. 131). Beslut om att hålla riksmötet utanför Stockholm fattas direkt enligt bestämmelserna i regeringsformen. Det finns inte någon kompletterande reglering i riksdagsordningen.

Riksmötet bör kunna flyttas i alla situationer där det är omöjligt eller mycket svårt att sammanträda i Stockholm

Regeringen konstaterar i avsnitt 4.1 att det allmänna har ett ansvar att skydda befolkningen och riket i allvarliga lägen och att det ansvaret till stor del vilar på regeringen, som styr riket, och riksdagen, som bl.a. stiftar lagar och granskar regeringen. Om riksdagen ska kunna ta sitt ansvar och fatta nödvändiga beslut måste riksdagen kunna sammanträda.

För att riksdagen ska kunna upprätthålla sin funktion anser kommittén att det är angeläget att det går att sammanträda på annan plats om det är omöjligt eller mycket svårt att samlas i Stockholm, oavsett vad hindret eller svårigheten beror på. Kommittén bedömer att det är oklart om dagens reglering omfattar alla fall då det inte bedöms föreligga vare sig hot eller fara mot riksdagen eller ledamöterna i Stockholm utan hindren är av mer praktisk natur (SOU 2023:75 s. 177 och 178). Mot den bakgrunden föreslår kommittén ett tillägg i 4 kap. 1 § RF som innebär att riksmötet ska få hållas på annan ort också av andra tvingande skäl än av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet.

Förslaget mottas i huvudsak positivt av remissinstanserna. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att det är rimligt att riksdagen ska kunna flytta om det är omöjligt eller mycket svårt att samlas i Stockholm men efterfrågar en tydligare motivering av sådana behov som inte täcks av dagens reglering. Fakultetsnämnden anger att det redan i dag går att hantera praktiska hinder genom att flytta riksmötet inom Stockholm. Även *Region Skåne* anser att det bör preciseras och definieras vad andra tvingande skäl skulle kunna vara. Vidare anser flera remissinstanser att undantagsregleringen bör tillämpas restriktivt. *Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* anser att ökade möjligheter för riksdagen att sammanträda på annan ort påverkar öppenheten och kan försvåra journalisters bevakning, vilket måste beaktas när beslut fattas. *Försvarsmakten* och *Tidningsutgivarna* anger att det finns ett viktigt symbolvärde i att riksdagens sammanträden hålls på en känd plats.

Regeringen konstaterar att riksdagens sammanträden är kärnan i den parlamentariska verksamheten. Denna verksamhet kan ha särskild betydelse i svåra tider, när samhällets ordinarie strukturer påverkas. Att upprätthålla riksdagens funktion också i de fallen är viktigt av både demokratiska och symboliska skäl. Som kommittén anger bör riksdagen så länge som möjligt vara i funktion och behålla sin lagstiftnings-, finans- och kontrollmakt även när det inte går att sammanträda på samma plats eller på samma sätt som normalt. Det gäller såväl i fredstid som under krig, krigsfara och sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i enligt 15 kap. RF, härefter samlat benämnda som krigsförhållanden. Vid krig eller krigsfara kan ytterst en krigsdelegation träda i riksdagens ställe om förhållandena kräver

det (15 kap. 2 § RF, se avsnitt 6). I fredstid finns det inget liknande alternativ. Det kan visserligen konstateras att riksdagen redan i dag på frivillig väg kan göra vissa anpassningar av sin verksamhet som innebär att antalet ledamöter som fullgör sitt uppdrag på plats kan begränsas. Ett exempel är den överenskommelse som träffades mellan riksdagspartierna under covid-19-pandemin och som bl.a. innebar att endast 55 riksdagsledamöter deltog i omröstningarna i kammaren. Denna möjlighet kan bidra till att skapa ökad flexibilitet exempelvis om det skulle finnas ett behov av att sammanträda på annan plats inom Stockholm. Regeringen vill dock understryka att det ligger ett betydande demokratiskt värde i att riksdagen så långt möjligt kan upprätthålla sina ordinarie funktioner med tillämpning av sedvanliga beredningsrutiner. Det finns därför skäl att ta ställning till om det bör vara möjligt att även i andra fall än de som anges i 4 kap. 1 § RF hålla sammanträden på någon annan ort än Stockholm.

Regeringen anser precis som kommittén att möjligheterna att göra undantag från den vanliga sammanträdesorten bör vara begränsade. Både rättssäkerhetsskäl och mer praktiska faktorer talar för att kammaren så långt som möjligt bör sammanträda i riksdagshuset i Stockholm. Som Försvarsmakten och Tidningsutgivarna framhåller har det också ett högt symbolvärde, särskilt i oroliga tider. Att hålla riksmötet på annan ort skulle vidare kunna påverka allmänhetens möjligheter att följa riksdagens sammanträden på plats, vilket påpekas av bl.a. Journalistförbundet.

Mot den bakgrunden anser även regeringen att regleringen i regleringsformen bör vara utformad så att riksmötet kan hållas på annan plats i alla situationer där det är omöjligt eller mycket svårt för riksdagen att sammanträda i Stockholm. Att säkerställa riksdagens funktion också i sådana fall, oavsett vad hindret eller svårigheten beror på, är angeläget. Samtidigt innebär det att sammanträden kan hållas utanför Stockholm bara när det verkligen är motiverat. I likhet med kommittén anser regeringen att utskotten inte bör ha ett vidare utrymme att sammanträda på annan ort.

Det bör säkerställas att regleringen omfattar alla undantagsfall

Som kommittén konstaterar är det kortfattat beskrivet i förarbetena vilka situationer uttrycket riksdagens säkerhet eller frihet tar sikte på. Det framgår att det kan handla om krigssituationer eller andra särskilda omständigheter som gör att riksdagen eller ledamöterna utsätts för fara i Stockholm, t.ex. en epidemi. Uppräkningen är inte uttömmande och det blir i slutänden upp till riksdagen eller talmannen att bedöma regelns tillämplighet, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

Kommittén anger vidare att dagens reglering i grunden torde bygga på en föreställning om att det ska föreligga någon form av hot mot eller fara för riksdagens oberoende, verksamhet och funktion eller ledamöternas självständighet eller liv och hälsa. Regeringen delar den uppfattningen. Hotet och faran kan vara av olika slag. Utöver krigssituationer, smittsamma sjukdomar och andra fysiska hot torde uttrycket riksdagens säkerhet eller frihet även innefatta situationer där riksdagens funktion eller oberoende hotas genom exempelvis otillåtna påtryckningar. Det är dock, som kommittén anger, oklart om mer praktiska men ofarliga hinder mot att samlas i Stockholm skulle omfattas av dagens regler.

Regeringen anser i likhet med kommittén att det inte kan uteslutas att det skulle kunna uppstå situationer där riksdagen har trängande behov av att sammanträda på en annan ort utan att det föreligger vare sig hot mot eller fara för riksdagen eller ledamöterna i Stockholm. Som exempel nämner kommittén att det skulle kunna föreligga ofrånkomliga praktiska hinder som gör det omöjligt att sammanträda i Stockholm. Med anledning av synpunkterna från Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet och Region Skåne vill regeringen framhålla att det t.ex. skulle kunna handla om ett omfattande och långvarigt strömavbrott, betydande störningar av kommunikationsmedel som en följd av mycket svåra väderförhållanden eller större störningar i kommunikationerna av andra skäl som inte är hastigt övergående och innebär att riksdagen inte kan samlas i Stockholm. Samtidigt bör det påpekas att det är svårt att förutse alla möjliga hinder och det måste finnas ett visst utrymme för flexibilitet. Sannolikt handlar det om ytterst få situationer där frågan om att flytta hela riksdagen till en annan ort skulle kunna aktualiseras. Om behov uppstår är det dock enligt regeringens mening angeläget att sådana möjligheter finns och att bestämmelsernas utformning inte leder till svåra gränsdragningsproblem i skarpa lägen. Regeringen bedömer vidare att det inte finns anledning att anta att den föreslagna regleringen skulle missbrukas genom att riksdagen eller talmannen flyttar hela riksdagens verksamhet till en annan ort i en situation där det inte är befogat.

Sammanfattningsvis anser även regeringen att riksmötet fortsättningsvis bör kunna hållas på annan ort även av andra tvingande skäl än av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. Regeringen vill samtidigt, i likhet med kommittén och bl.a. Försvarmakten och Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, framhålla att bestämmelsen bör tillämpas restriktivt och endast bör kunna aktualiseras i ytterst få situationer.

Som framgår kan riksdagen eller talmannen i dag bestämma annat än att riksmötet hålls i Stockholm. I avsnitt 5.1 föreslår regeringen att *annat* ska ersättas av *annan ort*. Den förändringen klargör att det som avses är en annan fysisk plats och inte t.ex. helt digitala sammanträden. Ändringen innebär inte någon förändring i förhållande till vad som gäller i dag.

Riksdagen bör alltid sammanträda på samma ort

En annan fråga är om riksdagens verksamhet alltid ska hållas ihop eller om det bör vara möjligt att låta enbart en del av riksdagen, t.ex. ett visst utskott, sammanträda utanför Stockholm, om det krävs av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet eller av andra tvingande skäl.

Kommittén bedömer att det inte bör införas en sådan möjlighet utan att hela riksdagen alltid bör sammanträda på samma ort. *Kungliga krigsvetenskapsakademien* yttrar sig särskilt och instämmer i bedömningen. Ingen remissinstans framför några invändningar mot kommitténs uppfattning.

Regeringen bedömer att undantagsregler av det här slaget visserligen bör vara flexibla och inte i onödan begränsa möjligheterna för riksdagen att anpassa sin verksamhet. Samtidigt innebär en möjlighet att dela upp kammaren och andra organ som ingår i riksdagen och sammanträder inom riksmötet ett avsteg från riksdagens normala funktionssätt. Sådana förändringar kräver att det finns konkreta och välgrundade behov. Kommittén anger att de tillfällen då det skulle kunna uppstå behov av att

enbart låta en del av riksdagen sammanträda fysiskt utanför Stockholm sannolikt är mycket få. Regeringen har ingen annan uppfattning. Riksmötet har alltid varit sammanhållet, och som kommittén anger är det svårt att förutse vilka konsekvenser det skulle kunna få att öppna upp för en möjlighet att hålla riksdagens verksamhet på olika fysiska platser. Det kan inte uteslutas att en sådan bestämmelse skulle användas för ofta och att exempelvis utskottens verksamhet i högre grad skulle hållas utanför Stockholm även i situationer där detta inte är befogat. Som kommittén konstaterar skulle det på sikt kunna förändra riksdagsarbetet i grunden.

Mot den bakgrunden instämmer regeringen i kommitténs bedömning att det inte bör införas en möjlighet att dela upp riksdagen genom att låta kammaren och andra organ som ingår i riksdagen och sammanträder inom riksmötet, som t.ex. utskotten, sammanträda på olika orter.

5.3 Ett visst utrymme för helt digitala sammanträden

Regeringens förslag: Regeringsformen ska inte hindra att riksdagen vid behov föreskriver i riksdagsordningen att sammanträden får hållas helt digitalt, dvs. utan att äga rum på en viss ort, om det krävs av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet eller andra tvingande skäl.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget, däribland *Centrum för rättvisa*, *Försvvarshögskolan*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Riksdagens ombudsmän*, *Riksdagsförvaltningen* och *Sveriges advokatsamfund*, tillstyrker eller har inga synpunkter på det. *Folkhälsomyndigheten*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* ingår bland de remissinstanser som välkomnar förslaget och anser att det bidrar till att stärka riksdagens möjligheter att fatta nödvändiga beslut i allvarliga kriser, t.ex. när det gäller normgivning.

Även *Försvvarsmakten* är positiv till förslaget och betonar vikten av att det finns en beredskap för att riksdagsarbetet ska fungera även under mycket svåra påfrestningar. Försvvarsmakten framhåller samtidigt att det av bl.a. symboliska skäl är viktigt att riksdagen så långt som möjligt sammanträder fysiskt på plats i Stockholm och att stor restriktivitet bör gälla i fråga om digitala sammanträden. Även andra remissinstanser, som t.ex. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och *Region Skåne*, understryker att fysiska möten bör vara det normala i riksdagsarbetet och att digitala sammanträden enbart bör förekomma i undantagsfall.

Några remissinstanser, bl.a. *Försvvarsmakten* och *Länsstyrelsen i Stockholms län*, framhåller vidare betydelsen av att säkerställa en god informationssäkerhet om riksdagens sammanträden ska hållas digitalt.

Kungliga krigsvetenskapsakademien, *Sveriges civilförsvarsförbund* och *Tidningsutgivarna* avstyrker eller har invändningar mot förslaget. De anser bl.a. att digitala sammanträden är förenade med säkerhetsrisker, inte minst med tanke på utvecklingen inom artificiell intelligens (AI). Även

Prop. 2024/25:155 *Journalistförbundet* anger att det finns en risk för manipulering och att den digitala utvecklingen måste beaktas i högre grad än vad kommittén har gjort. Sveriges civilförsvarsförbund påpekar också att det finns risk för att ett digitalt sammanträde inte kan äga rum rent tekniskt.

Journalistförbundet och Tidningsutgivarna anser att öppenheten riskerar att försämrats vid digitala sammanträden och att frågan om hur offentligheten ska värnas i dessa fall behöver analyseras vidare.

Svea hovrätt efterfrågar ett förtydligande av uttrycket *utan att äga rum på en viss ort* och anser att en annan formulering bör övervägas.

Skälen för regeringens förslag

Regeringsformen tillåter i dag inte helt digitala sammanträden

Riksdagens sammanträden hålls i dag genom fysiska möten på en viss förutbestämd plats. Bestämmelserna om riksmötets sammanträdesort i 4 kap. 1 § RF har inte varit föremål för annat än språkliga justeringar sedan de trädde i kraft 1975 och tillkom i en tid då de tekniska förutsättningarna för att låta ledamöter delta på distans såg helt annorlunda ut jämfört med i dag. Det har därför ansetts inte vara förenligt med bestämmelsen i 4 kap. 1 § RF att hålla helt digitala sammanträden, dvs. sammanträden där alla ledamöter deltar på distans via exempelvis en digital plattform och det inte äger rum något fysiskt sammanträde i Stockholm eller på annan ort (jfr bet. 2019/20:KU16 s. 13).

Normalt krävs personlig inställelse för att närvara vid riksdagens sammanträden (bet. 2022/23:KU18 s. 19). Under covid-19-pandemin infördes det dock en reglering i riksdagsordningen som möjliggör deltagande på distans vid utskottssammanträden om det finns synnerliga skäl (tilläggsbestämmelse 7.16.1). Enligt konstitutionsutskottet utgör regeln om distansdeltagande inte ett undantag från bestämmelsen om att riksmötet hålls i Stockholm (bet. 2019/20:KU16 s. 13). Det krävs alltså att ett fysiskt sammanträde hålls i Stockholm och för att ett sådant ska äga rum krävs fysisk närvaro av åtminstone någon ledamot.

Kravet på synnerliga skäl innebär enligt konstitutionsutskottet att det endast är i rena undantagsfall och under extraordinära förhållanden som en ledamot kan medges att delta på distans (bet. 2019/20:KU16 s. 13). De situationer det rör sig om är olika former av samhällsliga kriser i hela eller delar av landet, t.ex. ett utbrott av en allvarlig, smittsam sjukdom, en terrorattack eller en naturkatastrof, vid vilka det kan vara mycket svårt, riskfyllt eller rent av omöjligt för ledamöter att delta på plats vid ett sammanträde i Stockholm. Deltagande på distans är vidare enligt utskottet endast möjligt om de säkerhetsmässiga förutsättningarna lever upp till de krav som följer av riksdagsordningen. Det är ordföranden vid sammanträdet som ansvarar för att det genomförs i enlighet med riksdagsordningens bestämmelser, bl.a. vad avser informationssäkerhet (s. 16). I situationer där det inte föreligger synnerliga skäl förutsätts alltså fysisk närvaro för att kunna delta vid utskottens sammanträden.

I EU-nämnden får distansdeltagande medges om det finns särskilda skäl. Något beslut av riksdagen eller talmannen krävs inte.

Möjligheten till deltagande på distans vid utskottssammanträden användes ofta under covid-19-pandemin. Konstitutionsutskottet uttalade i samband med en utvärdering av riksdagsarbetet under pandemin att

regleringen överlag hade fungerat väl och bidragit till att riksdagsarbetet i stor utsträckning kunde fullgöras trots att många ledamöter inte kunde närvara fysiskt på plats i riksdagshuset (bet. 2021/22:KU23 s. 15). Utskottet föreslog att regleringen skulle behållas för framtida kriser samtidigt som utskottet underströk att möjligheten endast är aktuell vid extraordinära situationer och inte bör utvidgas. Riksdagen ställde sig bakom utskottets förslag (rskr. 2021/22:342).

Fysiska sammanträden bör alltid vara utgångspunkten i riksdagen

Kommittén bedömer att utgångspunkten även fortsättningsvis bör vara att sammanträden i kammaren och utskotten ska hållas med ledamöterna fysiskt närvarande på den plats där sammanträdet äger rum. Samtliga remissinstanser som yttrar sig instämmer i bedömningen.

Regeringen anser i liket med kommittén att riksdagens ledamöter bör ges goda förutsättningar att utföra sitt uppdrag och att större möjligheter till distansarbete i och för sig skulle kunna göra riksdagsarbetet mer flexibelt och underlätta för många ledamöter. Samtidigt skiljer sig riksdagsuppdraget på flera sätt från andra arbeten (framst. 2012/13:RS7 s. 29 och 30, 2012/13:URF1 s. 34–38 och 2020/21:URF2 s. 104 och 105). Som kommittén framhåller har riksdagens ledamöter olika politisk hemvist och kan behöva söka överenskommelser inom och över partigränserna. En betydande del av riksdagsarbetet utgörs därmed av överläggningar mellan ledamöterna. I utskotten har ledamöterna möjlighet att under förtroliga former diskutera frågor vid slutna sammanträden. Regeringen anser precis som kommittén att fysiska möten har stor betydelse för att sådana överläggningar och samtal ska kunna ske under tillitsfulla former och bli konstruktiva. Att ledamöterna träffas i riksdagshuset och där utövar sitt uppdrag ger också en stark legitimitet åt verksamheten. Det har vidare ett högt symbolvärde och främjar informella kontakter och åsiktsutbyten mellan ledamöterna i anslutning till sammanträdena. Kommittén anger att om det centrala riksdagsarbetet i högre grad skulle utföras av ledamöter som inte är på plats i riksdagen finns en risk för att kvaliteten på arbetet påverkas negativt. Det kan på sikt påverka allmänhetens förtroende för riksdagen. Regeringen har ingen annan uppfattning än kommittén i det avseendet.

Regeringen anser vidare att det kan vara svårt att upprätthålla samma mötes säkerhet om ledamöter deltar på distans som vid sammanträden där alla är närvarande på plats. Detta påpekas också av såväl kommittén som flera remissinstanser. Det handlar exempelvis om att kunna säkerställa att ingen utomstående tar del av vad som sägs vid ett slutet sammanträde och att varje ledamot kan delta och fatta beslut utan otillåten påverkan eller hot. Som kommittén anger är det angeläget att sådana grundläggande intressen kan tillgodoses. Ett beroende av digital teknik kan innebära en ökad sårbarhet och större möjligheter för obehöriga att påverka riksdagens verksamhet. Detta talar enligt regeringens mening starkt för att digitala sammanträden liksom hittills enbart bör komma i fråga i särskilda fall.

Sammantaget delar regeringen, i likhet med samtliga remissinstanser som yttrar sig, kommitténs uppfattning att riksdagens sammanträden liksom hittills som huvudregel bör hållas med ledamöterna fysiskt närvarande på den plats där sammanträdet hålls.

Regeringsformen hindrar alltså i dag helt digitala riksdagssammanträden. Som framgått anses det dock förenligt med 4 kap. 1 § RF att en eller flera ledamöter deltar på distans vid sedvanliga fysiska sammanträden, om det finns regler i riksdagsordningen som medger detta. Det torde gälla både för kammaren och för övriga organ som ingår i riksdagen och sammanträder inom riksmötet, och såväl under krigsförhållanden och andra allvarliga kriser som under normala förhållanden. En annan sak är att riksdagsordningen inte tillåter digitalt deltagande vid sammanträden i kammaren och att det för utskotten och EU-nämnden finns särskilda begränsningar.

Kommittén framhåller att den i och för sig har svårt att se att det i nuläget finns några egentliga behov av att kunna hålla helt digitala riksdagssammanträden, vare sig i utskotten eller i kammaren. Den bedömer trots det att förbudet mot helt digitala sammanträden skulle kunna innebära problem i svåra situationer, exempelvis i krig och andra allvarliga kriser. Kommittén föreslår därför att regeringsformen ändras så att det går att införa bestämmelser i riksdagsordningen som möjliggör sådana sammanträden i vissa fall. Förslaget innebär alltså att grundlagen fortsättningsvis inte skulle hindra att sammanträden inom ramen för riksmötet i undantagsfall hålls enbart via t.ex. en digital plattform, utan att ett fysiskt sammanträde äger rum och leds ifrån en viss plats där ledamöter kan inställa sig.

En stor majoritet av remissinstanserna ser positivt på förslaget och anser att det kan stärka riksdagens möjligheter att fatta nödvändiga beslut i allvarliga lägen. Samtidigt framhåller flera remissinstanser vikten av att en sådan möjlighet används restriktivt och att säkerhetsfaktorer nogta beaktas. Några remissinstanser motsätter sig förslaget, i huvudsak på grund av de säkerhetsrisker som är förenade med digitala sammanträden. En av dessa, *Sveriges civilförsvarsförbund*, anger även att karaktären på riksdagsuppdraget inte lämpar sig för en digital plattform utifrån flera aspekter.

I avsnitt 5.2 konstaterar regeringen att det är angeläget att riksdagen kan upprätthålla sin verksamhet också när det är omöjligt eller mycket svårt att sammanträda enligt de bestämmelser som gäller normalt. Utöver att flytta riksmötet till annan ort skulle en möjlighet att sammanträda helt digitalt kunna bidra till att riksdagen kan fullgöra sina uppgifter i sådana fall.

Regeringen konstaterar att förutsättningarna för att hålla helt digitala sammanträden skiljer sig åt mellan kammaren och utskotten. I kammaren fattas merparten av riksdagens beslut, vilket ställer höga krav på säkerhet och öppenhet. Det måste hela tiden kunna garanteras att de beslut som fattas avspeglar den folkvalda församlingens mening. Kopplingen till plenisalen och riksdagshuset är särskilt viktig för kammaren och kan ha ett stort symboliskt värde i svåra tider, vilket bl.a. *Försvarsmakten* påpekar. Kammarsammanträden är också som huvudregel offentliga och öppna för åhörare. Vid helt digitala sammanträden kan allmänheten inte ta del av den politiska debatten på en fysisk plats. *Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* framhåller att detta riskerar att påverka öppenheten i riksdagens verksamhet. Regeringen, som kan instämma i den bedömningen, vill mot den bakgrunden nogta understryka betydelsen av att åtgärder vidtas för att i möjligaste mån säkerställa att debatter, omröstningar och annat kammar-

arbete tillgängliggörs för allmänheten på annat sätt, om en reglering i lag skulle införas som möjliggör att sammanträden i kammaren hålls digitalt. Verksamheten i kammaren är vidare beroende av tekniska system och det saknas i dagsläget ett system i kammaren som exempelvis möjliggör omröstningar på distans. Om sådana tekniska system tas fram, bör det vara en given målsättning att systemet ger ett stöd för ledamöterna att delta i kammarens verksamhet på så lika villkor som möjligt.

Till skillnad från kammaren omfattas utskotten redan av en särreglering som möjliggör distansdeltagande vid sammanträden i vissa fall. Under covid-19-pandemin hölls utskottssammanträden också till stor del med vissa ledamöter närvarande på distans och ibland med enbart ordförande och tjänstemän på plats i riksdagshuset. Steget till helt digitala sammanträden kan mot den bakgrunden tyckas mindre för utskottens del.

Samtidigt anser regeringen i likhet med kommittén att ett sammanträde där alla deltar på distans utan att det hålls något fysiskt möte innebär ett betydande avsteg från riksdagens normala funktionssätt. Det gäller både för kammaren och för utskotten. Vid ett sådant helt digitalt sammanträde finns det ingen fysisk plats dit ledamöterna kan kallas, och en ledamot har inte heller möjlighet att välja om han eller hon vill närvara personligen vid sammanträdet. Ledningen av sammanträdet måste bedrivas på ett annat sätt än normalt, vilket kan ge en sämre stadga vid mötena och försvåra samarbetet mellan den som leder sammanträdet och riksdagens tjänstemän. Som kommittén påpekar torde det i de allra flesta fall sannolikt inte heller innebära några problem att en ledamot måste närvara på plats i riksdagshuset eller på en annan förutbestämd fysisk plats i Stockholm vid ett sammanträde. Som framgått bedöms den befintliga regleringen om distansdeltagande vid utskottssammanträden överlag ha fungerat väl under covid-19-pandemin. Det är ett förhållande som i sig talar emot att öppna upp för möjligheten att hålla sammanträden helt och hållet på distans. I likhet med kommittén anser regeringen mot den bakgrunden att stor restriktivitet under alla förhållanden behöver iakttas när det gäller att hålla helt digitala sammanträden, både för kammaren och för utskotten, om en sådan möjlighet ska införas.

Det bör vara möjligt att införa undantag från huvudregeln om fysiska sammanträden

Det finns alltså i och för sig omständigheter som talar för att den nuvarande ordningen ger förhållandevis goda möjligheter att använda digitala mötesformer i utskotten och att det praktiska behovet av att kunna anordna digitala sammanträden i kammaren framstår som betydligt mindre framträdande. Trots detta delar regeringen kommitténs uppfattning att regeringsformens hinder mot att hålla sammanträden helt på distans skulle kunna innebära problem i vissa mycket speciella fall, som under krig eller andra allvarliga kriser. I sådana lägen är det angeläget att riksdagen på olika sätt kan anpassa sina arbetsformer beroende på omständigheterna.

Det kan enligt regeringens mening inte uteslutas att läget kan bli så allvarligt eller akut att ingen riksdagsledamot kan eller bör inställa sig på en viss förutbestämd ort, men att det går att sammanträda digitalt. En möjlighet att hålla helt digitala sammanträden skulle då kunna göra att riksdagen kan upprätthålla sin verksamhet och fullgöra sina uppgifter även

Prop. 2024/25:155 i sådana fall. Det skulle innebära att den normala ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen i högre grad kan upprätthållas även i allvarliga kriser, bl.a. när det gäller normgivning. Detta framhålls som angeläget av flera remissinstanser, t.ex. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. Regeringen håller med om det. Som bl.a. *Folkhälsomyndigheten* påpekar kan en ökad flexibilitet i kriser också innebära att behovet av de mest långtgående befogenheterna vid allvarliga fredstida krissituationer minskar (se avsnitt 7.5.3). I sammanhanget vill regeringen vidare, precis som Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet och Länsstyrelsen i Stockholms län, framhålla att riksdagen utöver normgivning har andra viktiga uppgifter som måste kunna fullgöras i kriser, som exempelvis ansvaret för finansmakten och kontrollen av regeringen.

Flera remissinstanser, däribland *Kungliga krigsvetenskapsakademien* och *Journalistförbundet*, anser att det finns stora säkerhetsrisker förenade med digitala sammanträden. Kungliga krigsvetenskapsakademien anger att dess tveksamhet till de föreslagna ändringarna beror på den allvarliga säkerhetssituation som kan råda och hur frågor om datasäkerhet, inte minst när det gäller AI, kan hanteras vid sammanträden som hålls i en renodlat digital form. Även *Tidningsutgivarna* tar upp säkerhetsfrågan och utvecklingen inom AI och anser att digitala sammanträden riskerar att försvåra den öppenhet och spårbarhet som bör gälla även i kriser. Sveriges civilförsvarsförbund anser att det finns risk för att ett digitalt sammanträde inte kan äga rum rent tekniskt, vilket skulle innebära onödigt lång tid för omställning till ett fysiskt möte.

Regeringen har förståelse för de farhågor som remissinstanserna tar upp. Den digitala utvecklingen går fort och olika AI-system utnyttjas redan i dag för att framställa falska bilder och videoklipp med hög trovärdighet. Att använda digitala verktyg innebär också en ökad risk för otillbörlig påverkan. Vidare innebär, som Sveriges civilförsvarsförbund anger, ett beroende av elektricitet och elektroniska kommunikationsmedel i sig en ökad sårbarhet.

Säkerhetsaspekterna är enligt regeringens mening viktiga att beakta när frågor om bl.a. den teknik som ska användas och hur villkoren för digitala riksdagssammanträden ska utformas övervägs. Samtidigt vill regeringen framhålla att den föreslagna ändringen i regeringsformen enbart innebär att hindret mot helt digitala sammanträden tas bort, inte att det införs några konkreta möjligheter att hålla sådana sammanträden. För att helt digitala sammanträden ska kunna hållas ska det krävas uttryckliga bestämmelser i riksdagsordningen som medger detta. Några sådana bestämmelser föreslås inte. Det innebär att frågan kommer att bli föremål för närmare överväganden och debatt innan det blir aktuellt att hålla helt digitala sammanträden. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet understryker vikten av att en ordentlig utredning görs och att relevanta säkerhetsmässiga faktorer noga beaktas innan några nya regler införs. Regeringen delar den uppfattningen och vill också, i likhet med kommittén, framhålla att regler om helt digitala sammanträden givetvis bara bör införas om det finns säkerhetsmässiga och tekniska förutsättningar för sådana sammanträden. Samtidigt vill regeringen peka på att det redan i dag anses förenligt med regeringsformen att hålla sammanträden där alla utom någon ledamot

deltar digitalt. Den här typen av säkerhetsrelaterade och tekniska frågor är därmed i viss utsträckning redan aktuella i riksdagens verksamhet.

Med anledning av synpunkterna från Journalistförbundet och Tidningsutgivarna vill regeringen slutligen understryka att principen att kammarens sammanträden ska vara offentliga är fundamental i ett demokratiskt stätsskick (prop. 2009/10:80 s. 241). Bestämmelsen i 4 kap. 9 § RF gäller givetvis även om kammarens sammanträden skulle hållas helt digitalt. Frågor om mediernas roll och hur allmänhetens rätt till insyn kan säkerställas vid helt digitala sammanträden behöver därmed belysas om det tas fram ett regelverk för sådana sammanträden.

Sammantaget anser regeringen, i likhet med kommittén och de flesta remissinstanser men till skillnad från Kungliga krigsvetenskapsakademien, Sveriges civilförsvarsförbund och Tidningsutgivarna, att regeringsformen inte bör hindra att det införs bestämmelser i riksdagsordningen som innebär att sammanträden i vissa undantagsfall kan hållas helt digitalt utan att något fysiskt sammanträde äger rum. Detta bör gälla alla de organ som ingår i riksdagen och sammanträder inom riksmötet.

En möjlighet till helt digitala sammanträden införs i regeringsformen

Kommittén föreslår att det införs en ny bestämmelse, i form av en tredje mening i 4 kap. 1 § RF, som anger att riksdagen i riksdagsordningen av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet eller andra tvingande skäl kan föreskriva att sammanträden får hållas utan att äga rum på en viss ort. Det handlar alltså om samma typ av hänsyn eller skäl som kan göra att riksmötet hålls på en annan ort än Stockholm.

Svea hovrätt anser att det finns en otydlighet om vad som avses med uttrycket *utan att äga rum på en viss ort* och att det bör övervägas om lagtexten uttryckligen bör ange att sammanträden får hållas digitalt. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att uttrycket *andra tvingande skäl* kan tolkas brett och ser anledning att påminna om att huvudregeln alltså bör vara fysiska sammanträden och att möjligheten att ändra den ordningen bör användas med betydande försiktighet. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslagets utformning.

Regeringen konstaterar att förutsättningarna för digitala sammanträden kan variera över tid och skilja sig åt från fall till fall. Under covid-19-pandemin var distansdeltagande en framkomlig väg för visst utskottsarbete. I en mer besvärlig säkerhetspolitisk situation kan, som kommittén anger, alla tekniska hjälpmedel behöva underkännas av säkerhetsskäl. Det är också svårt att förutse hur den digitala tekniken kommer att utvecklas och vilka nya mötestekniker som kommer att tas fram på sikt. Regeringsformen bör därför som kommittén anger utformas på ett teknikneutralt sätt som håller över tid och ger utrymme för en viss flexibilitet. Till skillnad från *Svea hovrätt* anser regeringen att det uttryck som kommittén föreslår är tydligt och mest lämpligt att ange i regeringsformen.

Vidare delar regeringen kommitténs uppfattning att helt digitala sammanträden bara bör kunna komma i fråga i samma typ av situationer som kan aktualisera frågan om att flytta riksmötet utanför Stockholm, dvs. när det krävs av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet eller andra tvingande skäl (se avsnitt 5.2). Det handlar om situationer där det är omöjligt eller mycket svårt att hålla nödvändiga sammanträden på en

fysisk plats i rätt tid. Regeringen ser inte skäl att ifrågasätta att detta möjligen skulle kunna inkludera fall då t.ex. ett utskott har trängande behov av att sammanträda med mycket kort varsel för att hantera ett synnerligen angeläget ärende och det av tidsmässiga skäl inte går att låta sammanträdet äga rum på en viss ort. Samtidigt vill regeringen i likhet med Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet understryka att möjligheten att ändra den vanliga ordningen med fysiska riksdags-sammanträden bör användas med stor försiktighet och inte för att exempelvis underlätta praktisk planering.

Kommittén anger att eventuella framtida regler i riksdagsordningen om helt digitala sammanträden bör kunna avse hela riksdagen eller enbart t.ex. utskotten. Det bör också vara möjligt att införa bestämmelser som innebär att alla sammanträden inom ramen för riksmötet får hållas digitalt eller att det t.ex. ska ske en prövning i varje enskilt fall. Regeringen instämmer i den bedömningen. Som kommittén konstaterar är den här typen av regler av principiell vikt ur ett demokratiskt perspektiv och de grundläggande villkoren bör därför regleras i en huvudbestämmelse i riksdagsordningen.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det, som kommittén föreslår, bör införas en ny bestämmelse i 4 kap. 1 § RF som anger att riksdagen i riksdagsordningen av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet eller andra tvingande skäl kan föreskriva att sammanträden får hållas utan att äga rum på en viss ort. Regeringsformen bör även fortsättningsvis hindra helt digitala sammanträden i andra fall än de som nu föreslås.

6 Riksdagens krigsdelegation

6.1 Krigsdelegationen bör behållas

Regeringens bedömning: Ordningen med en krigsdelegation är alltjämt ett ändamålsenligt sätt att kunna organisera riksdagens arbete i krig och krigsfara. Delegationen bör därför behållas.

Krigsdelegationen bör betraktas som en riksdag i liten skala. Den bör vara reglerad i sina huvuddrag men inte i detalj.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig instämmer i eller har inga invändningar mot bedömningen.

Skälen för regeringen bedömning

Krigsdelegationen kan träda i riksdagens ställe i krig eller krigsfara

Krigsdelegationen är ett organ som riksdagen väljer inom sig efter varje riksdagsval och som ska träda i riksdagens ställe om Sverige kommer i krig eller krigsfara och förhållandena kräver det (15 kap. 2 § RF). Krigsdelegationen är sammansatt av talmannen som ordförande och av 50 andra riksdagsledamöter. Talmannen har rösträtt på samma sätt som övriga ledamöter. En riksdagsledamot är behörig att vara ledamot i delegationen även om han eller hon tillhör regeringen (13 kap. 11 § RO).

Ledamöterna i krigsdelegationen väljs för hela valperioden (3 kap. 10 § RF). Valet ska genomföras snarast efter valperiodens början och gäller till dess att riksdagen genomför ett nytt val under nästa valperiod (12 kap. 5 § RO). Det innebär att det alltid finns en krigsdelegation som kan träda in.

När krigsdelegationen sätts i funktion träder den i riksdagens ställe och utövar riksdagens befogenheter (15 kap. 2 och 3 §§ RF). Det innebär att delegationen har samma uppgifter och samma kompetens som riksdagen. Den enda begränsningen är att krigsdelegationen inte får fatta vissa beslut om riksdagsval (15 kap. 3 och 11 §§ RF). Dessutom gäller att delegationen, i likhet med riksdagen, inte får fatta beslut på ockuperat område (15 kap. 9 § RF).

Uppdraget att avgöra om krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe ligger i första hand på Utrikesnämndens ledamöter. När delegationen har trätt in kan den vara i funktion så länge som det behövs. För att riksdagen ska återta sina befogenheter krävs det att krigsdelegationen eller regeringen i samråd eller var för sig beslutar om det. Ett sådant beslut ska fattas så snart förhållandena medger det (15 kap. 2 § RF).

När krigsdelegationen har trätt in beslutar den själv om formerna för sin verksamhet (15 kap. 3 § andra stycket RF). Det innebär att krigsdelegationen inte är bunden av de regler i regeringsformen och riksdagsordningen som avser riksdagens arbetsformer (SOU 1972:15 s. 219 och prop. 1973:90 s. 451). Det finns inte någon allmän bestämmelse om hur många ledamöter som måste vara närvarande för att krigsdelegationen ska vara beslutsför. Krigsdelegationen anses dock bunden av den allmänna majoritetsregel som gäller för riksdagen (4 kap. 7 § RF). Delegationen anses också bunden av bestämmelser i regeringsformen som ställer krav på kvalificerad majoritet för att riksdagen ska kunna fatta vissa beslut (SOU 1972:15 s. 219, prop. 1973:90 s. 451 och SOU 1986:28 s. 27).

Tanken är att upprätthålla parlamentarism även i krig

Regleringen om krigsdelegationen infördes i mitten av 1960-talet. Vid den tiden präglades Sverige dels av erfarenheterna från andra världskriget, dels av kalla kriget. Planeringen byggde på att Sverige ytterst riskerade invasion och ockupation, som Norge under andra världskriget, eller kärnvapenangrepp eller andra storskaliga angrepp som en följd av konflikter mellan stormakterna. Det stod samtidigt klart att andra, mindre dramatiska angreppsformer också var tänkbara (SOU 2023:75 s. 195 och 196).

Bakom beslutet att en reglering i 1809 års regeringsform och riksdagsordningen om en krigsdelegation skulle införas låg en strävan efter att upprätthålla folkstyrelse och parlamentarism även under krig. Regeringen påpekade att det visserligen fanns regler som gav riksdagen möjlighet att sammanträda på annan ort i händelse av krig. Med hänsyn till den dåvarande synen på det moderna krigets karaktär och förmodade omfattande verkningar i landet som helhet räknade regeringen dock med att det skulle kunna bli svårt eller omöjligt att hålla riksdagen med dess stora ledamotsantal samlad på ett så betryggande sätt som dess viktiga statsfunktioner motiverade, oavsett vilken sammanträdesort som valdes. Regeringen konstaterade också att det för synen på samhället som en demokrati framstod som angeläget att riksdagens befogenheter även under krig i det längsta utövades av ett organ med karaktär av folkrepresentation

Prop. 2024/25:155 (prop. 1964:140 s. 170). Konstitutionsutskottet hade ingen annan uppfattning när förslaget behandlades i riksdagen (bet. 1964:KU19 s. 82–84).

När bestämmelserna om krigsdelegationen fördes över till 1974 års regeringsform kommenterades inte syftet med delegationen på nytt. Det angavs dock att reglerna om krig och krigsfara i allmänhet syftade till att så långt som möjligt upprätthålla kravet på legalitet, minska riskerna för tvister om det konstitutionellt riktiga i de offentliga organens handlande och göra det svårare för oansvariga grupper att gripa makten i kritiska lägen eller uppträda med formellt grundade anspråk på att vara behöriga bärare av den offentliga makten (SOU 1972:15 s. 215 och prop. 1973:90 s. 444 och 445). Senare har det också understrukits att en fungerande riksdag har stor betydelse från totalförsvarssynpunkt. Om Sverige blir angripet har det ansetts ha vital betydelse att riksdagen och regeringen är i stånd att leda landets försvarsansträngningar (prop. 1987/88:6 s. 29).

Ordningen med en krigsdelegation bygger alltså på tanken att riksdagen så långt som möjligt bör vara i funktion även i krig. Om det blir omöjligt eller för farligt att hålla riksdagen samlad är det bättre att en mindre riksdag i form av en krigsdelegation tar över än att regeringen gör det. Först om varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fungera ska regeringen ta över riksdagens uppgifter (15 kap. 5 § RF).

Krigsdelegationen är fortfarande ändamålsenlig

Tanken är alltså att krigsdelegationen kan göra det möjligt att upprätthålla det parlamentariska styrelseskicket under längre tid i krig eller krigsfara än vad som annars hade varit fallet. Samtidigt innebär delegationen att merparten av de folkvalda riksdagsledamöterna förlorar sitt inflytande.

Kommittén analyserar ordningen med krigsdelegationen utifrån bl.a. den säkerhetspolitiska utvecklingen sedan 1960-talet, faktorer som talar för respektive emot att behålla delegationen och vilka alternativen är till att ha en krigsdelegation (SOU 2023:75 s. 195–204). Den sammantagna bedömning som kommittén gör är att delegationen alltjämt är ett ändamålsenligt sätt att kunna organisera riksdagens arbete i krig och krigsfara och att delegationen bör behållas. Samtliga remissinstanser som yttrar sig instämmer i bedömningen eller har inga invändningar mot den.

Regeringen vill i sammanhanget särskilt framhålla följande.

Det svenska statsskicket bygger på att all offentlig makt utgår från folket. Folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick (1 kap. 1 § RF). En grundbult i detta är att riksdagen är folkets främsta företrädare och att regeringen är ansvarig inför riksdagen (1 kap. 4 och 6 §§ RF). Regeringen anser, i likhet med kommittén och med vad lagstiftaren tidigare har ansett, att det parlamentariska statsskicket bör upprätthållas så länge det går även under krig och krigsfara. Riksdagen bör i det längsta ha kvar sin lagstiftnings-, finans- och kontrollmakt, och det bör som utgångspunkt krävas att regeringen har stöd i riksdagen, eller i vart fall tolereras av den, även i sådana situationer.

Som kommittén redogör för framstår det som givet att det i ett allvarligt läge är lättare att skydda 51 ledamöter med en mindre kansliorganisation än 349 riksdagsledamöter med en större kansliorganisation. En mindre grupp kan också snabbare och enklare föras i säkerhet och vid behov omlokaliseras. Att hela eller stora delar av riksdagen hålls samlad,

tillsammans med den stora kansliorganisation som då krävs, skulle enligt regeringens mening vara riskabelt om Sverige utsätts för ett väpnat angrepp, oavsett var någonstans i riket riksdagen samlas. En krigsdelegation som är lättare att skydda kan sannolikt också upprätthålla sin verksamhet längre än vad riksdagen hade kunnat göra. Detta kan bidra till längre parlamentarisk uthållighet och göra att den tidpunkt då regeringen tvingas att ta över riksdagens uppgifter flyttas fram.

Riksdagen har förhållandevis stora möjligheter att själv anpassa sin verksamhet, t.ex. genom frivilliga överenskommelser mellan riksdagspartierna. Så skedde under covid-19-pandemin. Som kommittén påpekar har det dock fördelar vid krigstillstånd att ytterst kunna gå över till en grundlagsreglerad och förberedd delegation som helt och hållet ersätter riksdagen. Det förutsätter inte särskilda överenskommelser i det enskilda fallet och det möjliggör att hela riksdagsverksamheten, inte bara delar av den, kan hanteras av ett betydligt färre antal ledamöter än normalt. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* framhåller att det faktum att krigsdelegationen väljs på förhand och så snart en ny riksdag sammanträtt säkerställer en förutsebarhet i representationen som inte fanns i samma utsträckning under covid-19-pandemin. Regeringen instämmer i den synpunkten. Ett krig eller tillstånd av krigsfara medför dessutom andra svårigheter och kräver andra typer av skydds- och säkerhetsåtgärder än en pandemi eller annan fredstida kris.

Regeringen anser vidare att så som krigsdelegationen är reglerad i dag har den goda förutsättningar att kunna bedriva en effektiv verksamhet. Det låga antalet ledamöter i kombination med fria verksamhetsformer kan möjliggöra ett snabbt beslutsfattande, vilket kan vara avgörande i kritiska lägen. Som kommittén anför är det inte heller obetydligt att regleringen har funnits i snart 60 år. Även om delegationen aldrig har behövt träda in har ledamöter valts in för varje valperiod sedan 1960-talet och förberedande åtgärder har fortlöpande vidtagits i fredstid för att delegationen ska kunna fungera effektivt i krig. Regeringen anser att det krävs mycket starka skäl för att ändra den ordning som har etablerats i grundlag för att säkerställa en fungerande folkstyrelse i mycket svåra lägen.

Det främsta argumentet mot att behålla krigsdelegationen är enligt regeringens mening att delegationens begränsade storlek gör att merparten av riksdagsledamöterna förlorar sitt parlamentariska inflytande. Det innebär inte bara ett stort ingrepp i den vanliga demokratiska ordningen utan kan också leda till att viktig kompetens och erfarenhet faller bort och att riksdagsärendena blir mindre allsidigt belysta. Samtidigt vill regeringen framhålla att krigsdelegationen bara ska träda i riksdagens ställe om förhållandena kräver det, dvs. först då riksdagen med hänsyn till riskerna för dess säkerhet inte längre kan fungera (prop. 1964:140 s. 171). Kommittén beskriver det som en trappa där riksdagen på det första steget arbetar vidare så länge det går med hjälp av sådana anpassningar som går att göra inom ramen för reglerna om riksdagsarbetet. På det andra steget, när riksdagen inte längre kan arbeta vidare eller när detta är för farligt, träder krigsdelegationen in. Först när inte heller krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter tar regeringen över.

Kommittén diskuterar olika alternativ till en krigsdelegation, som t.ex. att förlita sig på frivilliga överenskommelser, att införa anpassade regler för riksdagsarbetet i krig, att låta regeringen ta över i ett tidigare skede

Prop. 2024/25:155 eller att skapa ett helt nytt organ som kan träda i riksdagens ställe. Precis som kommittén ser regeringen inte att något av dessa alternativ skulle innebära en bättre ordning för riksdagens arbete i krig och krigsfara. Samma uppfattning ger *Kungliga krigsvetenskapsakademien* uttryck för.

Sammantaget bedömer regeringen, i likhet med kommittén och samtliga remissinstanser som yttrar sig, att ordningen med en krigsdelegation fortfarande är ett ändamålsenligt sätt att organisera riksdagens arbete i krig och krigsfara. Krigsdelegationen bör därför behållas.

Krigsdelegationen bör betraktas som en riksdag i mindre skala

När krigsdelegationen infördes ansåg regeringen att delegationen borde ge en tillfredsställande bild av det rådande styrkeförhållandet mellan olika partigrupper i riksdagen, eftersom delegationen skulle träda i riksdagens ställe och återspegla folkopinionen (prop. 1964:140 s. 171 och 172). Bestämmelser om krigsdelegationen infördes i regeringsformen och riksdagsordningen, som vid den tiden hade ställning som grundlag. Regleringen avser främst grundläggande förhållanden.

Kommittén bedömer att krigsdelegationen alltså bör betraktas som en riksdag i liten skala, ett slags miniriksdag, och att den bör vara reglerad i sina huvuddrag men inte i detalj. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och *Region Skåne* instämmer uttryckligen i att krigsdelegationen bör betraktas som en miniriksdag och att delegationens roll och sammansättning bör präglas av det synsättet. Övriga remissinstanser för inte fram några invändningar mot kommitténs bedömning.

Regeringen konstaterar att det primära syftet med krigsdelegationen är att folkstyrelsen och det parlamentariska statsskicket ska kunna upprätthållas även i krig och krigsfara. I detta ligger enligt regeringens mening att delegationen så långt det är möjligt bör återspegla riksdagen. Krigsdelegationen bör alltså – utifrån principiella och funktionella aspekter – ses som ett statsorgan som motsvarar ett parlament, låt vara i liten form och verkamt under mycket speciella förhållanden och utan att vara direktvalt. Regeringen har alltså ingen annan uppfattning än kommittén när det gäller vilket principiellt synsätt som bör anläggas på delegationen som organ.

Samtidigt går det, som kommittén anger, inte att komma ifrån att krigsdelegationen är ett undantagsorgan för extrema förhållanden. Det är omöjligt att veta hur förhållandena kommer att se ut om delegationen träder in och hur länge den kommer att vara i funktion. Läget kommer dock att vara allvarligt och både regeringsarbetet och den parlamentariska verksamheten kommer sannolikt att behöva avvika från det normala och fokusera på det som är mest angeläget. Mot den bakgrunden är det svårt att i detalj reglera vad som bör gälla för krigsdelegationen i alla tänkbara frågor som kan uppstå. Regeringen instämmer därför i kommitténs bedömning att krigsdelegationen bör vara reglerad i sina huvuddrag men inte i detalj. Regleringen bör alltså, som i dag, vara kortfattad och endast avse grundläggande förhållanden.

Sammantaget anser regeringen i likhet med kommittén att krigsdelegationen bör betraktas som en riksdag i mindre skala och vara reglerad i sina huvuddrag men inte i detalj. Dessa utgångspunkter har betydelse när frågor om delegationens sammansättning, funktion och befogenheter behandlas (se avsnitt 6.2.1–6.2.5).

6.2 Delegationens sammansättning, funktion och befogenheter

Prop. 2024/25:155

6.2.1 Vissa ändringar av delegationens sammansättning

Regeringens förslag: Talmannen ska inte längre vara ledamot och inte heller ha rösträtt i krigsdelegationen. En extra ledamot ska väljas in så att delegationen består av talmannen som ordförande och 51 ledamöter.

När riksdagen väljer ledamöterna i krigsdelegationen ska partierna inte kunna samverka i s.k. karteller.

En ledamots uppdrag i krigsdelegationen ska upphöra om ledamoten utses till statsråd.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget tillstyrker eller har inga invändningar mot det.

Kungliga krigsvetenskapsakademien motsätter sig dock förslaget att talmannen inte längre ska ha rösträtt i krigsdelegationen och att det därmed ska väljas in en ytterligare ledamot.

Skälen för regeringens förslag

Delegationen bör även fortsättningsvis ha 51 röstberättigade ledamöter

Krigsdelegationen består i dag av talmannen som ordförande och av 50 andra ledamöter. Eftersom talmannen har rösträtt i krigsdelegationen har delegationen sammanlagt 51 röstberättigade ledamöter.

När krigsdelegationen infördes hade den 50 ledamöter. Regeringen ansåg att det antalet var en lämplig avvägning mellan intresset av att kunna avspegla olika meningsriktningar inom riksdagen på ett någorlunda rättvisande sätt och möjliggöra en ledamotsuppsättning med sakkunskap på skilda områden samt intresset av att delegationen inte ska vara så stor att den blir svår att skydda eller får svårt att verka med den smidighet och snabbhet som krigsförhållanden ofta kräver (prop. 1964:140 s. 171). I början av 1970-talet fick talmannen rollen som ordförande i delegationen och antalet ledamöter utökades till 51. Därmed undviks lika röstetal.

Kommittén överväger olika alternativ när det gäller krigsdelegationens storlek, bl.a. att ange ett intervall för antalet ledamöter eller att justera det exakta antalet, men bedömer att dagens 51 röstberättigade ledamöter är väl avvägt. Ingen remissinstans för fram några invändningar mot detta.

Regeringen konstaterar att 51 röstberättigade ledamöter utgör ett bestämt och udda antal ledamöter. Antalet innebär enligt kommittén att alla partier som har fått minst fyra procent av rösterna i riksdagsvalet får minst två ledamöter i krigsdelegationen. Kommitténs redogörelse talar dessutom för att styrkeförhållandena i kammaren kan överföras till delegationen på ett tillfredsställande sätt och att inget annat närliggande antal ledamöter skulle vara bättre ur proportionalitetsynpunkt (SOU 2023:75 s. 210). Samtidigt är krigsdelegationen inte större än vad som får anses nödvändigt. Regeringen instämmer mot den bakgrunden i kommitténs bedömning att delegationen även fortsättningsvis bör ha 51 ledamöter med rösträtt.

Talmannen ingår enligt dagens regler automatiskt i krigsdelegationen som en av delegationens totalt 51 röstberättigade ledamöter och är dessutom delegationens ordförande (13 kap. 11 § RO). Så har reglerna sett ut sedan den nuvarande regeringsformen antogs (SOU 1972:15 s. 299).

I riksdagen har talmannen delvis en annan roll. Där utövas talmannens uppdrag som riksdagsledamot av en ersättare (4 kap. 13 § RF). Det innebär exempelvis att talmannen inte utövar sin rösträtt. Talmannens uppgift är i stället att leda riksdagsarbetet och kammarens sammanträden (4 kap. 2 § och 6 kap. 3 § RO). Detta gäller sedan lång tid tillbaka och skälet är bl.a. att talmannen är riksdagens främsta företrädare och därför i viss mån bör hållas över partigränserna (SOU 1970:17 s. 72). Han eller hon ska kunna ha förtroende hos alla grupper inom riksdagen och stå utanför det i snävare bemärkelse politiska riksdagsarbetet (prop. 1973:90 s. 257).

Kommittén anser att talmannen bör ha samma funktion i krigsdelegationen som i riksdagen, dvs. att han eller hon ska vara ordförande på samma sätt som i dag men inte längre vara röstberättigad ledamot.

Kungliga krigsvetenskapsakademien motsätter sig förslaget och anser att det förefaller stötande ur ett maktodelningsperspektiv att inte låta landets främste företrädare vara med och ta ansvar för besluten under de yttersta kriserna. Övriga remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att det är ändamålsenligt att talmannens roll ändras för att bättre stämma överens med den roll talmannen har i det ordinarie riksdagsarbetet. Liknande synpunkter förs fram av *Försvvarshögskolan*.

Som framgår av avsnitt 6.1 anser regeringen att krigsdelegationen bör betraktas som en riksdag i mindre skala. Mot den bakgrunden anser även regeringen att talmannens roll i delegationen bör förändras. Skälen för att i viss mån hålla talmannen över partigränserna får anses lika starka i krigsdelegationen som i riksdagen. Det bör också som kommittén anför allmänt sett vara en fördel för arbetet om talmannens roll är så lik den vanliga som möjligt. Även om krigsdelegationen träder i riksdagens ställe förväntas talmannen kunna utföra många av sina konstitutionella uppgifter, t.ex. vid regeringsbildning och entledigande av statsråd (6 kap. 4–7 §§ RF). Till skillnad från *Kungliga krigsvetenskapsakademien* anser regeringen därför att kommitténs förslag är välgrundat. Betydelsen av att talmannen kan uppbära sina skilda funktioner på ett ändamålsenligt sätt, med ett brett förtroende hos alla partigrupper, framstår som särskilt framträdande i ett läge när riket befinner sig i krig eller krigsfara. Som krigsdelegationens ordförande kommer talmannen dessutom att ha en mycket viktig roll och vara högst delaktig i delegationens verksamhet.

Sammantaget ställer sig regeringen bakom kommitténs förslag att talmannen ska vara ordförande men inte längre vara ledamot eller ha rösträtt i krigsdelegationen. Till följd av detta bör också delegationen, som kommittén föreslår, utökas med en ledamot så att antalet röstberättigade ledamöter fortfarande är 51 och lika röstetal undviks.

Partierna bör inte kunna samverka i kartell vid val av krigsdelegation

Krigsdelegationens ledamöter väljs genom val inom riksdagen. Vid valet har riksdagspartierna möjlighet att samverka i s.k. kartell. Kartellbildning

innebär att två eller flera partier går ihop och deltar i fördelningen av platser i ett val under en gemensam gruppbe-teckning. En sådan samverkan kan bidra till att ett samverkande parti sammantaget får ett bättre utfall vid fördelningen av platserna än om det hade deltagit i fördelningen av platserna i kraft enbart av sina egna mandat. Platserna i delegationen fördelas proportionellt enligt den s.k. heltalsmetoden (d'Hondts metod) mellan de grupperingar som deltar i valet (12 kap. 8 § RO). När platserna har fördelats får partierna eller kartellerna ange vilka ledamöter de nominerar till sina platser. Inom en kartell väljer partierna själva hur många platser som varje parti ska få. Syftet kan exempelvis vara att ett större parti vill hjälpa ett mindre att få fler platser än partiet annars hade fått. Samma metod används vid val av bl.a. riksdagens utskott.

Möjligheten till kartellbildning vid valet till krigsdelegationen kan alltså leda till avvikelser från den proportionalitet som råder i riksdagen. Det kan i sin tur leda till att delegationen får en sammansättning som inte återspeglar proportionaliteten hos den folkvalda riksdagen.

Kommittén anser att krigsdelegationens sammansättning så nära som möjligt bör avspegla riksdagens och föreslår därför att partierna inte längre ska kunna samverka i kartell vid valet. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att det är ändamålsenligt att proportionell representation i förhållande till mandaten i riksdagen säkerställs på det sätt som kommittén föreslår. Även *Region Skåne* är positiva till förslaget och anger att det inte vore önskvärt om krigsdelegationen får en sammansättning som inte återspeglar riksdagens. Övriga remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Synen på krigsdelegationen som en riksdag i mindre skala talar enligt regeringen med styrka för att delegationens sammansättning så långt som möjligt bör motsvara den folkvalda riksdagens. Som kommittén konstaterar kan majoritetsförhållandena dessutom skifta under en valperiod, vilket talar för att det viktiga är hur många ledamöter varje enskilt parti har snarare än förhållandet mellan de större grupperingarna.

Samtidigt tillåts kartellbildning vid andra val inom riksdagen, som vid val till utskott. Regeringen anser dock att det nu finns skäl att beakta de uttalanden som konstitutionsutskottet gjorde vid beredningen av de förslag till ändringar i riksdagsordningen som lämnades av 2019 års riksdagsöversyn, som tydliggör att det finns en klar målsättning att uppnå en sammansättning i utskotten som så långt som möjligt avspeglar de politiska majoritetsförhållandena i kammaren (bet. 2021/22:KU3 s. 20). Som kommittén framhåller finns det också en viktig skillnad mellan krigsdelegationen och riksdagens utskott. Om förändringar av samarbetsmönster under en valperiod leder till s.k. falska majoriteter i vissa utskott, påverkar detta ändå inte riksdagens beslut. Kammaren kommer då att fatta andra beslut än de som utskotten har föreslagit. Om däremot krigsdelegationen till följd av kartellbildning får en sammansättning som inte återspeglar kammarens, finns det inte något att falla tillbaka på om samarbetsmönstren förändras.

Sammantaget anser regeringen, i likhet med kommittén, att möjligheten för partierna att samverka i kartell när krigsdelegationen väljs bör avskaffas. I övrigt bör valet till gå till på samma sätt som i dag.

En riksdagsledamot är behörig att vara ledamot i krigsdelegationen även om han eller hon tillhör regeringen (13 kap. 11 § RO). Det innebär att en riksdagsledamot kan behålla sin plats i delegationen om han eller hon utses till statsråd. Detta är ett undantag från huvudregeln att en riksdagsledamot som utses till statsråd förlorar sina riksdagsuppdrag och att en ersättare utövar hans eller hennes uppdrag som ledamot (4 kap. 13 § RF och 12 kap. 13 § RO). Undantaget för uppdraget i krigsdelegationen kom till på förslag av Grundlagberedningen. Med hänsyn till krigsdelegationens särskilda ställning och de förhållanden under vilka den verkar ansågs det att en riksdagsledamot borde kunna tillhöra delegationen och utöva sitt ledamotskap i denna även om han eller hon samtidigt är minister (SOU 1972:15 s. 300). Under 1980-talet omfattade krigsdelegationen ofta några statsråd (SOU 1986:28 s. 26). Kommittén anger dock att så inte har varit fallet på senare år.

Kommittén föreslår att undantaget tas bort så att ledamöter som utses till statsråd per automatik ska lämna sitt uppdrag i krigsdelegationen. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* är positiv till förslaget och anser att det är ändamålsenligt att riksdagsledamöter som blir statsråd inte får behålla sin plats i delegationen. Övriga remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Mot bakgrund av bedömningen att krigsdelegationen bör betraktas som en riksdag i mindre skala är det enligt regeringen mycket som talar för att huvudregeln för riksdagen bör följas även när det gäller krigsdelegationen. Detta trots att det möjligtvis skulle kunna underlätta arbetet om det finns personer som kan ingå i både delegationen och regeringen. Till detta kommer att krigsdelegationen utövar riksdagens befogenheter, däribland riksdagens kontrollmakt, och bl.a. ska granska statsrådets tjänsteutövning och ytterst kunna förklara att ett statsråd inte har delegationens förtroende. Som kommittén anger framstår det då som tveksamt att statsråd ska kunna ingå i delegationen, oavsett vad som kan gälla i fråga om jäv (se 6 kap. 19 § och 7 kap. 21 § RO). I en situation där krigsdelegationen kallas in får regeringen vidare antas vara hårt ansträngd. Att vissa statsråd då ska belastas av uppdrag i delegationen eller behöva delegationens medgivande för att lämna sina uppdrag där framstår som mindre lämpligt.

Sammantaget anser regeringen, i likhet med kommittén, att dagens bestämmelser bör ändras så att en ledamots uppdrag i krigsdelegationen upphör om han eller hon utses till statsråd. Den partigrupp som ledamoten var vald för får då anmäla en efterträdare enligt 12 kap. 14 § RO. Detta kommer att gälla både i fredstid och när krigsdelegationen är i funktion.

Det finns i övrigt inte skäl att göra några ändringar

Kommittén diskuterar också bl.a. vad som bör gälla för ledamöter i krigsdelegationen som lämnar sitt parti och för efterträdare (SOU 2023:75 s. 215–218). I dessa delar bedömer kommittén dock att de befintliga bestämmelserna är ändamålsenliga och föreslår inte några ändringar. Kommittén anser inte heller att det finns skäl att ändra regleringen om krigsdelegationens sammansättning i något annat avseende.

Remissinstanserna för inte fram några invändningar mot bedömningen.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att det inte finns skäl att föreslå ytterligare ändringar av bestämmelserna om krigsdelegationens sammansättning.

Prop. 2024/25:155

Sammanfattning av förslagen

Regeringens ställningstaganden innebär alltså att regleringen om krigsdelegationens sammansättning föreslås ändras på så sätt att talmannen får samma roll som i riksdagen, att det väljs in en extra ledamot så att antalet ledamöter alltså är 51, att partierna inte längre kan samverka i kartell vid valet till delegationen och att ledamöter som utses till statsråd får lämna delegationen.

6.2.2 Delegationens befogenheter begränsas något

Regeringens förslag: Krigsdelegationen ska inte ha rätt att ändra eller upphäva riksdagsordningens regler om antalet ledamöter i delegationen. Ett förbud mot detta ska tas in i regeringsformen.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget tillstyrker eller har inga invändningar mot det. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anger att förslaget är adekvat och att större begränsningar av krigsdelegationens befogenheter skulle ändra premissen att den är att se som en miniriksdag.

Kungliga krigsvetenskapsakademien motsätter sig förslaget och anser att det inte behövs något sådant förbud. Akademien anser även att det bör utvecklas vad som händer med de riksdagsledamöter som inte ingår i krigsdelegationen. *Sveriges advokatsamfund* ifrågasätter att delegationen ska kunna besluta om vissa grundlagsändringar och anser att den frågan bör övervägas ytterligare.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande reglering av krigsdelegationens befogenheter och beslutsregler

Om krigsdelegationen sätts i funktion träder den i riksdagens ställe och utövar riksdagens befogenheter (15 kap. 2 och 3 §§ RF). Det innebär att delegationen får samma uppgifter och kompetenser som riksdagen. Krigsdelegationen kan alltså stifta lag, godkänna förslag till statsminister, besluta om statens budget och utöva alla riksdagens kontrollfunktioner.

Den enda inskränkning som gäller är att krigsdelegationen inte får fatta vissa beslut om riksdagsval. Om Sverige är i krig när riksdagsval ska hållas får val endast hållas efter beslut av riksdagen (15 kap. 11 § första stycket första meningen RF). Ett sådant beslut kräver att minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter röstar för det (15 kap. 11 § första stycket tredje meningen RF). Krigsdelegationen har inte rätt att fatta motsvarande beslut (15 kap. 3 § första stycket RF). Delegationen har inte heller rätt att fatta beslut om att valsyste­met ska justeras på grund av att riket till någon del är ockuperat eller bestämma när nästföljande riksdagsval ska hållas om ordinarie val inte har hållits på föreskriven tid (15 kap. 3 § första stycket

samt 11 § andra och fjärde styckena RF). Även sådana beslut är förbehållna riksdagen. Om Sverige är i krigsfara när ordinarie riksdagsval ska hållas har krigsdelegationen dock samma rätt som riksdagen att skjuta upp valet. Ett sådant beslut ska omprövas inom ett år och därefter med högst ett års mellanrum. Minst tre fjärdedelar av riksdagsledamöterna måste rösta för beslutet (15 kap. 11 § första stycket RF).

I övrigt finns det inga begränsningar när det gäller krigsdelegationens befogenheter. Delegationen har exempelvis samma rätt som riksdagen att ändra bestämmelser i grundlag och i riksdagsordningen.

Krigsdelegationen anses vidare bunden av den allmänna majoritetsregel och de regler om kvalificerad majoritet som i vissa fall gäller för riksdagen (SOU 1972:15 s. 219, prop. 1973:90 s. 451 och SOU 1986:28 s. 27). Det innebär att krigsdelegationen normalt sett fattar beslut med enkel majoritet bland de röstande, på samma sätt som riksdagen (4 kap. 7 § RF). När delegationen står inför beslut som riksdagen fattar enligt särskilda beslutsregler ska dessa regler tillämpas också av krigsdelegationen. Det kan då krävas en större majoritet än vanligt för att ett beslut ska kunna fattas, exempelvis fem sjättedelar av de röstande. Det kan också innebära att det ställs ett indirekt krav på en viss närvaro, som att mer än hälften av ledamöterna ska rösta för ett beslut.

Utgångspunkten bör fortfarande vara att krigsdelegationen tar över riksdagens samtliga befogenheter

När regleringen om krigsdelegationen infördes gjordes bedömningen att delegationen som utgångspunkt bör kunna utöva riksdagens samtliga befogenheter samtidigt som den inte har större kompetens än vad riksdagen själv har (prop. 1964:140 s. 173). Kommittén bedömer att samma utgångspunkt alltså bör gälla och att delegationen på samma sätt som i dag också bör ta över de beslutsregler som gäller för att respektive befogenhet ska kunna utövas. Remissinstanserna för inte fram några invändningar mot den utgångspunkten.

Även regeringen instämmer i kommitténs bedömning. Att krigsdelegationen som utgångspunkt tar över riksdagens befogenheter bygger på tanken att delegationen ska kunna fungera som folkrepresentation i ett exceptionellt läge, en riksdag i mindre skala som kan träda in för att upprätthålla ett parlamentariskt statsskick under krig och krigsfara. Befogenhetsövertagandet är en rimlig och logisk följd av detta. Som kommittén anför vore alternativet att försöka ringa in vilka av riksdagens funktioner som är särskilt viktiga under krigsförhållanden och utforma krigsdelegationens uppgifter och befogenheter utifrån det. En sådan lösning framstår enligt regeringens mening som mindre lämplig. Det är inte möjligt att förutse hur lång tid delegationen kan behöva verka när den väl har trätt i riksdagens ställe. Det är också mycket svårt att bedöma vilka behov som kan uppkomma om Sverige kommer i krig, särskilt på lång sikt. Det är då bättre att krigsdelegationen på egen hand får prioritera bland riksdagens uppgifter utan att vara bunden av mer långtgående formella begränsningar. I likhet med kommittén ställer sig regeringen alltså bakom den bedömning som gjordes när krigsdelegationen infördes, dvs. att utgångspunkten bör vara att delegationen tar över riksdagens uppgifter och befogenheter utan begränsningar eller tillägg.

Som kommittén anför framstår det vidare som en rimlig ordning att krigsdelegationen, när den tar över riksdagens befogenheter, också blir bunden av de beslutsregler som gäller för att respektive befogenhet ska kunna utövas. Regeringen delar alltså kommitténs uppfattning även i det avseendet.

Delegationen ska ha kvar befogenheten att ändra grundlag

Frågan om krigsdelegationen skulle ha rätt att stifta grundlag diskuterades när regleringen om delegationen infördes. Några begränsningar när det gäller den befogenheten infördes dock inte. Detta innebar enligt regeringen att delegationen som vilande skulle kunna anta grundlagsförslag som hade väckts medan delegationen var i funktion eller som låg för behandling i riksdagen när delegationen trädde i funktion. Krigsdelegationen skulle även kunna ta slutlig ställning till grundlagsförslag som riksdagen hade antagit som vilande, givet att val därefter hållits (prop. 1964:140 s. 173).

Kommittén diskuterar frågan på nytt men anser att det inte heller nu finns skäl att begränsa krigsdelegationens befogenhet att stifta grundlag.

Sveriges advokatsamfund anser att frågan bör övervägas ytterligare. Samfundet framhåller att det förvisso kan finnas skäl att under vissa förutsättningar ge krigsdelegationen befogenhet att besluta om grundlagsändringar. Det finns i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen en betydande mängd detaljerade tekniska, ofta okontroversiella regleringar, som från och till kan behöva ändras. Samfundet ställer sig dock tveksamt till att delegationen ska ha rätt att ändra grundläggande regler i regeringsformen vilka konstituerar Sverige som en demokratisk rättsstat. Övriga remissinstanser instämmer i kommitténs bedömning eller har inga invändningar mot den. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* delar kommitténs uppfattning och anger att större begränsningar av krigsdelegationens befogenheter skulle ändra premissen att den är att se som en miniriksdag.

Regeringen delar Sveriges advokatsamfunds uppfattning att krigsdelegationens befogenhet att ändra grundlag i och för sig är långtgående. Det är rimligt att ställa frågan om ett undantagsorgan av krigsdelegationens slag har samma förutsättningar som riksdagen att pröva grundlagsfrågor på ett omsorgsfullt och allsidigt sätt. Delegationen avgör själv vilka förfaranderegler som ska tillämpas vid beredningen av ett ärende och beslutar även själv om sin organisation, t.ex. om det ska finnas utskott eller inte. Det är naturligt att förutsätta att beredningen också kommer att präglas av det ansträngda läge som landet befinner sig i. Regeringen noterar samtidigt att utrymmet för att utnyttja befogenheten att besluta grundlagsändringar i betydande mån begränsas av att delegationen inte får besluta om val till riksdagen (15 kap. 3 och 11 §§ RF). Om ett förslag till grundlagsändring vilar över ett val när delegationen träder i funktion, kommer den dock att ha befogenhet att anta förslaget slutligt (jfr prop. 1964:140 s. 173). Delegationen kommer även att kunna anta ett grundlagsförslag som vilande. Den kommer dock inte att kunna bekräfta beslutet eftersom det förutsatts att val till riksdagen dessförinnan har hållits (se vidare nedan).

Även om befogenheten får anses långtgående, kommer den alltså i praktiken inte att kunna utnyttjas annat än undantagsvis. Det kan därför ifrågasättas om en begränsning av befogenheten skulle få några avgörande

negativa effekter. Samtidigt anser regeringen att krigsdelegationen så långt som möjligt bör betraktas som en riksdag i mindre skala. Dagens reglering innehåller inte några uttryckliga begränsningar i fråga om delegationens rätt att fatta beslut som rör grundlagsförslag. Det bör i sammanhanget också understrykas att det inte heller kan uteslutas att det kan finnas behov av att påbörja eller slutföra viktiga grundlagsändringar när krigsdelegationen har trätt i funktion. Som kommittén anför skulle det vara olyckligt om sådana viktiga beslut inte kom till stånd på grund av begränsningar i delegationens befogenheter. Regeringen delar också kommitténs uppfattning att kravet på mellanliggande riksdagsval innebär ett skydd mot förhastade beslut som får anses tillräckligt för att motverka att befogenheten används i obefogade fall. Detta krav innebär att det, precis som för riksdagen, blir omöjligt för en och samma krigsdelegation att fatta båda de grundlagsbeslut som krävs.

I det här sammanhanget vill regeringen även peka på att det i propositionen Stärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (prop. 2024/25:165) lämnas förslag till vissa ändringar i regleringen om hur grundlag stiftas och ändras. Bland annat föreslås att det ska ställas krav på att riksdagens beslut att anta ett grundlagsförslag som vilande ska ha stöd av minst hälften av riksdagens ledamöter och att det slutliga beslutet, som alltså får fattas först sedan val till riksdagen har hållits, ska ha stöd av minst två tredjedelar av ledamöterna. Vidare föreslås att ett grundlagsförslag som regel ska anmälas i kammaren minst tio månader före valet – en månad tidigare än i dag – och att vilandebeslutet ska fattas minst fyra månader före valet (jfr 8 kap. 14 § RF). Dessa krav kommer att gälla även för krigsdelegationen när den har trätt i riksdagens ställe. De nya kворum- och majoritetsreglerna kommer då att avse en andel av krigsdelegationens ledamöter.

Sammantaget anser regeringen, i likhet med kommittén och de flesta remissinstanser men till skillnad från Sveriges advokatsamfund, att det inte finns skäl att begränsa krigsdelegationens befogenhet att besluta om grundlagsändringar.

Krigsdelegationen ska inte ha rätt att ändra reglerna om hur många ledamöter som ska ingå i delegationen

Närmare bestämmelser om riksdagsarbetet finns i riksdagsordningen. Där regleras bl.a. antalet ledamöter i krigsdelegationen (13 kap. 11 § RO).

Riksdagsordningens huvudbestämmelser kan stiftas antingen på samma sätt som grundlag eller genom endast ett beslut. Enligt nuvarande regler kan ändring beslutas genom ett enda beslut om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet (8 kap. 17 § RF). I prop. 2024/25:165 föreslås en skärpning av majoritetsregeln som innebär att en ändring genom ett enda beslut förutsätter att minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter röstar för det. Regleringen innebär att krigsdelegationen genom ett enda beslut med kvalificerad majoritet kan ändra t.ex. sitt eget ledamotsantal.

Kommittén överväger krigsdelegationens befogenhet att ändra riksdagsordningen och bedömer att den bör begränsas i ett avseende. Delegationen bör inte längre ha rätt att ändra eller upphäva bestämmelserna om antalet ledamöter i delegationen. Ett förbud mot det bör införas i regeringsformen.

Av remissinstanserna är det endast *Kungliga krigsvetenskapsakademien* som har invändningar mot förslaget. Akademien är tveksam till att införa ett sådant förbud. Om krigsdelegationen anser att dess ledamotsantal ska minskas eller ökas beroende på utomordentliga förhållanden finns det enligt akademien inte skäl att ha ett förbud mot detta. Akademien framhåller att en krigsdelegation kan komma att verka under mycket lång tid.

Regeringen konstaterar att dagens reglering innebär att krigsdelegationen själv kan ändra sitt ledamotsantal genom ett enda beslut om tre fjärdedelar av de röstande och minst hälften av delegationens ledamöter är överens. Detta avviker från vad som gäller för riksdagen, vars ledamotsantal är bestämt i regeringsformen (3 kap. 2 § RF). I likhet med kommittén anser regeringen att reglerna om antalet ledamöter är grundläggande och att en ändring av dem kan få konsekvenser för delegationens legitimitet och representativitet. Vidare delar regeringen, till skillnad från *Kungliga krigsvetenskapsakademien*, kommitténs uppfattning att det inte är nödvändigt för krigsdelegationen att ha befogenhet att ändra sitt eget ledamotsantal för att kunna upprätthålla sin verksamhet i svåra situationer. Det finns inte någon allmän beslutsförehetsregel som hindrar att beslut fattas med färre ledamöter närvarande under tiden man t.ex. avvaktar efterträdare. Även regeringen anser mot den bakgrunden att dagens bestämmelser bör ändras så att krigsdelegationen fortsättningsvis inte kan ändra sitt eget ledamotsantal. En sådan ändring kan göras på två sätt. Kommittén överväger att flytta regleringen av antalet ledamöter till regeringsformen och därmed i praktiken omöjliggöra för delegationen att själv ändra sitt eget antal. Som kommittén anger kan det dock finnas situationer där riksdagen skulle kunna ha behov av att justera antalet ledamöter i krigsdelegationen med ett enda beslut med kvalificerad majoritet. Regeringen anser därför i likhet med kommittén att ändringen bör ske genom att det i regeringsformen införs ett förbud för krigsdelegationen att ändra eller upphäva bestämmelserna i riksdagsordningen om antalet ledamöter i krigsdelegationen.

Det finns i övrigt inte skäl att göra några ändringar

Kommittén överväger om det finns skäl att ändra bestämmelserna om krigsdelegationens befogenheter i några andra avseenden, t.ex. när det gäller att fatta vissa beslut om riksdagsval eller att ändra andra bestämmelser om delegationens arbete och verksamhet (SOU 2023:75 s. 220–228). Kommittén bedömer dock att krigsdelegationens befogenheter i dessa avseenden är ändamålsenliga och att reglerna bör behållas oförändrade.

Remissinstanserna för inte fram några invändningar mot bedömningen. *Kungliga krigsvetenskapsakademien* önskar dock ett förtydligande om vad som händer med de riksdagsledamöter som inte ingår i krigsdelegationen när delegationen har trätt i riksdagens ställe, t.ex. när det gäller om dessa ledamöter bör följa delegationen eller vara på andra orter och vad som händer om majoriteten av riksdagsledamöterna och minoriteten i krigsdelegationen utvecklas i olika politiska riktningar.

Regeringen instämmer i kommitténs resonemang och slutsats att det inte finns skäl att ändra bestämmelserna om krigsdelegationens befogenheter i några andra avseenden än de som redogörs för i det föregående.

Med anledning av Kungliga krigsvetenskapsakademiens frågor vill regeringen framhålla att kommittén inte har haft i uppdrag att närmare utreda och redogöra för vad som kommer att gälla för de riksdagsledamöter som inte ingår i krigsdelegationen. Regeringen ser inte heller att det finns något behov av det för att kunna ta ställning till kommitténs förslag. Det kan dock konstateras att ledamöterna inte kommer att ha några befogenheter som folkvalda när delegationen har trätt i funktion. De är dock, som kommittén framhåller, fortfarande riksdagsledamöter i formell och rättslig mening och har viktiga funktioner i flera avseenden. De behöver dels vara redo att ta plats i krigsdelegationen som efterträdare, dels vara beredda att återgå till riksdagsarbetet den dag det beslutas att riksdagen ska återta sina befogenheter.

Svea hovrätt riktar vissa anmärkningar mot några av de språkliga justeringar som kommittén föreslår i 15 kap. 3 § RF och lämnar förslag till ytterligare tillägg. Med anledning av dessa synpunkter anser regeringen att det finns skäl att göra en mindre språklig justering av kommitténs förslag.

Sammanfattning av förslagen

Sammanfattningsvis innebär regeringens ställningstaganden att krigsdelegationen fortsättningsvis kommer att överta riksdagens samtliga befogenheter med två undantag. Krigsdelegationen kommer varken ha rätt att fatta vissa beslut om riksdagsval eller kunna ändra bestämmelserna i riksdagsordningen om sitt eget ledamotsantal.

6.2.3 Förfarandereglerna vid beslut om delegationens inträde justeras

Regeringens förslag: Reglerna om hur beslutsfattarna sammankallas och vem som är ordförande vid sammanträdet när det prövas om krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe ska gälla även i krigsfara. Statsministern ska alltid kallas till sammanträdet och även själv kunna sammankalla beslutsfattarna.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget tillstyrker eller har inga invändningar mot det. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser dock att frågor om riksdagens återtagande av sina befogenheter bör bli föremål för ytterligare överväganden.

Skälen för regeringens förslag

Villkoren för att besluta att krigsdelegationen ska träda in bör behållas

För att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe krävs att riket är i krig eller krigsfara och att förhållandena kräver det (15 kap. 2 § RF).

Den första förutsättningen är alltså att Sverige befinner sig i krig eller krigsfara. Någon definition av dessa begrepp finns inte i regeringsformen. I förarbetena anges att det inte är möjligt att i vare sig lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd inträder. Krig ska dock alltid anses föreligga om

Sverige är helt eller delvis ockuperat (prop. 1973:90 s. 446 och 447). Att delegationen kan träda in redan i krigsfara har gällt sedan slutet av 1980-talet. Tidigare gällde att det, för att delegationen skulle kunna träda in när det råder krigsfara, krävdes att faran för krig var omedelbar. Skälet till ändringen var att övningar och försvarsspel ansågs ha visat att det från beredskapssynpunkt var en svaghet att delegationen inte kunde träda i funktion innan en krigsfara hade blivit omedelbar. Att riksdagen och regeringen var i stånd att leda landets försvarsansträngningar ansågs vara av vital betydelse vid ett angrepp, och redan en konstaterad krigsfara borde därför tillåta målmedvetna åtgärder för att trygga totalförsvarets högsta ledning och möjligheterna för riksstyrelsen att fungera i så demokratiska former som möjligt (prop. 1987/88:6 s. 28–30).

Den andra förutsättningen är att förhållandena ska vara sådana att de kräver att delegationen träder i riksdagens ställe. Detta villkor har gällt sedan regleringen om krigsdelegationen infördes på 1960-talet och bara förändrats språkligt. Det innebär att det är först om krigsläget innebär att det är alltför farligt eller rent av gör det omöjligt för riksdagen att vara samlad på vanligt sätt, vilken sammanträdesort som än väljs, som beslut kan fattas om att delegationen ska träda in. I förarbetena uttrycks det att delegationen ska träda in först då riksdagen med hänsyn till riskerna för dess säkerhet inte längre kan fungera (prop. 1964:140 s. 171). Detta tilläggs villkor har ansetts vara en tillräcklig spärr mot att beslut fattas om att krigsdelegationen ska träda in i fall där det inte kan anses befogat utifrån allvaret i den konkreta situationen (prop. 1987/88:6 s. 30 och bet. 1987/88:KU16 s. 4).

Kommittén bedömer att krigsdelegationen liksom hittills bör kunna träda i riksdagens ställe både i krig och krigsfara om förhållandena kräver det. Några ändringar av regleringen föreslås alltså inte.

Remissinstanserna ställer sig positiva till att villkoren för att besluta att krigsdelegationen ska träda in behålls oförändrade. *Försvarsmakten* är en av de remissinstanser som tillstyrker att reglerna inte ändras och anför att dagens villkor framstår som väl avvägda genom att de lämnar ett visst handlingsutrymme samtidigt som det krävs att ytterligare omständigheter föreligger utöver att det råder krig eller krigsfara.

Regeringen konstaterar i likhet med kommittén att det finns två delvis motstående intressen att ta hänsyn till när frågan om krigsdelegationens aktivering övervägs. Dels bör krigsdelegationen inte träda i funktion för sent. Om beslutet avvaktas för länge finns det en risk att delegationen på grund av krigsförhållandena inte längre går att samla eller att det blir mycket svårt att samla den. Eftersom det inte går att veta hur ett angrepp kommer att se ut bör villkoren för aktivering också, som *Försvarsmakten* framhåller, ge utrymme för en viss flexibilitet. Dels bör den konstitutionella ordning som normalt tillämpas för att ge folkstyrelsen fullt genomslag skyddas mot tillämpning av undantagsregler när det inte kan motiveras av starkt bärande skäl. Delegationen är ett extraordinärt organ som lämnar en stor majoritet av de folkvalda riksdagsledamöterna utan parlamentariskt inflytande. Detta talar för att det inte bör vara möjligt att besluta att den ska träda in annat än när det verkligen är nödvändigt och att flexibiliteten inte bör vara större än nödvändigt.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att dagens reglering framstår som väl avvägd. Att delegationen kan ta över riksdagens uppgifter redan

Prop. 2024/25:155 om riket hamnar i krigsfara ökar sannolikheten för att krigsdelegationen ska kunna träda in i alla situationer där det är motiverat av hänsyn till behovet av att kunna säkerställa ett funktionellt och effektivt beslutsfattande i ett ansträngt läge. Det tilläggs villkor som finns, att förhållandena ska kräva att krigsdelegationen träder in, innebär enligt regeringens mening att det finns ett tillräckligt skydd mot en omotiverad tillämpning av bestämmelserna.

Sammantaget anser även regeringen att villkoren för att besluta att krigsdelegationen ska träda in bör behållas oförändrade.

Förfarandereglerna kring beslutet bör justeras

Krigsdelegationen träder inte i riksdagens ställe med automatik. Det krävs att det fattas ett särskilt beslut om saken. Om riket är i krig fattas beslutet av Utrikesnämndens ledamöter. Innan beslutet meddelas ska samråd ske med statsministern om det är möjligt. Om krigsförhållandena hindrar nämndens ledamöter från att sammanträda kan regeringen fatta beslutet. Om riket är i krigsfara fattar Utrikesnämndens ledamöter beslutet tillsammans med statsministern. Statsministern och sex av nämndens ledamöter måste då rösta för beslutet (15 kap. 2 § andra stycket RF).

Utrikesnämnden består av talmannen och nio andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig. Nämnden sammanträder normalt på kallelse av regeringen, och statschefen är i regel ordförande vid nämndens sammanträden (10 kap. 12 § RF). Detta gäller dock inte vid prövningen av om krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe. Det hänger samman med att det beslutet ska fattas av Utrikesnämndens ledamöter och inte av nämnden som sådan (prop. 1973:90 s. 450). I stället för regeringen är det i detta fall normalt talmannen eller två av nämndens övriga ledamöter som utfärdar kallelsen. Förhandlingarna kring beslutet leds inte av statschefen utan som huvudregel av talmannen (13 kap. 12 § RO).

I regeringsformen och riksdagsordningen finns förfaranderegler som anger hur det ska gå till när Utrikesnämndens ledamöter prövar om krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe. Reglerna klargör bl.a. vem som ska vara ordförande och hur kallelser till sammanträdet ska gå till. Om riket är i krig meddelas beslutet enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen (15 kap. 2 § RF). Av riksdagsordningen följer att Utrikesnämndens ledamöter i dessa fall sammanträder på kallelse av talmannen eller, vid förhinder för denne, en vice talman, eller på kallelse av två av nämndens övriga ledamöter. Förhandlingarna leds av talmannen, av en vice talman eller, om ingen av dem är närvarande, av ålderspresidenten. Om det vid omröstning till beslut blir lika röstetal gäller ordförandens mening (13 kap. 12 § RO). Regleringen omfattar inte situationer där Utrikesnämndens ledamöter ska fatta sitt beslut i förening med statsministern, dvs. när riket är i krigsfara. Som framgår ovan gäller dock i sådana fall en särskild beslutsregel som innebär att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe först om statsministern och minst sex av nämndens ledamöter röstar för det (15 kap. 2 § RF). Några andra förfaranderegler finns inte.

Kommittén bedömer att den befintliga regleringen bör behållas och att ansvaret för att besluta att krigsdelegationen ska träda in även fortsättningsvis bör ligga på Utrikesnämndens ledamöter. Kommittén

föreslår dock att bestämmelserna i 13 kap. 12 § RO ändras så att reglerna om hur beslutsfattarna sammankallas och vem som är ordförande vid sammanträdet ska gälla även i krigsfara. Vidare föreslår kommittén att statsministern ska kallas till sammanträdet både i krig och krigsfara och att statsministern även ska kunna sammankalla beslutsfattarna.

Remissinstanserna för inte fram några invändningar mot förslaget.

Regeringen delar uppfattningen att Utrikesnämndens ledamöter liksom hittills bör ha uppgiften att fatta beslut om att krigsdelegationen ska träda i funktion. Regeringen konstaterar att även om regleringen om val av organ inom riksdagen innebär att platserna i ett organ normalt tillsätts enligt en proportionell valmetod (12 kap. 7 och 8 §§ RO), utses ledamöterna i Utrikesnämnden vanligtvis på sådant sätt att nämnden består av representanter från alla riksdagspartier. Det säkerställer att det finns en bredd inom nämnden och att alla politiska riktningar i riksdagen är representerade. De ledamöter som väljs för uppdraget har i regel framträdande roller i sina partier och brukar även ha erfarenhet av utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Ledamöterna finns alltid att tillgå eftersom valet gäller till dess riksdagen genomför ett nytt val (12 kap. 5 § och 13 kap. 9 § RO). De är dessutom få till antalet och kan samlas snabbt. I likhet med kommittén kan regeringen inte se att det finns något annat organ som är mer lämpligt för uppgiften. Att exempelvis låta riksdagen ta ställning skulle inte vara ändamålsenligt eftersom avsikten är att krigsdelegationen ska träda in först när riksdagen inte längre fungerar eller det är för farligt för riksdagen att samlas. Att låta krigsdelegationen själv eller regeringen fatta beslutet framstår som principiellt tveksamt. Precis som kommittén kommer regeringen därmed till slutsatsen att Utrikesnämndens ledamöter bör ha kvar ansvaret för att pröva om krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe. Regeringen instämmer också i kommitténs bedömning att reglerna om statsministerns och regeringens medverkan i beslutsfattandet är väl avvägda. Det finns alltså inte skäl att föreslå några förändringar.

När det gäller förfaranderegleringen anser även regeringen att den bör ändras så att det anges hur förfarandet ska gå till även i krigsfara. Något skäl att ha en annan ordning för kallelser och ordförandeskap än den som gäller i krig har inte framkommit. Samma reglering bör därför gälla också i krigsfara. Regeringen anser också liksom kommittén att det finns anledning att förändra statsministerns roll i förfarandet. Med hänsyn till den information som regeringen i regel har om utrikes- och säkerhetspolitiska förhållanden kan det i många fall vara regeringen som först får veta att läget är sådant att krigsdelegationen kan behöva kallas in. Regeringen kan av samma skäl ha viktig information av betydelse för själva beslutet. Det framstår därmed som ändamålsenligt att statsministern alltid medverkar vid sammanträdena och att statsministern också själv kan sammankalla ledamöterna. I likhet med kommittén ser regeringen i övrigt inte skäl för att ändra förfaranderegleringen, t.ex. vad avser omröstningsreglerna eller vem som ska tjänstgöra som ordförande.

Sammantaget anser regeringen således precis som kommittén att Utrikesnämndens ledamöter liksom hittills bör fatta beslut om att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe men att förfarandereglerna för beslutet bör justeras i vissa avseenden.

När krigsdelegationen har trätt in kan den vara i funktion så länge som det behövs. Riksdagen återfår inte sina befogenheter per automatik vid någon viss tidpunkt. Det krävs i stället att krigsdelegationen eller regeringen i samråd eller var för sig beslutar att riksdagen ska återta sina befogenheter. Ett sådant beslut ska fattas så snart förhållandena medger det, dvs. så snart riksdagen kan sammanträda i vanlig ordning (15 kap. 2 § RF). Detta villkor har gällt sedan 2011. Det ansågs i princip gälla redan tidigare men bedömdes vara av sådan vikt att det uttryckligen borde framgå av lagtexten (prop. 2009/10:80 s. 207 och 297 samt bet. 2009/10:KU19 s. 51 och 52). Några förfaranderegler finns inte. Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet och kan välja hur beslutet ska beredas. Efter som det saknas särskilda beslutsregler fattas beslutet med enkel majoritet. För regeringens beslut gäller som vanligt att beslutet fattas vid ett regeringssammanträde där minst fem statsråd deltar (7 kap. 3 och 4 §§ RF).

Kommittén anser att regleringen är ändamålsenlig och inte bör ändras.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anser att det är en mindre tillfredsställande ordning att krigsdelegationen kan ersätta riksdagen på obestämd tid. Enligt fakultetsnämnden finns det klara risker i exempelvis en situation där både delegationen och regeringen saknar intresse av att återlämna befogenheter till riksdagen. Fakultetsnämnden anser att det bör finnas en borte gräns för delegationens mandat, som t.ex. tidpunkten för riksdagsval, och att frågorna kring riksdagens återtagande av sina befogenheter behöver bli föremål för ytterligare överväganden.

Övriga remissinstanser som yttrar sig tillstyrker eller har inga invändningar mot kommitténs bedömning.

Dagens reglering innebär att ett beslut om att riksdagen ska återta sina befogenheter ska fattas så snart förhållandena medger det. Regeringen ser inte anledning att ha några synpunkter på det uttryckssättet, som är relativt nytt. I detta ligger att riksdagen ska återta sina befogenheter så snart riket inte längre är i krig eller krigsfara eller förhållandena – trots att riket alltjämt befinner sig i krig eller krigsfara – inte längre kräver att krigsdelegationen är i riksdagens ställe. En sådan situation kan föreligga exempelvis om krigshotet minskat i sådan grad att riksdagens säkerhet och dess effektiva och ändamålsenliga funktion inte längre framstår som hotad.

Med anledning av fakultetsnämndens synpunkter konstaterar regeringen att det visserligen kan finnas fördelar med att ha en borte tidsgräns för krigsdelegationens mandat. Delegationen är trots allt ett undantagsorgan som inte bör vara i funktion längre än vad som är nödvändigt. Samtidigt har regeringen svårt att se hur en sådan tidsgräns skulle kunna definieras så att den fyller sitt syfte utan att tillämpningen också riskerar att leda till svårigheter. Om delegationens mandat skulle löpa ut vid en viss förutbestämd tidpunkt, oavsett vilka förhållanden som då råder, finns en risk för att riksdagen vid den tidpunkten fortfarande inte kan vara i funktion. Det kan som kommittén anger leda till att regeringen – i vart fall under en period – behöver ta över riksdagens uppgifter och att det parlamentariska inflytandet på så sätt minskar. Det är inte önskvärt. Regeringen anser därför att det inte bör göras några ändringar i regleringen i detta avseende.

Regeringen anser vidare att det framstår som lämpligt att både krigsdelegationen och regeringen är behöriga att besluta att riksdagen ska återfå

sina befogenheter. Att båda statsorganen kan fatta beslutet ökar enligt regeringen förutsättningarna för ett snabbt återlämnande när förhållandena medger det. Regeringen instämmer alltså i bedömningen att den nuvarande ordningen framstår som ändamålsenlig.

Sammantaget anser även regeringen att regleringen om hur riksdagen ska återta sina befogenheter inte bör ändras.

Slutligen bedömer kommittén att bestämmelserna om att en riksdagsledamot kan lämna sitt uppdrag (4 kap. 11 § RF) och om ledigheter (5 kap. 3–5 §§ RO) som utgångspunkt ska tillämpas även om krigsdelegationen har trätt i riksdagens ställe. Regeringen har ingen annan uppfattning än kommittén. Det innebär att riksdagens sammansättning kan skifta medan krigsdelegationen är i funktion, vilket bl.a. påverkar vilka ledamöter som utgör riksdagen när den återfår sina befogenheter.

6.2.4 Verksamhetsformerna behålls fria och oreglerade

Regeringens bedömning: Krigsdelegationen bör liksom hittills själv besluta om formerna för sin verksamhet. Att grundläggande principer om t.ex. dokumentation, beredning samt initiativ- och yttranderätt ska beaktas är givet och kräver inte någon reglering.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av de remissinstanser som yttrar sig instämmer i eller har inga invändningar mot bedömningen. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser dock att frågan bör utredas vidare och att en grundläggande reglering av krigsdelegationens arbetsformer bör övervägas.

Skälen för regeringens bedömning

Krigsdelegationen bör som utgångspunkt bestämma själv

Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet (15 kap. 3 § andra stycket RF). Det innebär att krigsdelegationen inte är bunden av bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen om riksdagens arbetsformer. Delegationen kan själv bestämma om den ska ha utskott och i så fall vilka, hur många ledamöter som ska ingå i varje utskott och hur ärenden ska beredas innan de avgörs. Den kan också avvika från regler om t.ex. yttrande- och initiativrätt, bordläggning, offentlighet, dokumentation samt sammanträdesort och sammanträdesformer (prop. 1964:140 s. 173 och 174, SOU 1972:15 s. 219, prop. 1973:90 s. 451 och SOU 1986:28 s. 27 och 28). Om krigsdelegationen träder i riksdagens ställe och väljer att inte ha utskott övertar delegationen själv de uppgifter som konstitutions- och finansutskotten har enligt regeringsformen (SOU 1986:28 s. 27 och 28). Digitala arbetsformer och sammanträden diskuterades av naturliga skäl inte när delegationen infördes men som kommittén anför är den rimliga tolkningen att delegationen inte heller i det avseendet är bunden av de regler som gäller för riksdagen.

Kommittén anför att det kan verka motsägelsefullt att krigsdelegationen inte är bunden av bestämmelserna om riksdagens verksamhetsformer när

Prop. 2024/25:155 delegationen så långt det går ska betraktas som en riksdag i mindre skala. Trots detta anser kommittén att samma sak bör gälla även fortsättningsvis.

Remissinstanserna för inte fram några invändningar mot bedömningen.

Redan när krigsdelegationen infördes bestämdes det att delegationen själv skulle få besluta om formerna för sin verksamhet. Ett alternativ som diskuterades var att de för riksdagsarbetet stadgade formerna i princip borde upprätthållas men att krigsdelegationen skulle bemyndigas att göra de undantag som kunde vara påkallade. Regeringen såg dock framför sig att delegationens avvikelser skulle behöva bli många med tanke på de extraordinära förhållanden som delegationen skulle verka under och den stora skillnaden jämfört med riksdagen i fråga om ledamotsantal och organisation. Det var därför enligt regeringen svårt att se några större fördelar med den alternativa ordningen. I tillämpningen skulle det tvärtom riskera att motverka delegationens förmåga att agera snabbt, smidigt och handlingskraftigt (prop. 1964:140 s. 173 och 174). Konstitutionsutskottet gjorde inte någon annan bedömning (bet. 1964:KU19 s. 82–84).

Regeringen konstaterar att regeringsformen och riksdagsordningen tillsammans innehåller en omfattande och detaljerad reglering av riksdagens verksamhet. Det står klart att när krigsdelegationen träder i funktion kommer läget att vara mycket allvarligt och många beslut kommer sannolikt att behöva fattas i stor brådska. Som kommittén anför skulle krigsdelegationen sannolikt behöva avvika från ett stort antal av dessa bestämmelser för att kunna bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt. Det framstår därför som mest ändamålsenligt att krigsdelegationen som utgångspunkt och huvudregel även i fortsättningen bör ha befogenhet att besluta om sina egna verksamhetsformer. Den uppfattningen delas av bl.a. *Försvarsmakten* som anger att om krigsdelegationens arbete omgärdas av alltför många regler som fastställs på förhand kan det underlätta för en antagonist att uppställa hinder för delegationens arbete. Det bör i det här sammanhanget också understrykas att det är ytterst angeläget att lagenligheten i statsorganens handlande i krig inte kan ifrågasättas.

Vissa grundläggande principer bör alltid beaktas

Att delegationen som utgångspunkt själv beslutar om sina verksamhetsformer utesluter inte att det kan finnas behov av reglering på vissa områden.

Kommittén diskuterar om vissa grundläggande bestämmelser för riksdagsarbetet borde vara bindande för krigsdelegationen (SOU 2023:75 s. 242–246). Kommittén anser att det är givet att delegationen ska beakta syftet med de grundläggande bestämmelserna om riksdagsarbetet när den beslutar om sina verksamhetsformer men bedömer att det inte bör införas några inskränkningar i delegationens rätt att bestämma själv.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet framhåller att det finns en inneboende motsättning mellan krigsdelegationens långtgående befogenheter och oregrerade arbetsformer. Fakultetsnämnden instämmer i att det finns ett stort behov av flexibilitet för krigsdelegationens arbete men anser att det är just under pressade situationer som det skulle vara till nytta med några grundläggande bestämmelser för att slå vakt om det parlamentariska styrelseskicket. Det är enligt fakultetsnämnden inte

tillräckligt att förlita sig på att ledamöterna följer demokratiska spelregler. Exempelvis borde några enkla bestämmelser om beslutsformer, yttranderätt, dokumentation och minoritetsskydd kunna ställas upp. En sådan grundläggande reglering vore mer i linje med synsättet att det är bättre att förbereda reglering för krigs- och krissituationer än att lämna det oreglerat. Det vore möjligen också ändamålsenligt om krigsdelegationen inte behövde ägna värdefull tid och energi åt att i ett akut läge behöva besluta om sina arbetsformer.

Övriga remissinstanser för inte fram några invändningar mot kommitténs bedömning i denna del.

Som framgår av avsnitt 6.1 anser regeringen att krigsdelegationen bör betraktas som en riksdag i mindre skala. Mot den bakgrunden är det enligt regeringens mening angeläget att verksamheten bedrivs på ett så ordnat och rättssäkert sätt som möjligt. Bestämmelserna om exempelvis dokumentation, beredning av ärenden samt initiativ- och yttranderätt för samtliga ledamöter är som kommittén anför av grundläggande betydelse från ett demokratiskt perspektiv. Att dessa bestämmelser så långt det är möjligt bör beaktas av krigsdelegationen när den beslutar om sina verksamhetsformer är en självklarhet även för regeringen. Frågan är dock om det bör regleras i några avseenden.

Å ena sidan delar regeringen fakultetsnämndens uppfattning att det i grunden är bättre att förbereda regler för svåra situationer än att behöva göra det när läget väl är ett faktum. En särskild reglering skulle som kommittén anför kunna ge verksamheten stadga och säkerställa varje ledamöts rätt att t.ex. väcka förslag och yttra sig. Det skulle också kunna bidra till att ärendena bereds på ett tillfredsställande sätt och även ha betydelse för delegationens legitimitet i stort. Å andra sidan visar kommitténs redogörelse att det är svårt att välja ut vissa bestämmelser som krigsdelegationen måste följa, utan att det riskerar att ge intrycket av att delegationen inte behöver ta hänsyn till andra viktiga regler om riksdagsarbetet. Ett alternativ skulle då kunna vara att införa en mer allmänt hållen bestämmelse i regeringsformen om att grundläggande principer bör beaktas. Det skulle tydligare markera betydelsen av att krigsdelegationen beaktar grundläggande principer för riksdagsarbetet när den organiserar sin verksamhet. Samtidigt skulle en sådan bestämmelse i viss mån vara oklar och inte innebära något konkret skydd för viktiga principer i riksdagsarbetet. Kommittén överväger också om det finns skäl att införa ett krav på kvalificerad majoritet när krigsdelegationen fattar viktigare beslut om sina verksamhetsformer. Det skulle förvisso ge ett starkt minoritetsskydd men också göra det omöjligt för krigsdelegationen att ändra sina arbetsformer i lägen när krigsförhållandena hindrar vissa ledamöter från att medverka. I likhet med kommittén bedömer regeringen att inte heller detta är en framkomlig väg.

Sammantaget delar regeringen kommitténs uppfattning att dagens reglering fortfarande får anses ändamålsenlig och att det inte bör införas några inskränkningar i krigsdelegationens rätt att besluta om formerna för sin verksamhet. Att delegationen ändå bör beakta syftet med de grundläggande bestämmelserna om riksdagsarbetet när den fattar beslut om sina verksamhetsformer är enligt regeringens mening självklart. Som kommittén framhåller bör delegationen exempelvis så långt som möjligt

6.2.5 Delegationens förberedande verksamhet framhävs

Regeringens förslag: I en huvudbestämmelse i riksdagsordningen tas det in en bestämmelse om vilka föreskrifter i riksdagsordningen som ska tillämpas på krigsdelegationen när den inte är i riksdagens ställe.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Krigsdelegationens ordförande och vice ordförande ansvarar i dag för att förbereda delegationens verksamhet för den händelse att delegationen träder i riksdagens ställe (tilläggsbestämmelse 13.11.1 RO). I den förberedande verksamheten tillämpas vissa bestämmelser i riksdagsordningen (tilläggsbestämmelse 13.11.2). Det är reglerna i 7 kap. 16 § om sammanträden inom stängda dörrar, 7 kap. 20 § om tystnadsplikt, tilläggsbestämmelse 7.15.1 andra stycket om kallelse, tilläggsbestämmelse 7.15.3 om sammanträden samtidigt som kammar-sammanträden och tilläggsbestämmelse 7.15.4 om protokoll.

Kommittén föreslår att tilläggsbestämmelse 13.11.1 om förberedelse av krigsdelegationens arbete ska göras om till en huvudbestämmelse för att understryka vikten av förberedelser i fredstid.

Regeringen ställer sig bakom kommitténs förslag. För att ordningen med en krigsdelegation ska fungera ändamålsenligt är det nödvändigt att i förväg vidta förberedelser, t.ex. när det gäller formerna för delegationens verksamhet. Att ansvaret för förberedelser anges i en huvudbestämmelse i riksdagsordningen understryker vikten av detta.

7 Nya regler om normgivning i allvarliga kriser

7.1 Riksdagens och regeringens ansvar i kriser

Att skydda befolkningen och riket är grundläggande i kris

Fredstida kriser kan vara av olika slag och beröra i stort sett alla samhällsområden. De kan inträffa utan förvarning eller växa fram gradvis. De kan gå över snabbt eller sträcka sig över flera år. Allvarlighetsgraden kan också variera stort. Gemensamt för de flesta fredstida kriser är dock att de kräver åtgärder från samhällets sida. Det gäller oavsett om det handlar om en svår naturkatastrof, en omfattande olycka, ett storskaligt terroristattentat, en omfattande spridning av en samhällsfarlig sjukdom eller en betydande störning av kritisk infrastruktur. Detta fordrar i sin tur att det finns regler på plats som ger det allmänna befogenheter att vidta nödvändiga och ofta ingripande åtgärder på en mängd områden. Sådana regler kan i många fall

tas fram i förväg men det kan också uppstå behov av att ta fram nya föreskrifter skyndsamt under en pågående kris. Prop. 2024/25:155

Som framgår av avsnitt 4 bedömer regeringen att det allmänna har ett särskilt ansvar att skydda befolkningen och riket i svåra lägen, som krig och andra kriser. Den svenska ordningen för krisberedskap har bl.a. som grund att den som ansvarar för en verksamhet i normala fall som utgångspunkt har ansvar även under en kris (ansvarsprincipen). En god krishantering bygger därför på att alla aktörer, däribland kommuner och regioner, tar sitt ansvar och fullgör sina uppgifter. På nationell nivå och när det gäller normgivning vilar ansvaret i första hand på regeringen, som styr riket, och på riksdagen som stiftar lag, beslutar om statens budget och granskar regeringen.

Regeringen styr riket och ansvarar för att åtgärder vidtas

Regeringens uppgift är att styra riket (1 kap. 6 § RF). Det gäller både under normala förhållanden och i kriser av olika slag. Som kommittén anger hävdas det inte sällan att regeringens förmåga att effektivt kunna fullgöra uppgiften är särskilt viktig i kriser, då behovet av snabba och effektiva åtgärder träder i förgrunden.

Den närmare innebörden av att regeringen styr riket framgår av olika bestämmelser i regeringsformen. Det ligger på regeringen både att ta initiativ på olika områden och att utföra verkställande uppgifter. Regeringen lämnar t.ex. förslag till riksdagen om ny lagstiftning och om statens budget. Till regeringens uppgifter hör vidare att förvalta och förfoga över statens tillgångar samt att företräda Sverige internationellt. Regeringen leder också större delen av den statliga förvaltningen. Alla statliga förvaltningsmyndigheter som inte står under riksdagen lyder under regeringen och står till regeringens förfogande när den utövar sin funktion att styra riket (SOU 1972:15 s. 121 och 122). Förvaltningsmyndigheternas plikt att lyda regeringen är långtgående. Det är endast i förvaltningsärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag som regeringen inte får styra dem (12 kap. 2 § RF). Även domstolarna är myndigheter som organisatoriskt lyder under regeringen. De är självständiga i sin rättstillämpande verksamhet (11 kap. 3 § RF) och i högre grad än förvaltningsmyndigheterna oberoende från regeringen och riksdagen. För att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt finns ett regeringskansli. Regeringen har också en egen normgivningsmakt, grundad på regeringsformen (se avsnitt 7.2). Slutligen anses regeringen ha rätt att styra riket i övrigt, dvs. att vidta åtgärder på områden där uppgifter enligt grundlag inte är reserverade för exempelvis riksdagen, kommunerna eller domstolarna.

Regeringens roll och ansvar i kriser har återkommande diskuterats av bl.a. konstitutionsutskottet. Vid sin granskning av regeringens krisberedskap och krishantering i samband med tsunamikatastrofen 2004 angav utskottet exempelvis att det i regeringens styrfunktion måste anses ingå att hantera konsekvenserna av en stor katastrof som drabbar riket och dess befolkning, då detta knappast kan vara en uppgift för riksdagen, enskilda kommuner eller domstolarna. Stöd för en sådan bedömning kunde enligt

utskottet hämtas i det som inom straffrätten gäller i fråga om underlåtenhet att handla, även om bestämmelsen om att regeringen styr riket faller utanför straffrättens område. Till sin hjälp har regeringen de myndigheter som lyder under regeringen, men till syvende och sist är det enligt utskottet regeringen – inte förvaltningsmyndigheterna – som i enlighet med regeringsformen ansvarar inför riksdagen för hur krisen hanteras (bet. 2005/06:KU8 s. 38 och 39). I samband med flyktingsituationen 2015 framhöll konstitutionsutskottet bl.a. att regeringen i sin styrelsefunktion har det yttersta ansvaret för att landet kan hantera också denna typ av utmaningar och situationer. Utskottet påminde också om att regeringen är ytterst ansvarig för att det finns en organisation som kan hantera kriser av olika slag (bet. 2015/16:KU20 s. 451–454). När konstitutionsutskottet granskade regeringens hantering av covid-19-pandemin hänvisade utskottet till sina tidigare uttalanden om regeringens ansvar i kriser. Konstitutionsutskottet beskrev också det nationella områdesansvar som regeringen har inom krisberedskapen (bet. 2020/21:KU20 s. 191 och 192).

Sammanfattningsvis kan det alltså konstateras att regeringen har ansvar för att styra riket och även det yttersta ansvaret för att hantera kriser. Till sin hjälp har regeringen de statliga förvaltningsmyndigheterna, men det är regeringen som ansvarar inför riksdagen för hur krisen hanteras. Regeringen förväntas ta de lagstiftningsinitiativ som kan behövas och i övrigt vidta de åtgärder som situationen kräver.

Riksdagen stiftar lag och granskar regeringen

Även riksdagen har centrala uppgifter och ett stort ansvar i kriser. På samma sätt som under normala förhållanden förväntas riksdagen stifta lag, besluta om statens budget och granska regeringen (1 kap 4 § RF).

Riksdagen har – som folkets främsta företrädare – mycket bred och omfattande normgivningsmakt i Sverige (se avsnitt 7.2). Vissa föreskrifter kan endast meddelas av riksdagen genom lag (det obligatoriska lagområdet). Riksdagen har också rätt att meddela föreskrifter på det område som enligt regeringsformen är regeringens primära normgivningsområde (den s.k. restkompetensens område). Initiativ till lagstiftning tas i regel av regeringen genom proposition. Riksdagen har dock egen initiativrätt på hela normgivningsområdet. Tanken är att denna rätt ska utnyttjas bara i undantagsfall. Det sker normalt genom utskottsinitiativ (4 kap. 5 § RF och 9 kap. 16 § RO). Det har ansetts kunna vara lämpligt bl.a. för att vidta lagstiftningsåtgärder i samråd med Regeringskansliet när ett utskott bedömer att snabba åtgärder behövs och det inte råder någon oenighet i frågan (bet. 2021/22:KU35 s. 46–49). Konstitutionsutskottet har samtidigt betonat att ärenden om lagstiftning normalt bör väckas genom proposition och att utskott förutsätts vara försiktiga med att själva arbeta fram mer omfattande förslag utan beredning inom Regeringskansliet (se t.ex. bet. KU 1970:27 s. 7 och bet. 1997/98:KU26 s. 15). En arbetsgrupp inom konstitutionsutskottet lade 2022 fram en rapport om utskottsinitiativ. I rapporten konstateras bl.a. att den grundläggande ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen innebär att regeringen styr riket och att riksdagen beslutar om bl.a. lagstiftning, till övervägande del på förslag av regeringen. I den mån riksdagen antar lagar på förslag av utskott som har

utnyttjat sin initiativrätt skulle denna initiativrätt enligt rapporten kunna sägas påverka regeringens förslagsrätt och ytterst förhållandet mellan riksdagen och regeringen. Enligt rapporten skulle det dessutom kunna få konsekvenser för kvaliteten på lagstiftningen med hänsyn till att utskotten inte har tillgång till utredningsresurser eller biträde av ett regeringskansli med sakkompetens, rutiner och erfarenhet av att bereda lagstiftningsärenden. En tillämpning av initiativrätten utan varsamhet riskerar att negativt påverka fördelningen av befogenheter mellan riksdagen och regeringen (2021/22:RFR8 s. 41 och 49). Konstitutionsutskottet har ställt sig bakom iakttagelserna och slutsatserna i rapporten (bet. 2021/22:KU35 s. 46–49).

Även när det gäller finansmakten är utgångspunkten att det är regeringen som tar initiativ till de beslut som riksdagen fattar. Regeringen lämnar varje år en budgetproposition till riksdagen och kan vid behov även lämna propositioner med förslag till ändringar i statens budget under löpande budgetår.

Riksdagen granskar också rikets styrelse och förvaltning. I förarbetena till regeringsformen uttalas bl.a. att det i ett statsskick som står på parlamentarismens grund är naturligt att riksdagen som en huvuduppgift har att bedriva en kontrollerande verksamhet genom att granska regeringens allmänna politik och att det även bör ligga på riksdagen att övervaka regeringens funktion som högsta förvaltningsmyndighet (prop. 1973:90 s. 414). Sin kontrollmakt utövar riksdagen främst genom interpellationer och frågor, konstitutionsutskottets granskning och möjligheten till misstroendeförklaring (13 kap. RF). I vid mening kan riksdagen sägas utöva sin kontroll över regeringen även när den behandlar propositioner. Kontrollmakten kan som kommittén anger ha särskild betydelse i kriser.

När Riksdagens coronakommitté följde upp riksdagens arbete under covid-19-pandemin var det just förmågan att fullgöra de vanliga uppgifterna och att skyndsamt pröva regeringens initiativ som betonades. Kommittén angav att riksdagen hade kunnat anpassa sin del av den parlamentariska beslutsprocessen utifrån de svåra förhållanden som rådde under lång tid och samtidigt fullgöra sina statsrättsliga uppgifter på ett fullgott sätt. Regeringens förslag till ny lagstiftning och extra proposition med förslag till ändringar i statens budget kunde beredas och beslutas mycket snabbt när detta krävdes och kontrollmakten kunde sägas ha fungerat i huvudsak väl (2021/22:URF1 s. 333–336).

Sammanfattningsvis konstaterar regeringen att riksdagens ansvar under en kris till stor del ligger i att upprätthålla den vanliga verksamheten. Regeringen leder krishanteringen och ska ta de initiativ som krävs, men riksdagen behöver vara beredd att pröva de lagstiftnings- och budgetåtgärder som regeringen föreslår, ofta med kort varsel. Riksdagen har också den i kriser särskilt betydelsefulla uppgiften att granska regeringen och regeringens olika åtgärder.

Både riksdagen och regeringen ska kunna ta sitt ansvar

Riksdagen och regeringen har alltså som utgångspunkt samma funktioner och ansvarsområden i en fredstida kris som under normala förhållanden. En allvarlig kris kan dock som kommittén anger framhäva respektive

organs ansvar. Regeringens uppgift att styra riket får extra tyngd samtidigt som riksdagens demokratiska kontroll blir särskilt angelägen.

I likhet med kommittén och de remissinstanser som yttrar sig anser regeringen att både riksdagens och regeringens förutsättningar att kunna ta sitt ansvar behöver beaktas när frågan om normgivning i allvarliga fredstida kriser behandlas. Det handlar ytterst om att riksdagen och regeringen tillsammans ska kunna fullgöra sin uppgift att skydda befolkningen och riket.

7.2 God författningsberedskap som utgångspunkt

Regeringens bedömning: God författningsberedskap bör liksom hittills vara utgångspunkten för svensk krishantering. Att riksdagen och regeringen i förväg har beslutat de föreskrifter som kan behövas för kriser, genom sedvanligt lagstiftningsarbete, ger bäst förutsättningar för verkningfulla och rättssäkra regler.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.
Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig över bedömningen instämmer i eller har inga invändningar mot den. Flera av dem, däribland *Försvarshögskolan, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* och *Riksdagens ombudsmän*, framhåller vikten av att arbetet med författningsberedskap prioriteras.

Skälen för regeringens bedömning

Regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten

Riksdagen och regeringen har flera verktyg till sitt förfogande för att styra den offentliga verksamhetens inriktning och enskildas handlande i samhället i stort. Normgivning, dvs. beslut om generella normer som är bindande för myndigheter och enskilda, är ett av de viktigaste. Både riksdagen och regeringen är utrustade med normgivningsmakt och kan fatta beslut om föreskrifter som enskilda och myndigheter ska följa. Riksdagen meddelar föreskrifter genom lag och regeringen genom förordning. Bestämmelserna om normgivningsmakten och hur den fördelar sig mellan riksdagen och regeringen finns framför allt i 8 kap. RF. Särskilda s.k. normgivningsbestämmelser, dvs. bestämmelser som i regel innebär att det ställs krav på lagform för en föreskrift av visst slag eller på ett visst område, finns därutöver även i flera av regeringsformens övriga kapitel och i annan grundlag.

Tanken bakom fördelningen av normgivningsmakten mellan riksdagen och regeringen är att föreskrifter som är särskilt viktiga för medborgarna och för samhällslivet i övrigt ska meddelas av riksdagen genom lag. Enligt förarbetena är det en viktig del av folksuveräniteten att de mest betydelsefulla politiska besluten alltid ska fattas av det statsorgan som bäst avspeglar åsikterna inom befolkningen, alltså riksdagen. Riksdagen skulle enligt förarbetena inte fylla sin uppgift om den i någon större omfattning överlämnade åt andra organ att fatta dessa beslut (prop. 1973:90 s. 205).

Det finns mot denna bakgrund ett obligatoriskt lagområde där riksdagen inte får lämna ifrån sig normgivningskompetens genom delegation. Vad som hör till det obligatoriska lagområdet framgår av 8 kap. 2 och 3 §§ RF och av andra bestämmelser i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det är t.ex. bara riksdagen som får stifta, ändra och upphäva grundlag och riksdagsordningen (8 kap. 14, 17 och 18 §§ RF). Med några få undantag är det vidare enbart riksdagen som får meddela föreskrifter om de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 2 kap. RF. Till det obligatoriska lagområdet hör även civilrättslig lagstiftning, alltså regler om bl.a. köp, försäkringar, anställningar och fastigheter (8 kap. 2 § första stycket 1 RF). Andra föreskrifter som alltid ska meddelas av riksdagen är föreskrifter om t.ex. annan rättsverkan av brott än böter, skatter utom tull på införsel av varor samt konkurs och utsökning (8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 § första stycket RF). Krav på lagform gäller också exempelvis utgivning och giltighet av sedlar och mynt (9 kap. 14 § RF), grunderna för landets indelning i kommuner (14 kap. 6 § RF) och avvikelser från regleringen i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) när det gäller föreskrifter om upphovsrätt (1 kap. 11 § TF och 1 kap. 18 § YGL).

Vid sidan av det obligatoriska lagområdet finns det fakultativa området. Inom detta område är utgångspunkten att föreskrifter ska meddelas av riksdagen, men regeringsformen ger möjligheter för riksdagen att delegera normgivningsmakt till regeringen genom bemyndigande i lag. Till det fakultativa lagområdet hör bl.a. sådana offentligrättsliga föreskrifter som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 § första stycket RF) och föreskrifter om kommunernas och regionernas befogenheter och åligganden (8 kap. 2 § första stycket 3 och 3 § första stycket RF). Riksdagen kan därutöver i en lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om när lagen ska träda i kraft, när delar av lagen ska börja eller upphöra att tillämpas eller tillämpning av lagen i förhållande till ett annat land eller en mellanfolklig organisation (8 kap. 5 § RF). Detta gäller även om föreskrifterna i den aktuella lagen skulle höra till det obligatoriska lagområdet. Om riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter på det fakultativa lagområdet kan riksdagen samtidigt bestämma att regeringens föreskrifter ska underställas riksdagen för prövning (8 kap. 6 § RF). Riksdagen kan i samband med ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet, s.k. subdelegation (8 kap. 10 § RF).

Regeringen har också självständig normgivningsmakt och får meddela vissa föreskrifter genom förordning utan bemyndigande i vanlig lag från riksdagen. Dit hör bl.a. verkställighetsföreskrifter och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (8 kap. 7 § första stycket RF).

Författningsberedskap bör alltid vara utgångspunkten

Att hantera fredstida kriser kräver ofta bestämmelser av olika slag. Som kommittén anger är det rådande svenska förhållningssättet att de regler som behövs för krishanteringen så långt som möjligt ska tas fram och beslutas på förhand, inte under själva krisen. Det ska med andra ord finnas

en författningsberedskap i form av regler som är antagna i förväg och som anger vilka åtgärder som går att vidta när en kris väl kommer. Samma utgångspunkt gäller i fråga om krig och krigsfara. När rätt regler finns på plats på förhand, så att det finns stöd för adekvata åtgärder i ett skarpt läge, brukar man tala om god författningsberedskap.

Kommittén bedömer att samma förhållningssätt bör råda även fortsättningsvis. Att de regler som behövs för att hantera fredstida kriser beslutas i förväg genom det vanliga lagstiftningsförfarandet ger enligt kommitténs mening bäst förutsättningar för verkningsfulla och rättssäkra regler.

Regeringen instämmer, i likhet med de remissinstanser som yttrar sig, i kommitténs bedömning. Som kommittén framhåller finns det flera fördelar med att de regler som kan behövas i en kris tas fram och beslutas i förväg jämfört med att lagstifta under en pågående kris. Det innebär exempelvis att bestämmelserna tas fram inom ramen för den ordinarie och mycket omsorgsfulla lagstiftningsprocessen, med de uppenbara fördelar detta innebär vad gäller bl.a. underlag, beredning, allsidig granskning och möjlighet till offentlig debatt. Författningsberedskap innebär också att det typiskt sett blir tydligt och förutsebart för myndigheter, kommuner och enskilda vilka åtgärder som kan komma att vidtas när en kris väl kommer. Under ett vanligt lagstiftningsförfarande har berörda myndigheter och andra aktörer normalt varit delaktiga i processen. De har haft möjlighet att påverka lagstiftningens utformning och kan planera och förbereda för de åtgärder som lagstiftningen ger stöd för om en kris kommer. Att nödvändiga föreskrifter tas fram och beslutas på förhand leder alltså sannolikt till mer verkningsfulla och rättssäkra bestämmelser än om regler tas fram hastigt genom ett förkortat förfarande under en pågående kris. Det ger i sin tur bäst förutsättningar för en förutsebar och effektiv krishantering. En god författningsberedskap innebär således enligt regeringen att behövliga åtgärder kan vidtas med en solid grund i rättsordningen och att ett rättsenligt handlande säkerställs även när det krävs avvikelser från vad som normalt gäller.

Flera remissinstanser, däribland *Försvarshögskolan*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, framhåller vikten av att arbetet med författningsberedskap prioriteras framöver. Försvarshögskolan betonar också betydelsen av att befintlig lagstiftning hålls uppdaterad och anger att ett kontinuerligt revideringsarbete kan bidra till en jämnt fördelad arbetsbelastning för de aktörer som involveras i arbetet. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser att det behövs ett helhetsgrepp och att en översyn över befintlig lagstiftning bör genomföras för att säkerställa att författningsberedskapen för fredstida kriser kan fungera väl. *Luftfartsverket* anser att författningsberedskapen bör omhänderta möjligheten att göra avsteg från internationell reglering i händelse av kris. *Melleruds kommun* betonar att en god författningsberedskap förutsätter ett visst helhetstänkande och samordning. *Region Stockholm* påpekar att författningsberedskapen ska korrespondera med det kommunala självstyret.

Med anledning av de synpunkter som förs fram av remissinstanserna vill regeringen framhålla att arbetet med författningsberedskap för fredstida kriser är en högt prioriterad fråga för regeringen. För att stärka förmågan att hantera allvarliga fredstida hot och kriser anser regeringen att det behövs en väl förberedd och övad författningsberedskap. Regeringen ser

för närvarande över möjligheterna att ta fram särskilda regleringar och mandat som ska kunna aktiveras vid allvarliga fredstida kriser (skr. 2023/24:163 s. 27). Det pågår också ett arbete med att se över befintlig lagstiftning för fredstida kriser inom olika områden. Det är vidare regeringens bestämda uppfattning att förutsättningarna för arbetet med sådan författningsberedskap kommer att förbättras om förslagen till nya normgivningsregler för allvarliga fredstida kriser antas av riksdagen (se särskilt avsnitt 7.5.2). Regeringen vill här understryka att ju bättre författningsberedskapen är desto mindre blir behovet av nya föreskrifter när en kris väl kommer. Det innebär stora fördelar i krishanteringshänseende för alla aktörer som på ett eller annat sätt är inblandade i, eller påverkas av, hanteringen av en fredstida kris.

7.3 Dagens grundlagsregler kan försvåra krishanteringen

Regeringens bedömning: Dagens grundlagsregler kan i två avseenden försvåra hanteringen av en allvarlig fredstida kris. Det ena är att riksdagen i fredstid inte kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som hör till det obligatoriska lagområdet. Det begränsar möjligheten att bygga upp en god författningsberedskap för fredstida kriser och kan medföra problem om nya föreskrifter behövs under en kris. Det andra är att det saknas en ändamålsenlig lösning för de fall då nya föreskrifter på lagområdet behövs i princip omedelbart eller för en situation där riksdagen tillfälligt inte kan fullgöra sin verksamhet. Det kan begränsa statsmakternas möjligheter att styra riket på ett effektivt och legitimt sätt i allvarliga kriser.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över bedömningen instämmer i eller har inga synpunkter på den. Flera av dem, bl.a. *Finansinspektionen*, *Folkhälsomyndigheten*, *Försvarsmakten*, *Försvarets radioanstalt*, *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Migrationsverket* och *Riksdagens ombudsmän*, framhåller att det kan uppstå lagstiftningsbehov inför och under allvarliga fredstida kriser som inte går att hantera på ett ändamålsenligt sätt med dagens grundlagsregler.

Några remissinstanser, bl.a. *Företagarna* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, ifrågasätter bedömningen och anser att fredstida kriser går att hantera på ett tillfredsställande sätt med dagens regler. *Centrum för rättvisa*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Timbro* efterfrågar fler exempel på situationer där behovet av nya föreskrifter är så brådskande att de vanliga normgivningsreglerna inte räcker till.

Skälen för regeringens bedömning

Regeringsformen skiljer på krigsförhållanden och andra kriser

Regeringsformen innehåller ett särskilt kapitel med bestämmelser om krig och krigsfara, 15 kap. Reglerna i kapitlet är långtgående och innebär t.ex. att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe om förhållandena kräver

det (se avsnitt 6). Kapitlet innehåller även särskilda bestämmelser om t.ex. inkallande av riksdagen, regeringsbildning, befogenheter för regeringen och andra myndigheter, förhållandena under ockupation, statschefen, riksdagsval, rikets försvar, krigsförklaring, vapenstillstånd och insättande av väpnade styrkor. Bestämmelserna är tänkta att så långt det är möjligt skapa en grund för legalt handlande även i krigstid.

I det här sammanhanget är två paragrafer i 15 kap. av särskilt intresse. Av 5 § framgår att om riket är i krig och varken riksdagen eller krigsdelegationen till följd av detta kan fullgöra sina uppgifter, ska regeringen fullgöra dessa i den utsträckning det behövs för att skydda riket och slutföra kriget. Regeringen kan alltså ta över både lagstiftnings- och finansmakten i en situation där varken riksdagen eller krigsdelegationen kan arbeta. I 6 § finns bestämmelser om delegation av normgivningsmakt till regeringen. Om riket är i krig eller krigsfara, eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, 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 de fall som anges i paragrafen får riksdagen alltså bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter även inom det obligatoriska lagområdet, där delegation annars inte är tillåten. Regeringen får varken enligt 5 eller 6 § stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

Till skillnad från vad som gäller för krig och krigsfara finns det inte något särskilt konstitutionellt ramverk för fredstida kriser. Utgångspunkten är att sådana kriser ska hanteras inom grundlagens allmänna ramar och med stöd av de bestämmelser som gäller under normala förhållanden.

Regeringsformen och riksdagsordningen innehåller bestämmelser som gör det möjligt för riksdagen och regeringen att i stor utsträckning vidta åtgärder och fatta skyndsamma beslut i kriser. Bestämmelserna innebär bl.a. att det alltid finns en riksdag som kan samlas och fatta beslut (3 kap. 10 § RF). Riksdagen kan sammanträda med kort varsel, även under en period då arbete i kammaren normalt inte pågår (6 kap. 9 och 12 §§ RO). Det är också reglerat vad som gäller om statschefen, statsministern eller talmannen inte kan fullgöra sina uppgifter (5 kap. 4 § samt 6 kap. 10 och 12 §§ RF). Vidare finns det goda möjligheter att skynda på riksdagens och regeringens beredningsprocesser och beslutsfattande i brådskande fall.

Regeringsformen innehåller därutöver ett fåtal bestämmelser som har särskild anknytning till fredstida kriser. I dessa regleras möjligheten att

- göra undantag från förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning om det föreligger särskilda skäl i samband med en svår ekonomisk kris (2 kap. 10 §),
- begränsa mötesfriheten och demonstrationsfriheten av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot (2 kap. 24 §),
- hålla riksmötet på en annan plats än i Stockholm om det behövs av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet (4 kap. 1 §, se avsnitt 5), och
- bemyndiga Riksbanken att meddela vissa föreskrifter i fråga om fredstida krissituationer (8 kap. 13 §).

Som kommittén anger påverkas förutsättningarna för att hantera fredstida kriser också av bl.a. riksdagens möjligheter att delegera normgivnings-

makt till regeringen med stöd av 8 kap. RF, förvaltningsmyndigheternas självständighet i ärenden som rör myndighetsutövning och tillämpning av lag (12 kap. 2 § RF) och principen om kommunal självstyrelse (1 kap. 1 § och 14 kap. RF).

Fredstida kriser kräver ofta särskilda regler av olika slag

I kommitténs kartläggning redovisas vilka lagstiftningsbehov som har uppstått under tidigare inträffade fredstida kriser, i Sverige och utomlands. Kommittén diskuterar också vilka behov av föreskrifter som skulle kunna uppstå i framtida kriser av olika slag (SOU 2023:75 s. 287–305).

Av kartläggningen framgår att fredstida kriser kan få konsekvenser som sträcker sig långt utanför det förväntade området och att det är svårt att förutse alla behov av åtgärder som kan uppstå när en kris väl inträffar. Nya regler behöver ibland tas fram med kort varsel, och lagstiftning kan behöva ändras många gånger efter att den väl trätt i kraft. Vidare framgår att de föreskrifter som behövs för att hantera en kris kan vara av olika slag konstitutionellt sett. Vissa föreskrifter får regeringen meddela på egen hand, vissa får meddelas av riksdagen i lag eller av regeringen efter bemyndigande i lag och vissa får i fredstid inte meddelas på annat sätt än av riksdagen genom lag. När det gäller framtida kriser anger kommittén att det är svårt att förutse vilka händelser som kan komma att sätta samhället på prov och ännu svårare att förutse vilka behov av lagstiftning som en framtida kris kan leda till. Enligt kommitténs mening kan det dock inte uteslutas att Sverige kommer att drabbas av andra och allvarligare kriser än de som hittills har inträffat.

Kommitténs uppfattning om vilka normgivningsbehov som kan uppstå i fredstida kriser delas av de remissinstanser som yttrar sig i den delen. Flera av dem, bl.a. *Civil Rights Defenders*, *Finansinspektionen*, *Folkhälsomyndigheten*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Riksdagens ombudsmän*, anger att det kan uppstå behov i fredstida kriser av att snabbt kunna ta fram föreskrifter, även på det obligatoriska lagområdet. Finansinspektionen nämner finansmarknadsområdet som ett exempel där den typen av lagstiftningsbehov skulle kunna uppstå. *Migrationsverket* understryker att den oförutsedda och plötsliga migrationen som inträffade under 2015 påverkade stora delar av samhället. *Statens skolverk* konstaterar att covid-19-pandemin visade att ny lagstiftning som tas fram skyndsamt kan behöva ändras många gånger när den väl trätt i kraft. Regeringen har inte heller någon annan uppfattning än kommittén.

Sammantaget kan regeringen därmed konstatera att fredstida kriser ofta kräver särskilda föreskrifter och att dessa kan röra stora delar av rättsordningen. Vissa föreskrifter kan regeringen meddela på egen hand eller med stöd av bemyndigande i lag, andra föreskrifter kan i fredstid bara meddelas av riksdagen. Om nya föreskrifter behövs under en pågående kris kan de ibland behöva vara på plats med kort varsel. Beroende på krisens förlopp kan föreskrifterna också behöva ändras efter att de trätt i kraft.

Visst slags beredskapslagstiftning för fredstida kriser är inte tillåten

I svensk rätt finns det särskild beredskapslagstiftning för både krigsförhållanden och fredstida kriser. Det är lagstiftning som har antagits av

riksdagen under normala förhållanden efter sedvanligt lagstiftningsarbete och som reglerar vad som ska gälla i händelse av krig eller kris. Ett vanligt inslag i sådan lagstiftning är att riksdagen överlåter viss normgivningsmakt till regeringen genom bemyndigande. Det kan bero på att det inte anses möjligt att på förhand avgöra exakt vilka åtgärder som kan behövas eller att åtgärderna inte är lämpliga att reglera i lag, t.ex. om en reglering behöver vara mycket detaljerad eller kan komma att behöva ändras ofta. De konstitutionella förutsättningarna för sådana bemyndiganden är som framgått olika för fredstida kriser respektive krigsförhållanden.

Sverige har en omfattande beredskapslagstiftning för krigsförhållanden. Lagstiftningen innefattar både generell och övergripande reglering om totalförsvaret och vår beredskap och specifik lagstiftning som reglerar vad som gäller på olika områden i händelse av krig eller krigsfara. Det kan t.ex. gälla förfogande, ransonering, gränsövervakning, arbetsrätt, prisreglering, beskattning, förtullning, folkbokföring och försäkringsverksamhet. Det handlar till stor del om särskilda lagar som har antagits och trätt i kraft men som börjar tillämpas först om Sverige kommer i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Förfogandelagen (1978:262) är ett exempel. Till skillnad från annan lagstiftning får lagstiftning för krigsförhållanden innehålla bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet (15 kap. 6 § RF).

Beredskapslagstiftning finns även för fredstida kriser. Den är dock inte lika omfattande som den för krigsförhållanden och består ofta av enstaka paragrafer i lagar som annars avser normala förhållanden. I många fall handlar det om att regeringen genom upplysningsbestämmelser återfår normgivningskompetens på sitt primära normgivningsområde (se t.ex. 2 kap. 5 a § och 27 kap. 9 a § socialförsäkringsbalken). Eftersom vanliga normgivningsregler gäller kan riksdagen inte bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter på det obligatoriska lagområdet i beredskapslagstiftning för fredstida kriser. I betänkandet finns en genomgång av befintlig beredskapslagstiftning för krigsförhållanden respektive fredstida kriser (SOU 2023:75 s. 93–101 och 113–117 samt bilaga 3).

Sammantaget är de konstitutionella förutsättningarna för beredskapslagstiftning för fredstida kriser annorlunda än för krigsförhållanden. Många typer av regler går att besluta i förväg men riksdagen kan inte ge regeringen bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet inför och under sådana kriser.

Författningsberedskapen kommer alltid att ha luckor

Kommittén konstaterar att det bör vara möjligt att förutse merparten av de fredstida kriser som kan inträffa, även sådana som hittills inte har drabbat oss. Det bör också gå att förutse många av de åtgärder som kan behövas i sådana kriser och i förväg analysera vilka regler som behövs för att åtgärderna ska vara möjliga att vidta. Genom ett löpande lagstiftningsarbete bör föreskrifter för fredstida kriser därmed till stor del gå att besluta i förväg. Samtidigt är kommitténs uppfattning att det är mycket svårt att förutse alla behov och att författningsberedskapen alltid kommer att ha luckor.

De flesta remissinstanser delar kommitténs uppfattning. Bland dem som ger uttryck för det finns *Försvarets radioanstalt, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och *Riksdagens ombudsmän*.

Regeringen konstaterar att covid-19-pandemin, som i sig var en förutsebar typ av kris, innebar stora behov av nya och ändrade föreskrifter på en rad områden. Den smittskyddslagstiftning som hade tagits fram i förväg visade sig i flera avseenden vara otillräcklig. Som kommittén anger talar mycket för att luckorna hade varit ännu större i en kris av mer oväntat slag. Svårigheten att bygga upp en heltäckande författningsberedskap beror på att det i slutänden trots allt inte går att förutse alla kriser som kan inträffa och hur de kan slå och att på förhand analysera alla behov av föreskrifter som kan uppstå. Samma uppfattning har bl.a. Grundlagsutredningen gett uttryck för (SOU 2008:125 s. 525).

Regeringen konstaterar i likhet med kommittén att författningsberedskapen alltid kommer att ha luckor. Luckorna kan bero på att det uppstår nya typer av kriser eller oförutsedda behov av nya regler. De kan också bero på att arbetet med att ta fram beredskapslagstiftning har eftersatts. Oavsett vad luckorna beror på kommer de att behöva hanteras när en allvarlig kris inträffar.

Lagstiftningsprocessen kan förkortas väsentligt

Under normala förhållanden ligger det ett omfattande och ofta långvarigt arbete bakom ny lagstiftning. Regeringsformen och riksdagsordningen innehåller dock regler som gör det möjligt att i brådskande fall både förkorta och undantagsvis även utesluta vissa steg som ingår i den normala lagstiftningsprocessen.

Kommittén redogör detaljerat för hur lagstiftningsprocessen kan skyndas på (SOU 2023:75 s. 272–278). Av redogörelsen framgår att det går att bl.a. anpassa regeringens beredning av ett ärende, förkorta remissförfarandet, avstå från att höra Lagrådet och påskynda riksdagens behandling av ett lagförslag. Det innebär att den tid det tar från det att ett lagstiftningsbehov uppstår till dess att en ny lag träder i kraft väsentligt kan förkortas, från flera år ner till någon eller några veckor. Ett sätt att ytterligare skynda på processen är att ett riksdagsutskott tar initiativ till ny lagstiftning. Att lagstifta genom utskottsinitiativ kan gå fortare än att lagstifta genom proposition, bl.a. för att det saknas möjlighet att väcka följdmotioner till ett utskottsinitiativ. Under covid-19-pandemin togs ny lagstiftning i flera fall fram genom utskottsinitiativ. Det finns exempel där ett lagstiftningsärende har tagit tre dagar räknat från utskottsinitiativet till lagens ikraftträdande (bet. 2019/20:UbU25, rskr. 2019/20:189). Tiden för att ta fram själva lagförslaget har då inte räknats in. Om regeringen får meddela föreskrifter genom förordning är processen normalt kortare än när föreskrifter meddelas av riksdagen i lag. Kommittén anger att en förordning i ett exceptionellt fall sannolikt skulle kunna tas fram, beslutas och träda i kraft under en och samma dag. Remissinstanserna för inte fram några invändningar mot kommitténs uppfattning.

I likhet med kommittén konstaterar regeringen att det i brådskande fall redan enligt dagens regler går att skynda på lagstiftningsprocessen så att nya föreskrifter kan tas fram på betydligt kortare tid än normalt. Om ny lagstiftning tas fram genom proposition, torde det kunna gå att få den på

Prop. 2024/25:155 plats inom i vart fall någon månad från det att beredningsarbetet inleds. I utpräglade undantagsfall skulle det också kunna gå snabbare än så, exempelvis om förberedelser för en tänkbar kris inkluderat överväganden om möjliga författningsbehov. Om lagstiftningen i stället tas fram genom utskottsinitiativ, torde det i mycket brådskande fall vara möjligt att ha en reglering på plats inom en till två veckor, när arbetet med att ta fram och bereda underlaget också inkluderas. Samtidigt vill regeringen understryka att så korta ledtider enbart torde komma i fråga i sällsynta fall och under förutsättning att alla steg i processen förkortas maximalt och inga komplikationer uppstår under ärendets gång.

I exceptionella situationer kan nya föreskrifter behövas omedelbart

Frågan är då om det i allvarliga fredstida kriser kan uppstå så skyndsamma behov av föreskrifter att de inte går att hantera med dagens regler.

Kommittén bedömer att så är fallet. Under covid-19-pandemin förekom det att ny lagstiftning ansågs så brådskande att den togs fram genom utskottsinitiativ. Samtidigt anser kommittén att det går att tänka sig situationer där nya föreskrifter skulle behövas i princip omedelbart för att skydda befolkningen och riket. Det kan t.ex. handla om stora kärnkraftsolyckor, dammbrott, naturkatastrofer eller liknande kriser, svåra pandemier med hastigt spridningsförlopp och hög dödlighet, mycket allvarliga terroristattentat, stora finanskriser eller omfattande störningar av betalningssystem, eldistribution eller annan kritisk infrastruktur.

En stor majoritet av remissinstanserna, däribland *Finansinspektionen*, *Folkhälsomyndigheten*, *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Riksdagens ombudsmän*, delar kommitténs uppfattning att den typen av mycket brådskande normgivningsbehov kan uppstå vid fredstida kriser. *Centrum för rättvisa* efterfrågar dock fler konkreta exempel på situationer där behovet av nya föreskrifter är så brådskande att de vanliga normgivningsreglerna inte räcker till. Liknande synpunkter lämnar bl.a. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Timbro. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* påpekar att lagen (2003:778) om skydd mot olyckor utgör ett kraftfullt lagstöd för åtgärder i samband med t.ex. kärnkraftsolyckor, dammbrott, naturkatastrofer eller liknande händelser.

Regeringen konstaterar att de kriser som tidigare har inträffat i Sverige visserligen har hanterats med stöd av befintliga normgivningsregler. Vid flera tillfällen har dock den svenska krishanteringen aktualiserat frågan om en särskild konstitutionell reglering för fredstida kriser, senast i samband med covid-19-pandemin (se bl.a. yttr. 2019/20:KU8y s. 16 och SOU 2022:10 s. 665 och 666). Precis som *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anger kan också en framtida fredstida kris vara mer oväntad, medföra helt andra konsekvenser och vara mer akut än de händelser som Sverige hitills har drabbats av. Exempel på det finns från andra länder. Folkhälsomyndigheten konstaterar att det inte kan uteslutas att det, trots bättre författningsberedskap och ökad flexibilitet för riksdagens sammanträden, kan uppstå situationer som kräver att regeringen har förutsättningar att agera inom det obligatoriska lagområdet. Som exempel anger Finansinspektionen att störningar i det finansiella systemet potentiellt kan sprida sig snabbt till stora delar av samhället och få svåra konsekvenser varför det på finansmarknadsområdet kan uppstå behov av skyndsamt reglering, även inom det

obligatoriska lagområdet, för att avvärja sådana störningar. Med anledning av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps synpunkt konstaterar regeringen att lagen om skydd mot olyckor kan vara mycket betydelsefull i vissa situationer men att den har ett begränsat tillämpningsområde och inte kan tillgodose alla behov av åtgärder som kan uppstå i fredstida kriser.

Därutöver vill regeringen understryka att eftersom det inte går att förutse vilka kriser som kan inträffa och vilka behov av regler som kan uppstå behövs det en beredskap också för att kunna hantera det oväntade. De hot och risker som kan påverka vårt moderna samhälle framöver är många och komplexa. Hoten kan i många fall vara svårbedömda, hastigt växla och utvecklas snabbare och i andra riktningar än förväntat. Mycket talar för att bl.a. den säkerhetspolitiska utvecklingen, ökningen av antagonistiska hot och angrepp, digitaliseringen och det snabba informationsflödet, teknikutvecklingen inom bl.a. området för AI, och konsekvenserna av klimatförändringarna kan komma att innebära nya utmaningar för samhället under kommande år (se bl.a. prop. 2024/25:34 s. 15–20, skr. 2023/24:163 s. 9–15 och SOU 2023:75 s. 125–140). Det är svårt att förutse vilka lagstiftningsåtgärder som kan komma att behövas och med vilken skyndsamhet de kan behöva vidtas.

I likhet med kommittén och en stor majoritet av remissinstanserna anser regeringen mot den bakgrunden att det kan uppstå situationer under en allvarlig fredstida kris som aktualiserar så akuta behov av nya föreskrifter på lagområdet att de inte går att hantera med dagens normgivningsregler.

Det saknas en ändamålsenlig lösning för sådana akuta situationer

Kommittén framhåller att om nya föreskrifter behövs under en pågående fredstida kris bör utgångspunkten vara att föreskrifterna tas fram på vanligt sätt genom att regeringen tar fram en proposition som riksdagen behandlar. I likhet med samtliga remissinstanser delar regeringen den uppfattningen.

Om lagstiftning grundar sig på ett utskottsinitiativ kan tiden det tar att lagstifta kortas med ytterligare ett par dagar jämfört med om lagstiftning tas fram genom proposition. Kommittén anser att utskottsinitiativ kan vara ett effektivt sätt att ta fram ny lagstiftning i enstaka fall, men att förlita sig på det som generell lösning när nya föreskrifter behövs i en allvarlig fredstida kris framstår enligt kommitténs mening som olämpligt av både principiella och praktiska skäl. Dessutom tar det, som framgår ovan, även med utskottsinitiativ viss tid innan en ny lag kan vara på plats, och även detta kan vara för långsamt i exceptionella fall. Några andra sätt att skynda på lagstiftningsprocessen finns inte. Kommitténs uppfattning är därför att det saknas en ändamålsenlig lösning om nya föreskrifter i lag behövs omgående.

De flesta remissinstanser, däribland *Försvarshögskolan*, *Stockholms kommun* och *Sveriges akademikers centralorganisation*, delar kommitténs uppfattning eller för inte fram några invändningar mot den. Några andra, bl.a. *Civil Rights Defenders*, *Journalistförbundet*, *Timbro* och *Tjänstemännens centralorganisation*, anser dock att lagstiftning genom utskottsinitiativ kan vara en lösning för brådskande normgivningsbehov.

Regeringen konstaterar att lagstiftning genom utskottsinitiativ är tänkt som en undantagslösning som bör användas med försiktighet. Som framgår av avsnitt 7.1 har konstitutionsutskottet flera gånger uttalat att

utskottsinitiativ bör begagnas med varsamhet och att politisk enighet bör eftersträvas eftersom det annars finns en risk att fördelningen av befogenheter mellan riksdagen och regeringen påverkas negativt. Regeringen delar den uppfattningen. I regeringens ansvar att styra riket ligger bl.a. att vid behov ta initiativ till ny lagstiftning. Till sin hjälp har regeringen ett regeringskansli och ett stort antal statliga myndigheter. Regeringen har därmed bäst förutsättningar att bedöma vilka regler som behövs och de mest ändamålsenliga resurserna att ta fram lagförslag. Om ny lagstiftning i en kris tas fram på grundval av ett utskottsinitiativ torde därför en stor del av underlaget i praktiken ändå behöva komma från Regeringskansliet. Riksdagen har inte en beredningsapparat för att ta fram lagstiftning av mer kvalificerad art (2012/13:URF3 s. 179).

En hantering av brådskande normgivningsbehov under en allvarlig fredstida kris genom utskottsinitiativ innebär vidare att ansvaret för hanteringen av krisen till viss del förskjuts från regeringen till riksdagen. Riksdagen tar i sådana fall initiativ till åtgärder, i stället för att pröva regeringens lagförslag och granska hur regeringen styr riket. Det kan därmed bli svårare för riksdagen att utöva kontroll över och utkräva ansvar av regeringen om det är riksdagen som i viktiga delar har hanterat krisen. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* håller med om att det i formell mening är riktigt att lagstiftning genom utskottsinitiativ riskerar att blanda ihop riksdagens och regeringens ansvarsområden och försvåra ansvarsutkrävande från riksdagen. Samtidigt anser fakultetsnämnden att det inte skulle vara så stor skillnad eftersom riksdagen i ett sådant fall skulle vara beroende av underlag från regeringen. Fakultetsnämndens uppfattning är därför att det fortfarande skulle finnas utrymme för ansvarsutkrävande om riksdagen senare anser att regeringen har agerat fel och att alternativet med utskottsinitiativ inte bör avfärdas helt. Regeringen konstaterar dock att en långvarig och svår kris skulle kunna kräva ett stort antal utskottsinitiativ på olika områden. Riksdagen skulle då riskera att få en mycket operativ roll. Som t.ex. Stockholms kommun pekar på framstår användning av utskottsinitiativ för lagstiftning i sådana fall som en olämplig lösning. Även Försvarshögskolan betonar att riksdagen skulle hamna i en mycket operativ roll om lagstiftning genom utskottsinitiativ behöver ske upprepade gånger. Det kan enligt högskolan leda till att riksdagens ordinarie uppgifter eventuellt inte kan genomföras varför dynamiken mellan riksdag och regering blir drabbad. Regeringen håller med om detta. Som kommittén anger skulle ett omfattande användande av utskottsinitiativ i fredstida kriser ställa enorma krav på riksdagens ledamöter och kansliorganisation. Förutom att ansvarsutkrävandet försvåras när en kris har hanterats genom utskottsinitiativ och regeringen inte är formellt ansvarig för lagstiftningsärendena, skulle riksdagens kontrollfunktion under en sådan kris sannolikt behöva stå tillbaka för mer operativa uppgifter.

Mot den bakgrunden instämmer regeringen i kommitténs bedömning att utskottsinitiativ kan vara ett effektivt sätt att skyndsamt ta fram ny lagstiftning i enstaka fall. Att förlita sig på utskottsinitiativ som grundbult i krishanteringen och som generell lösning när nya föreskrifter behövs akut i en kris framstår dock som olämpligt både av principiella och praktiska skäl. Dessutom tar även lagstiftning genom utskottsinitiativ för lång tid i exceptionella fall då föreskrifter behövs i princip omedelbart.

Sammantaget anser regeringen att dagens grundlagsreglering inte tillhandahåller någon lösning om det i fredstid uppstår behov av nya föreskrifter på lagområdet som är extremt brådskande. Det saknas också en ändamålsenlig lösning i regeringsformen för att, annat än i undantagsfall, hantera normgivningsbehov som är alltför brådskande för att regeringen ska hinna ta fram en proposition som riksdagen behandlar.

Situationen om riksdagen inte kan fullgöra sina uppgifter

En annan fråga av betydelse är vad som händer om riksdagen tillfälligt inte kan fullgöra sina uppgifter under en allvarlig fredstida kris.

Kommittén anser att det inte heller i ett sådant fall finns någon ändamålsenlig lösning för att hantera behov av nya föreskrifter på lagområdet. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* bekräftar problematiken i en sådan situation men anger att riksdagen är beslutsför om bara ett fåtal ledamöter deltar och dessutom kan anpassa sina arbetsformer i hög utsträckning. *Kungliga krigsvetenskapsakademien* anser att det i allvarliga fredstida kriser normalt inte finns några begränsningar av säkerhetsskyddskaraktär som hindrar riksdagen från att sammanträda och besluta. Övriga remissinstanser för inte fram några invändningar mot kommitténs slutsats.

Vid krig eller krigsfara kan krigsdelegationen träda i riksdagens ställe om förhållandena kräver det (15 kap. 2 § RF). Om riket är i krig kan vidare regeringen ta över riksdagens uppgifter, om varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fullgöra dem (15 kap. 5 § RF). För andra svåra kriser saknas en motsvarande reglerad ordning. Om riksdagen av något skäl inte kan fullgöra sina uppgifter under fredstida förhållanden blir följden alltså som kommittén anger att det inte går att ta fram några andra föreskrifter än sådana som regeringen kan meddela genom förordning.

Regeringen konstaterar att riksdagen på olika sätt kan anpassa sina arbetsformer i syfte att upprätthålla sin verksamhet i svåra situationer. I avsnitt 5 föreslår regeringen att dessa möjligheter ska utökas, bl.a. ska regeringsformen inte längre hindra helt digitala sammanträden i vissa fall. Även med hänsyn till den flexibilitet som finns och som nu alltså föreslås öka, och med beaktande av att det saknas ett generellt kvorumkrav i riksdagen, anser regeringen i likhet med kommittén att det inte kan uteslutas att det även under fredstida förhållanden skulle kunna uppstå så allvarliga lägen att riksdagen i vart fall under några dagar inte kan samlas och fatta beslut. Kommittén nämner som exempel ett omfattande terroristattentat eller en mycket svår epidemi. Regeringen delar uppfattningen att den typen av särskilt allvarliga händelser skulle kunna få en sådan effekt, i synnerhet om det av något skäl inte anses möjligt eller lämpligt att använda digitala lösningar. Regeringen vill också framhålla att även om riksdagen formellt är beslutsför med enbart ett fåtal ledamöter skulle legitimiteten i sådana situationer kunna ifrågasättas.

I likhet med kommittén anser regeringen att regeringsformen inte heller kan anses innehålla någon ändamålsenlig lösning om nya föreskrifter på lagområdet behövs omgående i en situation där riksdagen inte kan fullgöra sina uppgifter i fredstid.

Kommittén konstaterar vid en samlad bedömning att regeringsformens regler till stor del tillgodoser behovet av en effektiv normgivning i kriser, såväl behovet av att kunna anta ändamålsenlig beredskapslagstiftning i förväg som behovet av att få fram nya regler skyndsamt under en kris. Remissinstanserna uttrycker inte någon annan uppfattning än kommittén.

Regeringen instämmer i slutsatsen att nuvarande fördelning av normgivningsmakten mellan riksdagen och regeringen i stor utsträckning möjliggör att ändamålsenlig lagstiftning för frestida kriser kan beslutas i förväg. I den typen av lagstiftning kan riksdagen delegera till regeringen att meddela föreskrifter, dels på det fakultativa lagområdet, dels om när lagstiftning ska börja eller upphöra att tillämpas. Om nya föreskrifter behövs under en pågående kris finns det vidare möjlighet att skynda på den vanliga lagstiftningsprocessen så att nya föreskrifter kan vara på plats snabbt. Regeringsformens bestämmelser är därmed i de allra flesta fall tillräckliga för att föreskrifter ska kunna antas i förväg eller, om det inte har gjorts, beslutas tillräckligt skyndsamt under en pågående kris.

Dagens reglering kan försvåra arbetet med författningsberedskap

Kommittén anser dock att nuvarande bestämmelser i regeringsformen i två avseenden kan försvåra en effektiv krishantering. Det ena är att riksdagen inte kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som hör till det obligatoriska lagområdet i frestida kriser. Detta kan enligt kommitténs mening försvåra arbetet med författningsberedskap.

De flesta remissinstanser som yttrar sig instämmer i kommitténs bedömning. Några av dem, bl.a. *Försvarets radioanstalt*, *Försvarsmakten* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, framhåller att Sverige riskerar att drabbas av hot och händelser som ligger i en ”gråzon” mellan krigsförhållanden och frestida kriser. Försvarsmakten anger att mycket stora samhälleliga påfrestningar kan uppstå och aktualisera behov av föreskrifter på det obligatoriska lagområdet utan att reglerna i 15 kap. RF anses tillämpliga. Liknande synpunkter förs fram av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Finansinspektionen* anger att regleringarna på finansmarknadsområdet många gånger är både tekniska och detaljerade, varför normgivning på en lägre nivå än lag ofta är lämplig, samt att behovet av reglering på det området inte sällan aktualiserar gränsdragningsproblem mellan det obligatoriska och det fakultativa lagområdet.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län instämmer dock inte i kommitténs bedömning. Länsstyrelsen anser att avsaknaden av ett bemyndigande kan medföra problem när nya föreskrifter behövs under en kris men att det konstitutionella systemet är tillräckligt flexibelt även när författningsberedskapen inte har visat sig vara tillräckligt god.

För att beredskapslagstiftning ska fungera på ett ändamålsenligt sätt, kan det ofta vara lämpligt att konstruera den så att grundläggande bestämmelser tas in i lag medan mer detaljerade krav och villkor för tillämpningen författningsregleras på lägre nivå. Sådana föreskrifter kan behöva innefatta materiella krav som tillför den övergripande regleringen i lag något väsentligt nytt och därmed inte är möjlig att ta in i verkställighetsföreskriftens form. Detaljerna kan behöva anpassas under krisens förlopp. På liknande sätt kan det vara möjligt att på förhand inse att regler på ett

visst område kan behövas i en kris, men det kan vara svårt att förutse vad som bör gälla mer exakt. Förbudet mot delegation på det obligatoriska lagområdet i fredstida kriser kan som kommittén anger ytterst leda till att riksdagen i lag kan behöva reglera tider, platser, priser och andra detaljer som allmänt sett knappast lämpar sig för reglering på lagnivå. Lagarna kan sedan behöva ändras löpande under krisen. Regeringen anser precis som kommittén att det inte är en lämplig ansvarsfördelning mellan riksdagen och regeringen eller en rimlig användning av riksdagens resurser i kris.

Regeringen anser att en annan nackdel med dagens ordning är att det inte går att ta fram generellt tillämplig beredskapslagstiftning för både krigsförhållanden och allvarliga fredstida kriser, i vart fall om den ska innehålla bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet. Svårigheter som kan uppstå både under krigsförhållanden och i fredstida kriser kan behöva hanteras på helt olika sätt beroende på problemens orsak. Som kommittén anger kan det t.ex. gälla problem med betalningar, infrastrukturstörningar eller radioaktivt nedfall. Regeringen konstaterar vidare att det har blivit vanligare att främmande makt använder sig av olika typer av antagonistiskt agerande i stället för, i kombination med eller som förberedelse till, konventionellt militärt våld (hybridhot). Det kan t.ex. handla om otillbörlig informationspåverkan, politiska påverkansoperationer, ekonomiska åtgärder, cyberangrepp, användning av migrationsströmmar i syfte att destabilisera grannländer, illegal underrättelseinhämtning och fysiska sabotage av kritisk infrastruktur (prop. 2024/25:34 s. 18 och 19). Vid den typen av hot är det ofta svårt att identifiera motståndaren. Flera remissinstanser påtalar att agerandet således sker i en ”gråzon” mellan krig och fred. I likhet med kommittén kan regeringen konstatera att den skarpa åtskillnad som regeringsformen gör mellan krigsförhållanden å ena sidan och fredstida förhållanden å andra sidan innebär att antagonistiska hot och angrepp måste klassificeras som krig eller krigsfara, eller vissa anslutande extraordinära förhållanden, för att kunna utlösa särskilda regler om normgivning. Bedömningen av en viss situation kan alltså få stora konsekvenser för vilka åtgärder som är möjliga att vidta.

Sammanfattningsvis konstaterar regeringen i likhet med kommittén att det kan innebära svårigheter att det inte är möjligt att besluta bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet för fredstida kriser. Det kan begränsa möjligheterna att i förväg ta fram ändamålsenlig beredskapslagstiftning för allvarliga fredstida kriser. Det kan också leda till svårigheter om föreskrifter behövs under en sådan kris.

Avsaknaden av en lösning för akuta behov kan göra riket svårt att styra

Ett annat problem med dagens regler är enligt kommittén att det saknas en lösning för extremt brådskande normgivningsbehov. Detta påverkar statsmakternas möjligheter att reglera statsverksamheten och styra riket under en kris och därmed också deras förmåga att skydda befolkningen och riket. Flertalet remissinstanser instämmer i eller invänder i vart fall inte mot den bedömningen.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län och några andra remissinstanser delar inte kommitténs uppfattning. Enligt länsstyrelsen får absaknaden av en lösning inte så svåra konsekvenser eller hindrar statsmakternas möjligheter att styra riket. Liknande synpunkter förs fram av *Timbro* som också

Prop. 2024/25:155 anger att få föreskrifter kan ges verkan snabbare än vad som blir fallet om riksdagen behandlar ärendet. *Socialstyrelsen* anser att det ytterst finns en möjlighet att använda konstitutionell nödrätt vid en särskilt allvarlig krissituation.

Till skillnad från dessa remissinstanser håller regeringen med kommittén. Om det uppstår normgivningsbehov under en allvarlig fredstida kris som inte går att hantera med dagens normgivningsregler, aktualiseras i praktiken två alternativ. Antingen får nödvändiga åtgärder vänta tills riksdagen har hunnit behandla en proposition eller ett utskottsinitiativ, eller så tvingas regeringen agera utan stöd i regeringsformen och måste styra riket med hänvisning till konstitutionell nödrätt. Som framgår av avsnitt 4.2 finns det sedan lång tid tillbaka en bred enighet i Sverige om att sådan nödrätt är en alltför osäker grund för riksdagens och regeringens agerande i krig och andra kriser. Det kan också, som kommittén påpekar, öka risken för att obefogade åtgärder vidtas och att grundläggande fri- och rättigheter kränks. Det har vidare starkt ifrågasatts om det enbart med hänvisning till konstitutionell nödrätt är möjligt att frånga regeringsformens regler om normgivning. Om regeringen i en nödsituation skulle meddela föreskrifter som enligt grundlag ska meddelas av riksdagen genom lag är det mycket tveksamt om dessa i efterhand, vid politisk och rättslig prövning och kontroll, skulle kunna godkännas som tillkomna i laglig ordning (se SOU 2008:125 s. 525 och 526). Alternativet att vänta på riksdagsbehandlingen av ett lagförslag för att behövliga regler ska komma på plats i tid skulle vidare, som kommittén framhåller, kunna få svåra konsekvenser i riktigt allvarliga lägen. Det skulle t.ex. kunna innebära att människor, egendom eller miljö allvarligt skadas. Regeringen hindras också i en sådan situation från att ta sitt ansvar att styra riket och leda krishanteringen. Till skillnad från Timbro anser regeringen att nya föreskrifter kan få effekt mycket snabbt, exempelvis om föreskrifterna avser vissa begränsningar eller förbud. Regeringen anser att båda alternativen i en allvarlig krissituation kan få konsekvenser som framstår som djupt otillfredsställande.

Sammantaget håller regeringen med kommittén om att avsaknaden av en lösning för de fall då föreskrifter på lagområdet behövs i princip omedelbart, kan begränsa möjligheterna att ta fram nödvändiga föreskrifter under allvarliga fredstida kriser. Regeringen instämmer också i kommitténs bedömning att det kan göra riket svårt att styra i sådana situationer.

Sammanfattning av bedömningen

Sammanfattningsvis bedömer regeringen i likhet med kommittén att regeringsformens bestämmelser tillgodoser de normgivningsbehov som kan uppstå i allvarliga fredstida kriser förutom i två avseenden. Det ena är att riksdagen i fredstid inte kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som hör till det obligatoriska lagområdet. Det begränsar möjligheten att bygga upp en god författningsberedskap för fredstida kriser och kan medföra problem om nya föreskrifter behövs under en kris. Det andra är att det saknas en ändamålsenlig lösning om nya föreskrifter på lagområdet behövs i princip omedelbart eller i en situation där riksdagen tillfälligt inte kan fullgöra sin verksamhet. Det kan begränsa

7.4 Särskilda bestämmelser om normgivning i allvarliga fredstida krissituationer införs

Regeringens förslag: Särskilda bestämmelser om normgivning i allvarliga fredstida krissituationer införs i regeringsformen.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget, däribland *Finansinspektionen*, *Folkhälsomyndigheten*, *Försvarsmakten*, *Försvarets radioanstalt*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Justitiekanslern*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Länsstyrelsen i Örebro län*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Myndigheten för psykologiskt försvar*, *Polismyndigheten*, *Riksbanken*, *Riksdagens ombudsmän*, *Riksdagsförvaltningen*, *Svea hovrätt*, *Svenska institutet för europapolitiska studier*, *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges Kommuner och Regioner*, *Säkerhetspolisen* och *Totalförsvarets forskningsinstitut*, tillstyrker eller har inga invändningar mot det. Flera av dem, bl.a. *Finansinspektionen*, *Försvarshögskolan*, *Inspektionen för vård och omsorg*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Riksbanken* och *Riksdagens ombudsmän*, framhåller att kommitténs överväganden är väl avvägda och väl motiverade. Några andra remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Myndigheten för stöd till trossamfund* och *Totalförsvarets forskningsinstitut*, betonar att det är förenat med risker att inte ha möjlighet till effektiv normgivning i en kris.

Flera remissinstanser, däribland *Centrum för rättvisa*, *Civil Rights Defenders*, *Journalistförbundet*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Region Skåne* och *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen*, instämmer visserligen i att det kan finnas behov av särskilda normgivningsregler för fredstida kriser. De anser dock att vissa delar av kommitténs förslag är för långtgående. De menar även att risker och konsekvenser i dessa delar inte är tillräckligt utredda. Det gäller enligt *Civil Rights Defenders* särskilt ur ett rättssäkerhets- och människorättsperspektiv. Liknande synpunkter förs fram av *Barnombudsmannen* som också beklagar att utredningen genomgående saknar ett barnrättsperspektiv.

Affärsverket svenska kraftnät, *Företagarna*, *Livsmedelsverket*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*, *Sveriges Civilförsvarsförbund* och *Tidningsutgivarna* avstyrker förslaget i dess helhet. De anser att riskerna med förslaget är större än nyttan och att dess konsekvenser inte är tillräckligt utredda.

När det gäller de föreslagna bestämmelsernas tillämpningsområde anser flera remissinstanser, däribland *Civil Rights Defenders*, *Försäkringskassan*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Migrationsverket* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, att det behövs en tydligare definition av uttrycket allvarlig fredstida krissituation och en närmare exemplifiering av situationer som är tänkta att omfattas. I motsats till dessa

Prop. 2024/25:155 remissinstanser framhåller samtidigt både Försvarshögskolan och Riksdagens ombudsmän att det behövs ett visst bedömningsutrymme och att tillräcklig ledning för tolkning och tillämpning av bestämmelserna ges i betänkandet.

Livsmedelsverket och Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser att ett annat uttryck än allvarliga fredstida krissituationer bör övervägas. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap föreslår att regleringens mål och syfte uttryckligen ska anges i författningstexten för att motverka risken för missbruk av reglerna.

Civil Rights Defenders anser att förslaget inte är förenligt med Europa-konventionen och Europadomstolens praxis. Liknande synpunkter förs fram av Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen.

Skälen för regeringens förslag

Regeringsformen bör ändras enbart om starka skäl talar för det

Regeringen bedömer att dagens normgivningsregler räcker långt men att det kan uppstå situationer där reglernas nuvarande utformning begränsar möjligheterna att hantera en allvarlig fredstida kris på ett effektivt sätt.

Att de befintliga bestämmelserna innebär vissa begränsningar betyder dock inte att regeringsformen nödvändigtvis ska ändras. Syftet med fördelningen av normgivningsmakten är att de viktigaste politiska besluten ska fattas av riksdagen. En ordning som innebär att riksdagen i viss mån kan delegera sådant beslutsfattande till regeringen, eller att regeringen i exceptionella fall får fatta besluten utan ett särskilt bemyndigande, är ett avsteg från denna grundsats. Ett sådant avsteg skulle kunna göras med sådan verkan att regeringen ges rätt att meddela föreskrifter som normalt sett är förbehållna riksdagen och som kan vara mycket ingripande.

Frågan om regeringens normgivningskompetens i fredstida kriser har utretts flera gånger tidigare utan att några förändringar har genomförts. Grundlagsutredningen lade 2008 fram ett förslag om nya bestämmelser som skulle ge regeringen en självständig rätt att i vissa nödsituationer meddela föreskrifter som annars ska meddelas av riksdagen genom lag (SOU 2008:125 s. 521, 524–527, 812 och 813). Förslaget fick viss remisskritik och regeringen ansåg att det inte borde genomföras utan ytterligare utredning (prop. 2009/10:80 s. 207). Redan på 1960-talet övervägde Författningsutredningen en mer vidsträckt delegationsmöjlighet till regeringen i krig och krigsfara och andra utomordentliga förhållanden än vad som senare kom att genomföras i nuvarande 15 kap. 6 § RF (se t.ex. SOU 1963:16 s. 75 och SOU 1963:17 s. 475 och 476). För en närmare genomgång av tidigare förslag om normgivning i kriser, se SOU 2023:75 s. 278–287.

Såväl kommittén som flera remissinstanser, bl.a. *Centrum för rättvisa*, *Civil Rights Defenders*, *Journalistförbundet*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Region Skåne* och *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen*, framhåller att det är förenat med vissa risker att utöka regeringens normgivningskompetens i fredstida kriser. Det handlar främst om att en sådan reglering skulle kunna missbrukas eller användas i situationer där det inte är motiverat, att de föreskrifter som tas fram skyndsamt skulle kunna bli för långtgående eller av dålig kvalitet och

att en möjlighet till skyndsam normgivning skulle kunna göra att arbetet med författningsberedskap för fredstida kriser inte prioriteras.

Regeringen anser att det finns stor anledning att beakta dessa farhågor. Att ändra ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen när det gäller normgivning utanför krigsförhållanden innebär en långtgående och principiell förändring. Det påpekas av flera remissinstanser, däribland *Arbetsförmedlingen*, *Civil Rights Defenders*, *Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet* och *Stockholms kommun*. Grundläggande konstitutionella förändringar av det här slaget kräver givetvis noggranna överväganden.

Regeringen anser mot den bakgrunden att en utvidgad normgivningsmakt för regeringen i vissa fredstida kriser bör komma i fråga endast om det finns starka skäl som talar för det. Som bl.a. *Civil Rights Defenders* anger är det också angeläget att en eventuell ny reglering är rättssäker och proportionerlig och inte öppnar upp för missbruk.

Starka skäl talar för att regeringsformen behöver kompletteras

Som framgår av avsnitt 4 anser regeringen att Sverige måste kunna styras på ett effektivt och legitimt sätt även i svåra lägen, som allvarliga fredstida kriser. Planeringen för kriser bör inte bygga på konstitutionell nödrätt.

Kommitténs förslag innebär att särskilda bestämmelser om normgivning för vissa fredstida kriser införs i regeringsformen. I sådana situationer ska riksdagen kunna utvidga regeringens normgivningsmakt genom ett särskilt beslut som har två konsekvenser. För det första ska riksdagen kunna delegera normgivningsmakt till regeringen på det obligatoriska lagområdet, där delegation annars inte är tillåten. För det andra ska regeringen i exceptionella fall kunna meddela nödvändiga föreskrifter på lagområdet utan bemyndigande i lag. I undantagsfall ska regeringen kunna aktivera befogenheterna. Kommittén bedömer att de risker som är förenade med den föreslagna regleringen minimeras genom utformningen av förslaget.

Att regeringsformen bör kompletteras med särskilda normgivningsregler för vissa fredstida kriser stöds av en övervägande majoritet av remissinstanserna. Många av dem tillstyrker eller har inga invändningar mot kommitténs förslag i deras helhet. Flera remissinstanser, bl.a. *Arbetsgivarverket*, *Sveriges akademikers centralorganisation* och *Inspektionen för vård och omsorg*, anger att det är rimligt att regeringen har större befogenheter i en krissituation jämför med vad som normalt gäller och att förslagen möjliggör att Sverige även i allvarliga fredstida kriser kan styras på ett konstitutionellt adekvat sätt där riksdag och regering kan fullgöra sina respektive roller. *Gislaveds kommun* anser att förslagen höjer Sveriges förmåga att agera i händelse av allvarliga fredstida kriser. Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Myndigheten för stöd till trossamfund* och *Totalförsvarets forskningsinstitut*, framhåller också att det är förenat med risker att inte ha möjlighet till effektiv normgivning under en allvarlig fredstida kris.

Samtidigt för flera remissinstanser, däribland *Arbetsförmedlingen*, *Centrum för rättvisa*, *Civil Rights Defenders*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen*, fram invändningar mot delar av kommitténs förslag. Invändningarna rör regeringens möjlighet att i undantagsfall aktivera de

särskilda befogenheterna på egen hand och att regeringen i exceptionella fall ska kunna meddela föreskrifter på lagområdet utan ett bemyndigande i lag från riksdagen. De kritiska remissinstanserna anser att dessa delar av förslaget är för långtgående och att dess risker och konsekvenser inte är tillräckligt analyserade. Fakultetsnämnden tillägger att de komparativa utblickar som kommittén låtit göra är alltför begränsade. Några andra, bl.a. *Affärsverket svenska kraftnät*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Tidningsutgivarna* och *Timbro*, motsätter sig förslagen i deras helhet. Även deras synpunkter går i huvudsak ut på att behovet av särskilda normgivningsregler är begränsat, att riskerna med förslagen överväger nyttan och att förslagen inte är tillräckligt väl utredda.

Som framgår av avsnitt 7.3 anser regeringen att dagens grundlagsregler kan försvåra möjligheterna att ta fram adekvata regler inför och under allvarliga fredstida kriser och att det kan få svåra konsekvenser. Det kan antingen leda till att nödvändiga åtgärder inte kommer till stånd alls eller till att åtgärder vidtas utan ett tydligt rättsligt stöd och utan parlamentariskt inflytande. Dagens reglering riskerar också att påverka ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen negativt. Om inga andra möjligheter finns, kan riksdagen behöva ta initiativ till lagstiftning genom utskottsinitiativ och även ansvara för att lagstiftningen hålls uppdaterad under krisen. Det kan påverka kvaliteten i beslutsfattandet och göra att uppgiften att granska regeringen hamnar i bakgrunden. Regeringen skulle å sin sida förväntas leda krishanteringen men i akuta situationer sakna laglig möjlighet att få till stånd nödvändiga åtgärder tillräckligt snabbt.

Civil Rights Defenders och Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen anger att kommitténs förslag inte är förenliga med Europadomstolens praxis för hur och när ett undantagstillstånd får utlysas. Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen anser att det inte är en acceptabel rättslig hållning att Europakonventionen och Europadomstolens praxis ska tillämpas endast i viss mån. Med anledning av dessa synpunkter vill regeringen framhålla följande. Artikel 15 i Europakonventionen handlar om att stater i vissa allvarliga nödlägen kan avvika från vissa konventionsförpliktelser och begränsa fri- och rättigheter utöver vad som är tillåtet under normala förhållanden. Något sådant utrymme möjliggör inte de föreslagna nya normgivningsreglerna i regeringsformen. Regeringen kommer alltså inte att kunna begränsa fri- och rättigheter i större utsträckning eller på andra villkor än vad riksdagen kan. Till skillnad från Europakonventionen innehåller regeringsformen inte heller någon generell möjlighet att göra större inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter i svåra kriser, inte ens i krig. Regeringen anser således att förslagen är förenliga med Europakonventionen och Europadomstolens praxis.

Med anledning av att flera remissinstanser efterfrågar en djupare analys av förslagens risker och konsekvenser vill regeringen föra fram följande. Regeringen anser för sin del att kommittén ingående värderar flera argument som talar mot en ändring av regeringsformen, däribland att en utökad normgivningsmakt för regeringen kan missbrukas eller användas i situationer där det inte är motiverat. De förslag som kommittén lämnar är tydligt utformade med beaktande av dessa risker, bl.a. genom att regeringens utökade befogenheter ska bygga på en bred parlamentarisk enighet och att riksdagen hela tiden ska ha ett avgörande inflytande över

hur befogenheterna används. Enligt regeringens mening innebär den mekanism som föreslås att den snabbhet som kan krävas för att i akuta kriser effektivt kunna skydda betydande värden balanseras på ett ändamålsenligt sätt mot vikten av rättssäkerhet och parlamentarisk kontroll. Det är en slutsats som flera remissinstanser står bakom, däribland *Finansinspektionen*, *Försvarshögskolan*, *Inspektionen för vård och omsorg*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Riksbanken*, *Riksdagens ombudsmän*, *Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges Akademikers Centralorganisation*. Riksdagens ombudsmän menar att kommittén har utfört ett mycket gediget arbete och att de resonemang som förs framstår som mycket väl underbyggda och fördelarna respektive riskerna med de olika förslagen redovisas på ett tydligt sätt. Försvarshögskolan anger bl.a. att kommitténs argumentation håller genom hela betänkandet och att det är tydligt att viktiga svenska principer eller ståndpunkter, i synnerhet likhetsprincipen och att inte utöva konstitutionell nödrätt, har beaktats väl. *Svenska institutet för europapolitiska studier* framhåller också att kommitténs förslag tar sin utgångspunkt i vetenskapligt vedertagna principer för hur beslut ska fattas i krig och i allvarliga kriser, nämligen med den huvudsakliga utgångspunkten att lagarna redan ska finnas på plats – med endast begränsade möjligheter till delegation till den exekutiva makten, som begränsas i tid och är under fortsatt kontroll av parlamentet.

Regeringen vill också framhålla att de argument som kommittén för fram för en grundlagsändring väger tungt, eftersom syftet är att säkerställa en rättssäker och ändamålsenlig hantering av allvarliga fredstida kriser för att kunna skydda befolkningen och riket från hot och faror.

I likhet med kommittén och en stor majoritet av remissinstanserna anser regeringen därför att det finns starka skäl att komplettera regeringsformen för att komma till rätta med de problem som har identifierats. Regeringen delar vidare kommitténs uppfattning att de risker som en sådan konstitutionell förändring kan innebära till stor del beror på hur regleringen utformas och att det går att minimera riskerna vid utformningen av reglerna.

Regeringen behandlar förslagets olika delar och remissinstansernas synpunkter på dessa i avsnitt 7.5. Dessförinnan behandlas det föreslagna tillämpningsområdet för bestämmelserna, liksom vissa allmänna utgångspunkter för utformningen av regleringen.

Bestämmelserna ska tillämpas i allvarliga fredstida krissituationer

I svensk rätt förekommer en rad olika uttryck för att beskriva kriser. Några exempel är allvarliga händelser, extraordinära förhållanden, extraordinära situationer, svåra påfrestningar på samhället, samhällsstörningar och allmänt nödläge som hotar nationens existens (se SOU 2023:75 s. 108–112).

Sedan den 1 januari 2023 förekommer uttrycket *fredstida krissituationer* i regeringsformen (8 kap. 13 §). Av bestämmelsen framgår att riksdagen kan bemyndiga Riksbanken att meddela vissa föreskrifter i fråga om bl.a. fredstida krissituationer. Vilka situationer uttrycket tar sikte på är kortfattat beskrivet i förarbetena. Det som avses är mycket allvarliga kriser, inte olyckor och andra händelser av mer vardaglig karaktär (jfr prop. 2021/22:41 s. 226, se även prop. 2004/05:5 s. 266 och SOU 2019:46 s. 1589). Ett exempel som nämns är ett långvarigt elavbrotts effekter på kontanthantering (prop. 2021/22:41 s. 122). Fredstida krissituationer

Prop. 2024/25:155 används som uttryck även i bl.a. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), radio- och tv-lagen (2010:696), lagen (2015:1016) om resolution, lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap. Uttrycket förekommer också i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) där det finns en definition. Med fredstida krissituationer avses i förordningen situationer som 1) avviker från det normala, 2) drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, 3) innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och 4) kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

I övrigt innehåller regeringsformen enbart uttryck som tar sikte på en specifik situation eller kris, som t.ex. svår ekonomisk kris (2 kap. 10 §) och farsot (2 kap. 24 §). När Grundlagsutredningen föreslog särskilda bestämmelser om normgivning användes ordet *nödsituationer*. Det som avsågs var situationer som innebär 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 (SOU 2008:125 s. 521, 524–527, 812 och 813).

Kommittén föreslår att de nya bestämmelserna om normgivning ska kunna tillämpas i *allvarliga fredstida krissituationer*. Uttrycket bygger på fredstida krissituationer, som alltså redan förekommer i bl.a. regeringsformen, men tar sikte på situationer av en högre allvarlighetsgrad. Vid en jämförelse med den befintliga bestämmelsen i regeringsformen ska alltså de situationer där de nya bemyndigandena kan tillämpas kännetecknas av att krisen är av allvarligare slag.

De flesta remissinstanser är positiva till eller har inga invändningar mot kommitténs val av uttryck. *Livsmedelsverket* anser dock att allvarliga fredstida krissituationer är för brett och bör ersättas med ett uttryck som är mera träffsäkert och snävare, t.ex. extraordinära förhållanden.

Regeringen konstaterar att uttrycket fredstida krissituationer redan förekommer i en bestämmelse i regeringsformen för att beteckna kriser. Uttrycket används också i författningar på lägre nivå och får antas ha ungefär samma innebörd i alla författningar där det förekommer, vilket kan ge ett visst tolkningsstöd. Den definition som finns av uttrycket ligger också nära Grundlagsutredningens definition av nödsituationer. Det finns mot den bakgrunden förutsättningar för en någorlunda systematik utifrån det avsedda tillämpningsområdet för nya bestämmelser i regeringsformen.

Ett annat uttryck som i dag används i regeringsformen är *extraordinära förhållanden* som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i (15 kap. 6 och 12 §§). Ett alternativ skulle kunna vara att som Livsmedelsverket föreslår i stället använda uttrycket extraordinära förhållanden i de nya bestämmelserna om normgivning. Det skulle kunna bidra till en viss systematik i regeringsformens reglering av krig och andra kriser. Samtidigt förekommer det snarlika uttrycket *extraordinära händelser* i vanlig lag och tar då sikte på situationer som inte är av samma allvarliga karaktär som de som är avsedda att regleras här (se t.ex. 1 kap. 4 § lagen [2006:544] om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap). Det talar enligt regeringens mening mot att använda uttrycket i regeringsformen. Fredstida

krissituation tycks också vara det uttryck som numera oftast förekommer i ny lagstiftning om kriser. Regeringen noterar exempelvis att Utredningen om kommuners och regioners beredskap nyligen har föreslagit en ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap där uttrycket fredstida krissituation används i stället för extraordinära händelser, med samma definition som i beredskapsförordningen (SOU 2024:65). Utredningen föreslår även att uttrycket *kvalificerad fredstida krissituation* ska tas in i samma lag och att det ska avse en mycket omfattande och svårartad fredstida krissituation som innebär en hög risk för många människors liv och hälsa eller för mycket omfattande skador på egendom eller miljön. Förslagen bereds i Regeringskansliet.

Till skillnad från Livsmedelsverket anser regeringen mot den bakgrunden att fredstida krissituationer är det mest lämpliga uttrycket att utgå ifrån, och inte exempelvis extraordinära förhållanden. Samtidigt anser regeringen, i likhet med kommittén, dels att de nya normgivningsreglerna bara ska kunna tillämpas när det verkligen är motiverat, dels att det uttryck som ska användas i regeringsformen bör ha en självständig innebörd. Det finns därför skäl att skärpa uttrycket på det sätt som kommittén föreslår och låta de nya bestämmelserna avse allvarliga fredstida krissituationer.

Allvarliga fredstida krissituationer bör inte definieras i grundlag

Kommittén gör bedömningen att en uttrycklig definition av allvarliga fredstida krissituationer inte bör tas in i regeringsformen eftersom en sådan riskerar att bli antingen för snäv och snabbt föråldrad, eller så allmänt hållen att den ger begränsad ledning. Enligt kommitténs mening är det bättre med en noggrann reglering av vem som avgör om det råder en sådan krissituation.

Civil Rights Defenders är inte enig med kommittén utan anser att en tydlig definition av uttrycket ger en grund för en enhetlig tolkning och tillämpning, vilket minskar risken för godtyckliga bedömningar. Liknande synpunkter förs fram av *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* som anger att avsaknaden av en definition i regeringsformen riskerar att göra krisen politisk och leda till en omotiverad tillämpning av bestämmelserna.

Regeringen delar i och för sig uppfattningen att avsaknaden av en definition av allvarliga fredstida krissituationer kan leda till ett större tolkningsutrymme vid tillämpningen av de nya bestämmelserna. Samtidigt anser regeringen, i likhet med *Försvärshögskolan* och *Riksdagens ombudsmän*, att det behövs ett bedömningsutrymme för att regleringen ska kunna få avsedd effekt och att en definition i grundlag därför skulle behöva utformas med förhållandevis vida och allmänt hållna ramar för att inte riskera att bli för snävt avgränsad. Regeringen konstaterar vidare att det är mycket ovanligt att särskilda uttryck definieras i regeringsformen. Som framgår av avsnitt 6.2.3 definieras exempelvis termerna krig och krigsfara inte i regeringsformen, trots att de innebär stora förändringar av den konstitutionella ordningen. Regeringen bedömer att en mer ändamålsenlig ordning i det här fallet är att, som kommittén föreslår, införa en noggrann reglering av vem som avgör om det råder en allvarlig fredstida krissituation och låta beslutet bygga på bred parlamentarisk enighet.

Även om kommittén inte föreslår en definition i grundlag gör den vissa uttalanden om det valda tillämpningsområdet allvarliga fredstida krissituationer. Det som ska avses är enligt kommitténs mening situationer som är av mycket svår karaktär och som avviker från det normala. Det kan t.ex. handla om svåra naturkatastrofer, ovanligt stora och svårartade olyckor, storskaliga terroristattentat, allvarliga epidemier eller omfattande störning av kritisk infrastruktur eller försörjningssystem. Kommittén konstaterar att händelser likt Tjernobylolyckan 1986 eller orkanen Katrina 2005 tveklöst hade varit att anse som allvarliga fredstida krissituationer om de inträffat i Sverige. Kommittén anger också att vissa skeden av covid-19-pandemin skulle ha kunnat betraktas som en allvarlig fredstida krissituation.

Några remissinstanser anser att tillämpningsområdet måste förtydligas ytterligare. *Civil Rights Defenders* anser att kommitténs definition är vagt formulerad och öppnar upp för godtycklig tolkning och potentiellt maktmissbruk. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anger att det behövs någon form av närmare ledning för att inte ge utrymme för tillfälliga opinionsbildningar och riskera att en kris blir politisk, vilket skulle kunna skada allmänhetens förtroende för staten och myndigheterna. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att vissa minimikrav måste uppfyllas, t.ex. att krisen innebär att centrala samhällsfunktioner och institutioners möjlighet att fungera försvagas på ett sätt som är omfattande, oförutsebart och snabbt och som medför starka negativa konsekvenser för enskilda eller allmänna intressen. Enligt fakultetsnämnden framstår det också som centralt att det handlar om tidsbegränsade påfrestningar. Fakultetsnämnden anger också att fredstida kriser är mer diffust än krig och menar att det är tveksamt om det kan preciseras på ett sätt som ger möjlighet för krisregler att användas effektivt. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* anser att det torde vara möjligt att närmare exemplifiera den typ av kriser som avses omfattas. Även *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Timbro* efterlyser fler konkreta exempel på vilka kriser som skulle kunna omfattas av reglerna. *Timbro* anser också att det bör klargöras om vissa inträffade kriser, bl.a. covid-19-pandemin, finanskrisen 2008 och flyktingkrisen 2015, hade varit att betrakta som allvarliga fredstida krissituationer. Övriga remissinstanser för inte fram några invändningar mot kommitténs överväganden i den här delen. *Myndigheten för psykologiskt försvar* framhåller dock att det är angeläget att reglerna tar sikte på kriser av en mycket hög allvarlighetsgrad där det föreligger konkret och omedelbar fara för grundläggande demokratiska värden.

Med anledning av remissinstansernas invändningar i fråga om risken för en alltför vid tolkning av uttrycket vill regeringen anföra följande. Regeringen instämmer i uppfattningen att det behövs viss ledning kring vilka situationer som skulle kunna omfattas. Det ger en ökad förutsebarhet och sätter nödvändiga ramar för tillämpningen av bestämmelserna. Som kommittén anger bör det handla om fredstida kriser av mycket allvarlig karaktär, som ofta är sektorsövergripande och rör stora delar av samhället. Det handlar alltså om allvarliga händelser utanför det vanliga, som drabbar många människor eller stora delar av samhället, som kan få mycket långtgående konsekvenser och som är svåra eller omöjliga att hantera med de vanliga normgivningsreglerna. Däremot är de nya bestämmelserna inte

avsedda att hantera generella och mer långvariga samhällsproblem, och inte heller händelser som visserligen är oväntade men vars konsekvenser för befolkningen och samhället i stort är begränsade. Regeringen anser vidare, i likhet med kommittén, att viss ledning vid tolkningen bör kunna hämtas från uttalanden i lagförarbeten där det uttalats att det som avses med fredstida krissituationer är mycket allvarliga kriser. Viss ledning kan också hämtas från den nuvarande legaldefinitionen av uttrycket i beredskapsförordningen, även om viss försiktighet i det avseendet är påkallad med hänsyn till normhierarkin och avsaknaden av förarbeten. Vid tolkningen av vad som är en mycket allvarlig fredstida kris, bör stöd för bedömningen i viss mån också kunna hämtas från Europadomstolens tolkning av vad som är ett allmänt nödläge enligt artikel 15 i Europakonventionen. Det som faller inom tillämpningsområdet för den bestämmelsen i fredstid torde i många fall kunna betraktas som tillräckligt allvarligt för att vara en allvarlig fredstida krissituation. Som kommittén framhåller bör även definitionen av nödsituationer i Grundlagsutredningens förslag från 2008 kunna beaktas vid tolkningen. Vid en jämförelse mellan fredstida krissituation och nödsituation torde dessa uttryck till stor del ta sikte på samma situationer.

När det gäller frågan om konkreta händelser som skulle kunna omfattas är det som kommittén anger vanskligt att ge sådana exempel. Regeringen har dock ingen annan uppfattning än kommittén när det gäller händelser i paritet med t.ex. Tjernobyolyckan 1986 eller orkanen Katrina 2005. Samma sak gäller 11 september-attackerna 2001 om en sådan attack inte hade bedömts utgöra krig eller krigsfara. Regeringen instämmer också i kommitténs bedömning att covid-19-pandemin i vissa svåra skeden skulle ha kunnat betraktas som en allvarlig fredstida krissituation. Samtidigt vill regeringen framhålla att det är en sak att i ett akut skede av en fredstida kris göra en bedömning av läget och ta ställning, en helt annan sak att i efterhand göra en utvärdering av hur allvarlig och omfattande krisen verkligen blev och vilka normgivningsbehov som faktiskt uppstod.

Försäkringskassan anser att det behöver tydliggöras i förarbetena hur uttrycket allvarlig fredstida krissituation skiljer sig från uttrycket fredstida krissituation i 8 kap. 13 § RF. *Migrationsverket* framhåller att det är ett generellt problem att svensk rätt, inklusive Europakonventionen, innehåller så många olika uttryck för kriser och att det vore lämpligt att förklara deras status i förhållande till varandra. Med anledning av dessa synpunkter konstaterar regeringen att det förekommer olika uttryck i svensk rätt för att beskriva kriser och att de delvis överlappar varandra. Kommittén har dock inte haft i uppdrag att ta ett helhetsgrepp över begreppsbildningen, och några närmare uttalanden om hur de olika uttrycken förhåller sig till varandra är inte lämpligt att göra i det här sammanhanget. Regeringen nöjer sig därför med att klargöra att uttrycket allvarliga fredstida krissituationer är ett självständigt uttryck som är mer kvalificerat än fredstida krissituation och som avser samma typ av situationer, men av en högre allvarlighetsgrad, än de i 8 kap. 13 § RF.

Regeringen vill slutligen framhålla att tillämpningen av bestämmelserna kommer att ske av regeringen under konstitutionellt ansvar och i hög grad bli föremål för parlamentarisk kontroll. Som framgår av avsnitt 7.5.1 föreslås bl.a. att riksdagen med bred parlamentarisk enighet, tre fjärdedelar av

de röstande, ska avgöra om en händelse är en allvarlig fredstida krissituation. I det ligger ett mycket starkt skydd mot en omotiverad tillämpning.

Sammantaget anser regeringen, i likhet med bl.a. Försvarshögskolan och Riksdagens ombudsmän men till skillnad från t.ex. Civil Rights Defenders och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, att det finns tillräcklig vägledning kring det föreslagna tillämpningsområdet för att bestämmelserna ska kunna tillämpas på ett förutsebart och rättssäkert sätt. Regeringen delar alltså inte den tveksamhet som Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet ger uttryck för när det gäller möjligheten att tillämpa krisregler effektivt.

Sammanfattning av förslaget

Sammanfattningsvis anser regeringen, i likhet med kommittén och det stora flertalet remissinstanser, att särskilda bestämmelser om normgivning ska tas in i regeringsformen och att de nya bestämmelserna ska tillämpas i allvarliga fredstida krissituationer. Det uttrycket bör inte definieras i grundlagstexten.

7.5 Utformningen av de nya bestämmelserna

7.5.1 Ett aktiveringsbeslut utlöser särskilda befogenheter

Regeringens förslag: Om det råder en allvarlig fredstida krissituation och förhållandena kräver det ska riksdagen kunna besluta att regeringen ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter. Ett sådant beslut ska kräva att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om det.

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

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget, däribland *Finansinspektionen, Försvarshögskolan, Försvarsmakten, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Länsstyrelsen i Stockholms län, Migrationsverket, Myndigheten för psykologiskt försvar, Riksbanken, Riksdagens ombudsmän, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Regioner, Tjänstemännens centralorganisation och Totalförsvarets forskningsinstitut*, tillstyrker eller har inga invändningar mot det. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet framhåller att den föreslagna mekanismen för att möjliggöra annars otillåten normgivning är utmärkt och välavvägd.

Flera andra remissinstanser, bl.a. *Arbetsförmedlingen, Centrum för rättvisa, Civil Rights Defenders, Region Skåne, Stockholms kommun och Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen*, tillstyrker eller har inga invändningar mot den föreslagna huvudregeln att riksdagen

genom ett särskilt beslut kan aktivera regeringens befogenheter. Dessa remissinstanser avstyrker dock förslaget om att regeringen i undantagsfall ska kunna fatta beslutet på egen hand. De anser i huvudsak att det saknas behov av en undantagsregel och att riskerna inte är tillräckligt utredda. Även Centrum för rättvisa och *Stockholms tingsrätt* ifrågasätter nödvändigheten av en undantagsregel, särskilt eftersom kommittén föreslår stärkta möjligheter för riksdagen att sammanträda och att det inte ställs något kvorumkrav för beslutet.

Några remissinstanser, bl.a. Centrum för rättvisa, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* och *Svea hovrätt*, anser att förslaget bör kompletteras med vissa skärpta krav och villkor.

Folkhälsomyndigheten önskar ett klagörande av vad som gäller om två allvarliga fredstida krissituationer pågår samtidigt. Institutet för mänskliga rättigheter efterfrågar ett förtydligande av Lagrådets roll.

Affärsverket svenska kraftnät, *Företagarna*, *Livsmedelsverket*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*, *Sveriges Civilförsvarsförbund* och *Tidningsutgivarna* avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Regeringens befogenheter ska bygga på ett särskilt beslut

Kommittén föreslår att regeringens befogenheter ska vara beroende av ett särskilt beslut som aktiverar befogenheterna. Utan ett sådant beslut ska de särskilda normgivningsreglerna inte kunna tillämpas. För att beslutet ska kunna fattas föreslår kommittén att två förutsättningar ska vara uppfyllda: dels ska det råda en allvarlig fredstida krissituation (se avsnitt 7.4), dels ska förhållandena kräva att regeringen ges särskilda befogenheter att meddela föreskrifter. Det är alltså först om det inte bedöms möjligt att hantera en allvarlig fredstida krissituation på ett ändamålsenligt sätt med de vanliga normgivningsreglerna som regeringen ska ges utökade befogenheter. Som exempel nämner kommittén situationer där bemyndiganden till regeringen inom det obligatoriska lagområdet bedöms nödvändiga eller då det kan förutses att nya föreskrifter på det fakultativa eller det obligatoriska lagområdet kommer att behövas mycket snabbt.

En övervägande majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Några remissinstanser har dock synpunkter på villkoret att förhållandena ska kräva att regeringen får utökade befogenheter. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* anser att det skulle kunna anges att beslutet kan fattas om det krävs för att skydda befolkningen och riket. Genom att på det sättet förse regleringen med angivande av mål och syfte anser myndigheten att risken för att mandaten missbrukas minskar. *Institutet för mänskliga rättigheter* föreslår att kravet för att aktivera befogenheterna ska vara att förhållandena gör detta oundvikligen nödvändigt. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anger att tillämpningen av reglerna riskerar att bli omotiverad om ett aktiveringsbeslut tas i ett tidigt skede under en kris innan några normgivningsbehov ens har uppstått.

Regeringen anser, som kommittén och de remissinstanser som yttrar sig, att de särskilda normgivningsreglerna bör bygga på ett särskilt beslut. Att regeringens utökade befogenheter aktiveras på detta sätt ger en tydlighet

Prop. 2024/25:155 som får anses särskilt viktig eftersom det finns vissa svårigheter med att i förväg definiera exakt vad som utgör en allvarlig fredstida krissituation. Som kommittén anger bör initiativet till beslutet normalt komma från regeringen, som ansvarar för krishanteringen och bäst kan bedöma om befogenheterna behövs. Det hindrar inte ett utskott från att självmantala initiativ till att riksdagen ska besluta om att aktivera de särskilda normgivningsbefogenheterna för regeringen.

Vidare bedömer regeringen att ett särskilt krav bör anges i lagtexten för att klargöra att befogenheterna bara kan aktiveras när det är motiverat. Många fredstida kriser kan hanteras enligt de vanliga reglerna i 8 kap. RF. I sådana fall ska de särskilda bestämmelserna om normgivning inte tillämpas. Uttrycket förhållandena kräver det förekommer sedan tidigare i regeringsformen som villkor för att aktivera krigsdelegationen i krig eller krigsfara (15 kap. 2 §). Riksdagen och regeringen har i det sammanhanget ansett att villkoret är en tillräcklig spärr mot ett otillbörligt inkallande av delegationen (prop. 1987/88:6 s. 30 och bet. 1987/88:KU16 s. 4, se vidare avsnitt 6.2.3). Regeringen anser, till skillnad från Länsstyrelsen i Västra Götalands län, att det finns goda skäl för att beslutet ska kunna fattas redan innan det finns konstaterade behov av nya föreskrifter, om det kan antas att sådana behov kommer att uppstå under krisen. Det innebär att beslutet kan fattas med något mindre brådska. Samtidigt vill regeringen understryka att utgångspunkten är att föreskrifter ska tas fram i vanlig ordning om det redan tidigt står klart vilka föreskrifter som kommer att behövas för att hantera krisen.

Sammantaget anser regeringen, till skillnad från bl.a. Institutet för mänskliga rättigheter och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, att det uttryck som kommittén föreslår innebär ett ändamålsenligt krav för att befogenheterna inte ska kunna aktiveras i situationer där det inte är motiverat, samtidigt som det ger utrymme för nödvändig flexibilitet.

Folkhälsomyndigheten önskar ett förtydligande om vad som ska gälla om två allvarliga fredstida krissituationer pågår under överlappande tid. Med anledning av det vill regeringen klargöra att ett aktiveringsbeslut ska avse en viss specifik krissituation och att regeringens befogenheter är kopplade till detta beslut. Om det skulle uppstå två parallella allvarliga fredstida krissituationer, som båda kräver att regeringen har särskilda befogenheter, bör alltså två separata aktiveringsbeslut fattas.

Beslutet ska fattas av riksdagen med kvalificerad majoritet

Kommittén föreslår att det i normalfallet ska vara riksdagen som fattar aktiveringsbeslutet och därmed tar ställning till om det råder en allvarlig fredstida krissituation och om förhållandena kräver att regeringen har särskilda befogenheter. Beslutet ska fattas av riksdagen med kvalificerad majoritet, tre fjärdedelar av de röstande. Något kvorumkrav föreslås inte eftersom kommittén anser att ett sådant riskerar att göra riksdagen ur stand att fatta beslut och minskar riksdagens flexibilitet.

En övervägande majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Kungliga krigsvetenskapsakademien* anser dock att kravet på kvalificerad majoritet kan innebära att beslutet blir kontraproduktivt och att regeringen då kan gå in och fatta beslut i stället. *Civil Rights Defenders* framhåller att huvudregeln att regeringens

befogenheter bör kräva ett aktiveringsbeslut från riksdagen är lämpligt och utgör en adekvat lösning men anser att kravet på kvalificerad majoritet bör kombineras med ett kvorumkrav i syfte att öka beslutets legalitet och förhindra ett hypotetiskt scenario där ledamöter ur oppositionen förhindras att delta i omröstningen. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser dock att avvägningen avseende omröstningsregeln är välmotiverad och att det vore oklokt att införa en kvorumregel eftersom riksdagens möjlighet till flexibilitet i arbetssättet skulle försvinna.

Regeringen konstaterar att det är angeläget att möjligheterna till effektiv normgivning i kritiska lägen säkerställs, så att nödvändiga åtgärder för att skydda befolkningen och riket kan vidtas med lagligt stöd. Samtidigt måste, som kommittén understryker, riksdagens ställning som folkets främsta företrädare upprätthållas och risken för en omotiverad tillämpning, eller i värsta fall missbruk, av de nya bestämmelserna minimeras. I likhet med kommittén och de flesta remissinstanser som yttrar sig, anser regeringen att det bör införas ett krav på kvalificerad majoritet vid riksdagens prövning av ett aktiveringsbeslut. Ett sådant krav säkerställer att reglerna inte kan tillämpas annat än om det finns en bred parlamentarisk enighet om att detta är nödvändigt. Kommittén överväger olika alternativ och landar i att kravet bör vara tre fjärdedelar av de röstande. Ingen remissinstans för fram några synpunkter på det. Regeringen har inte heller något annan uppfattning än kommittén i den delen. Med anledning av synpunkten från Kungliga krigsvetenskapsakademien vill regeringen påpeka att om den kvalificerade majoritet som krävs i kammaren inte uppnås, kommer det givetvis inte heller finnas skäl för regeringen att aktivera befogenheterna. Regeringen vill samtidigt understryka att bedömningen av om de särskilda befogenheterna behövs eller inte för att hantera en pågående kris ständigt måste kunna omprövas under krisens förlopp. Tidigare ställningstaganden måste kunna ändras om förhållandena kräver det. Det kan därför inte heller uteslutas att regeringen i ett enskilt fall skulle kunna behöva fatta ett aktiveringsbeslut vid någon senare tidpunkt (se närmare under rubriken Det behövs en undantagslösning för exceptionella situationer). Givetvis är dock en utgångspunkt att det även i en sådan situation finns ett brett parlamentariskt stöd för bedömningen, något som kravet på kvalificerad majoritet tillgodoser.

När det gäller frågan om kvorumkrav anser regeringen att de argument som kommittén tar upp mot att ha ett sådant krav framstår som övertygande. Även om ett krav på att ett visst antal ledamöter ska delta i omröstningen ytterligare skulle kunna säkerställa att det finns en bred parlamentarisk enighet innebär det flera nackdelar. Kvorumregler har tidigare ansetts kunna leda till bl.a. tidsförluster (SOU 1972:15 s. 279). Som kommittén framhåller skulle det kunna bli särskilt påtagligt i en allvarlig fredstida krissituation där krisen i sig kan hindra ledamöter från att närvara när beslut ska fattas. Det skulle också göra att riksdagens valmöjligheter när det gäller att frivilligt anpassa sina verksamhetsformer, som bl.a. skedde under covid-19-pandemin, avsevärt minskar. Övervägande skäl talar därför mot att ett kvorumkrav införs. Som kommittén framhåller är det dock för legitimitetens skull angeläget att beslutet vilar på en så bred bas som möjligt, trots att någon kvorumregel inte tillämpas.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser att riksdagens ställningstagande i fråga om kristillståndet bör vara tidsbegränsat

Prop. 2024/25:155 med en möjlighet till förlängning genom beslut med kvalificerad majoritet av riksdagen. Ett sådant krav skulle enligt fakultetsnämnden säkra ett kontinuerligt brett parlamentariskt stöd för krisåtgärder och säkerställa att riksdagens möjlighet att kontrollera ett kristillstånds längd även blir verksam mot en majoritetsregering.

Regeringen delar i och för sig uppfattningen att det är angeläget att regeringen inte har särskilda normgivningsbefogenheter längre än vad som är nödvändigt. Som framgår av avsnitt 7.5.4 föreslås också att det ska vara obligatoriskt att återkalla befogenheterna i vissa fall. Samtidigt konstaterar regeringen att ett aktiveringsbeslut i sig inte innebär att några konkreta åtgärder vidtas. Sådana åtgärder följer i stället av de föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av de särskilda befogenheterna. Föreskrifter som regeringen självständigt meddelar utan bemyndigande ska alltid vara tidsbegränsade, skyndsamt underställas riksdagen och ska kräva kvalificerad majoritet hos riksdagen för att godkännas (se avsnitt 7.5.3). Detta säkerställer att det hela tiden finns ett brett parlamentariskt stöd för de krisåtgärder som vidtas. När det gäller de föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av ett bemyndigande avgör riksdagen i samband med framtagandet av varje enskilt bemyndigande vilka krav som då bör gälla i fråga om exempelvis tidsbegränsning och underställning (se avsnitt 7.5.2). Därutöver föreslår regeringen att en riksdagsminoritet alltid ska kunna väcka frågan om att återkalla befogenheterna och därmed få tillstånd en prövning av om regeringen ska ha kvar de särskilda befogenheterna att meddela föreskrifter (se avsnitt 7.7). I likhet med kommittén och en majoritet av remissinstanserna anser regeringen mot den bakgrunden att något krav på tidsbegränsning när det gäller själva aktiveringsbeslutet inte är nödvändigt.

Det behövs en undantagslösning för exceptionella situationer

Att riksdagen aktiverar de särskilda befogenheterna bör som kommittén anger vara den tydliga huvudregeln. Även om alla ledtider kortas maximalt kommer det dock att ta viss tid för riksdagen att bereda och fatta ett aktiveringsbeslut. Kommittén bedömer att riksdagen ytterst skulle kunna fatta ett aktiveringsbeslut inom några dagar räknat från det att behovet uppstår när beslutet bereds efter proposition. Om beslutet i stället fattas efter ett utskottsinitiativ, gör kommittén bedömningen att det skulle kunna gå ännu något snabbare. Regeringen instämmer i bedömningarna och konstaterar att det innebär att regeringens särskilda befogenheter inte kommer att hinna aktiveras av riksdagen om nya föreskrifter på lagområdet behövs i princip direkt. Detsamma gäller om riksdagen inte kan fullgöra sina uppgifter.

Kommittén föreslår därför att regeringen i undantagsfall ska kunna aktivera befogenheterna på egen hand för att säkerställa att nödvändiga normgivningsbehov kan tillgodoses också i sådana exceptionella fall.

Flera remissinstanser motsätter sig förslaget. *Centrum för rättvisa* anser att behovsanalysen inte framstår som övertygande, särskilt då riksdagen föreslås få utökade möjligheter att sammanträda och det inte föreslås något kvorumkrav för aktiveringsbeslutet. Även *Civil Rights Defenders* anser att det saknas behov av en undantagsregel och anser att en sådan riskerar att underminera grundläggande demokratiska principer. *Civil Rights*

Defenders ifrågasätter visserligen inte att det kan uppstå situationer som kräver att nya föreskrifter på lagområdet meddelas omedelbart men anser att de skyddsmekanismer som föreslås inte är tillräckliga. *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen* är också negativ till förslaget och menar att om en tillfälligt extrem auktoritär regering skulle ha denna makt i regeringsformen kan en mycket allvarlig situation uppstå. *Stockholms kommun* anser att det är tveksamt om förslaget innehåller tillräckliga skyddsmekanismer och att riskerna bör analyseras närmare. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anger att tidsvinsten är minimal.

Med anledning av dessa synpunkter vill regeringen anföra följande. Den tid som det tar för riksdagen att bereda ett ärende för att kunna fatta ett aktiveringsbeslutet är i de allra flesta fall nödvändig och försvarlig. Som framgår av avsnitt 7.3 kan det dock uppstå situationer under en allvarlig fredstida kris när nya föreskrifter på lagområdet behöver meddelas i princip omedelbart, i extrema fall redan under dagen. Avsikten är att de nya normgivningsbestämmelserna ska kunna tillämpas också i sådana fall. Det går inte att utesluta att även någon dags fördröjning skulle kunna få mycket svåra konsekvenser i exceptionella fall. Reglerna ska också kunna tillämpas om riksdagen av något skäl inte kan sammanträda. I likhet med Centrum för rättvisa konstaterar regeringen att utökade möjligheter för riksdagen att sammanträda kan minska behovet av en undantagsreglering i vissa situationer. Detsamma gäller avsaknaden av ett kvorumkrav för aktiveringsbeslutet. Samtidigt skiljer sig förutsättningarna för att använda digitala lösningar åt i olika typer av kriser, och sådana möjligheter kan i vissa lägen vara helt uteslutna, exempelvis av säkerhetsskäl (se avsnitt 5.3). Regeringen kan vidare konstatera att även om riksdagen kan sammanträda utan att hålla fysiska möten i utskott och kammare, eller fatta beslut med ett mindre antal ledamöter närvarande, innebär det inte att ett aktiveringsbeslut kommer att kunna fattas direkt. Den fördröjning som uppkommer i samband med en riksdagsbehandling kan i extrema situationer medföra oförsvarliga skadeverkningar.

Att en undantagslösning av det här slaget är förenad med vissa risker är regeringen medveten om. Det kan exempelvis inte uteslutas att befogenheterna skulle kunna aktiveras i en situation där det inte är nödvändigt att göra det. Samtidigt är det, som kommittén och flera remissinstanser understryker, också förenat med risker om de särskilda befogenheterna inte kan tillämpas när de faktiskt behövs. Det kan leda till att det enda statsorgan som har behörighet att meddela normer som är bindande för enskilda inte kan fylla sin funktion när samhället utsätts för svåra prövningar och det finns ett stort behov av nationell styrning och handlingskraft. Sverige skulle i en sådan situation i praktiken kunna stå utan ett viktigt och effektivt verktyg i en svår kris. Det innebär som framgått en uppenbar risk för att nödvändiga åtgärder inte kommer till stånd, eller att åtgärder måste vidtas utan lagligt stöd och helt utan parlamentarisk kontroll. Det bör också framhållas att de befogenheter som aktiveras i sig är föremål för flera skyddsmekanismer (se avsnitt 7.5.2 och 7.5.3).

Regeringen anser mot den bakgrunden, i likhet med kommittén och majoriteten av remissinstanserna, att det finns ett uppenbart behov av en undantagsreglering som säkerställer att den föreslagna regleringen inte blir verkningslös i skarpa lägen. Att regeringen aktiverar befogenheterna inom

Prop. 2024/25:155 tydligt angivna ramar där riksdagen har en stark kontrollfunktion framstår enligt regeringens mening som mest ändamålsenligt.

Undantagsregeln ska omgärdas av skyddsmekanismer

Kommittén föreslår att regeringen ska få aktivera befogenheterna om det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas. Ett sådant beslut ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna beslutet ska det krävas att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om detta, annars faller regeringens beslut.

Några remissinstanser för fram synpunkter på det villkor som föreslås. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* föreslår att regeringen endast ska få fatta beslutet om riksdagen inte kan sammanträda och ett dröjsmål skulle kunna leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen. *Civil Rights Defenders* anser att kriteriet uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas är vagt och öppet för regeringens subjektiva bedömning. Liknande synpunkter framför *Företagarna* som anser att det inte är tydligt vad som är att se som uppenbart eller vem som ska avgöra detta. *Svea hovrätt* anger att det finns skäl att använda ett mer etablerat begrepp och noterar att uttrycket extraordinära förhållanden används i 15 kap. 6 och 12 §§ RF för att beskriva liknande situationer. *Tjänstemännens centralorganisation* föredrar också uttrycket extraordinära förhållanden.

Till skillnad från dessa remissinstanser anser regeringen att det uttryck som kommittén föreslår är lämpligt att använda för att ringa in de situationer som regleringen är tänkt att träffa. Uttrycket tydliggör att det ska vara fråga om fall som är så brådskande att riksdagens prövning inte kan inväntas. Det kan t.ex. handla om situationer där det är tydligt att nya föreskrifter på lagområdet behöver meddelas redan under dagen eller dagen därpå eller då det står klart att sådana föreskrifter behövs omgående i ett läge då riksdagen tillfälligt inte kan sammanträda eller ett sammankallande inte kan inväntas. Att knyta beslutet enbart till att riksdagen inte kan sammanträda, som Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet föreslår, blir enligt regeringens mening alltför begränsande. Ett krav om att ett dröjsmål skulle innebära avsevärt men för angelägna allmänna intressen föreslås för att regeringen ska få meddela föreskrifter utan bemyndigande från riksdagen med stöd av de särskilda befogenheterna (se avsnitt 7.5.3). Regeringen anser inte att ett lika strängt krav är ändamålsenligt för själva aktiveringsbeslutet. Vidare är regeringens uppfattning att uttrycket uppenbart ger ett starkare skydd mot en omotiverad tillämpning än t.ex. uttrycket extraordinära förhållanden som förekommer i 15 kap. RF med ett delvis annat och bredare tillämpningsområde (se avsnitt 7.3).

Regeringen instämmer vidare med kommittén i att regeringens beslut snarast möjligt bör underställas riksdagen. Detta framhålls också av bl.a. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet. Underställning sker genom proposition. Eftersom en proposition ska tas fram kan det, som kommittén anger, inte krävas att underställning sker omedelbart. Beslutet bör dock underställas så snart som möjligt. I regel borde det kunna ske inom några dagar. Kravet på underställning bör gälla även om riksdagen tillfälligt inte kan fullgöra sina uppgifter. Prövningen av regeringens beslut får då ske när riksdagen åter är i funktion. Regeringen anser vidare att det

är lämpligt att samma krav på kvalificerad majoritet, tre fjärdedelar av de röstande, som när riksdagen fattar beslutet bör gälla för att riksdagen ska godkänna regeringens beslut. Om en sådan majoritet inte uppnås faller regeringens beslut och de särskilda befogenheterna får inte tillämpas.

Centrum för rättvisa anser att det bör övervägas om en yttre tidsgräns ska gälla för underställande av aktiveringsbeslut fattade av regeringen och för riksdagens godkännande av beslutet. Som skäl anges att även om en riksdagsminoritet kan stoppa föreskrifter som regeringen självständigt meddelar så kan riksdagen ha tagit fram mer eller mindre långtgående bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet som också aktiveras. Regeringen anser dock i likhet med kommittén att det är tillräckligt att sådana tidsfrister gäller i nästa steg, dvs. om regeringen använder sina befogenheter för att självständigt meddela föreskrifter på lagområdet (se avsnitt 7.5.3). I dessa fall gäller samma krav på kvalificerad majoritet för att riksdagen ska godkänna föreskrifterna, vilket gör att en minoritet kan stoppa de åtgärder som regeringen vidtar. Det får vidare förutsättas att riksdagen i samband med att bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet tas fram i förväg nog överväger i vilken mån regeringens föreskrifter ska omfattas av särskilda krav och frister (se avsnitt 7.5.2).

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen menar att det inte finns något hinder mot att regeringen under en period fattar ett stort antal beslut som ska underställas riksdagen och därmed upprätthåller sina befogenheter utan inskränkning i tid, vilket är oacceptabelt. Även *Stockholms tingsrätt* uppfattar att regeringen kan kringgå skyddsmekanismerna genom att fatta nya aktiveringsbeslut. Som remissinstanserna uppmärksammar föreslår kommittén inte någon reglering som innebär ett formellt hinder mot att regeringen fattar ett nytt aktiveringsbeslut efter att riksdagen har prövat och underkänt ett tidigare sådant beslut. Enligt regeringen finns det goda skäl för en sådan ordning. En allvarlig fredstida krissituation kan förändras mycket snabbt, och behov av nya föreskrifter kan uppstå plötsligt. Att införa en reglering med spärrtid eller något annat hinder för regeringen att fatta ett nytt aktiveringsbeslut skulle riskera att hämma krishanteringen på ett oförutsebart sätt. Regeringen vill också framhålla att riksdagen alltid har möjlighet att stoppa regeringens särskilda befogenheter att meddela föreskrifter om den anser att dessa inte behövs (se avsnitt 7.5.4). Dessutom ligger det ett inbyggt skydd mot missbruk i det parlamentariska systemet som sådant och det faktum att regeringen agerar under konstitutionellt ansvar.

Sammantaget bedömer regeringen att de skyddsmekanismer som föreslås innebär att undantagsregleringen får en utformning som på ett ändamålsenligt sätt tillgodoser både behovet av nödvändig flexibilitet och intresset av parlamentarisk kontroll.

Sammanfattning av förslaget

Sammanfattningsvis anser regeringen, i likhet med kommittén, att de nya normgivningsbefogenheterna ska bygga på ett särskilt beslut som fattas av riksdagen med kvalificerad majoritet. Regeringen instämmer också, precis som majoriteten av remissinstanserna, i kommitténs bedömning att en undantagslösning bör införas och ställer sig bakom kommitténs förslag om hur en sådan bör utformas.

7.5.2 Riksdagen kan delegera föreskriftsrätt på fler områden

Regeringens förslag: Efter ett aktiveringsbeslut ska riksdagen kunna bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter i ett 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. Regeringen ska inte kunna bemyndigas att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget, däribland *Centrum för rättvisa*, *Civil Rights Defenders*, *Finansinspektionen*, *Försvarmakten*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Region Skåne*, *Socialstyrelsen*, *Stockholms kommun*, *Stockholms tingsrätt*, *Svea hovrätt*, *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen*, *Sveriges advokatsamfund* och *Riksdagens ombudsmän*, tillstyrker eller har inga invändningar mot det. Några av dem, bl.a. *Myndigheten för psykologiskt försvar* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, anser att grundlagsregleringen behöver anpassas för att möjliggöra en mer sömlös övergång från fredstid till krigsförhållanden och att förslaget är en förutsättning för att uppnå en god författningsberedskap för svåra kriser.

Timbro för fram att det fredstida tillämpningsområdet för regleringen i 15 kap. 6 § RF inte har beaktats i tillräcklig utsträckning av kommittén.

Ett par remissinstanser föreslår att regleringen ska förses med ytterligare villkor. *Institutet för mänskliga rättigheter* föreslår att det införs ett villkor om att föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandena inte får meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden för mänskliga rättigheter. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att de föreskrifter som meddelas bör upphöra att gälla vid en viss tidpunkt. *Riksbanken* anser att regeringens föreskrifter alltid ska vara tidsbegränsade och underställas riksdagen. *Journalistförbundet* efterfrågar begränsningar när det gäller att ändra grundläggande principer i grundlagarna. Förbundet menar också att insynen i beredningsprocessen hos regeringen måste öka.

Institutet för mänskliga rättigheter och *Journalistförbundet* anser att Lagrådets roll behöver tydliggöras.

Affärsverket svenska kraftnät, *Företagarna*, *Livsmedelsverket*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*, *Sveriges Civilförsvarsförbund* och *Tidningsutgivarna* avstyrker förslaget. *Länsstyrelsen* anser bl.a. att regleringen kan leda till att arbetet med författningsberedskap inte prioriteras.

Skälen för regeringens förslag

Riksdagen ska få delegera till regeringen som under krigsförhållanden

Kommittén föreslår att riksdagen i allvarliga fredstida krissituationer ska ges samma möjligheter att delegera normgivningsmakt till regeringen som

under krigsförhållanden. Efter ett aktiveringsbeslut ska riksdagen alltså i lag kunna bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om exempelvis köp, krediter, begränsningar av rörelsefriheten och annat som hör till det obligatoriska lagområdet. Regleringen ska omfattas av samma begränsningar som gäller för krigsförhållanden (15 kap. 6 § RF).

De flesta remissinstanser som yttrar sig över förslaget är positiva till det. Flera av dem framhåller att förslaget stärker förmågan att möta hot och händelser som inte faller in under reglerna i 15 kap. RF. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* betonar att inom området krisberedskap och civilt försvar har under senare år behovet av att samhället har en förmåga att sömlöst gå från arbete under fredstida förutsättningar till arbete under krig uppmärksammat alltmer. Det finns enligt myndigheten en ökad risk att Sverige utsätts för olika typer av antagonistiska handlingar som inte kan kategoriseras som krig eller krigsfara, och författningsberedskapen behöver anpassas för att möta denna typ av oklara situationer. Myndigheten menar att förslaget är en förutsättning för att uppnå en god författningsberedskap och ett sömlöst arbete med fredstida kriser och höjd beredskap samt att det också borde minska behovet av att ta fram nya föreskrifter skyndsamt under en kris. Även flera andra remissinstanser, däribland *Försvarets radioanstalt* och *Myndigheten för psykologiskt försvar*, anser att det är angeläget att beredskapslagstiftning med bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet kan tas fram också för allvarliga kriser som inte faller in under 15 kap. RF. Enligt *Finansinspektionen* är finansmarknaden ett annat område där den typen av lagstiftning skulle kunna behövas.

Några remissinstanser motsätter sig förslaget och ifrågasätter att nyttan med det är större än riskerna. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* menar att förslaget kan göra att arbetet med författningsberedskap inte prioriteras.

Som framgår av avsnitt 7.3 anser regeringen att den begränsning som ligger i att riksdagen inte kan delegera normgivningsmakt till regeringen på det obligatoriska lagområdet i vissa fredstida kriser kan inverka negativt på möjligheterna att ta fram adekvata regler inför och under fredstida kriser. Den bestämmelse som kommittén föreslår syftar till att komma till rätta med det problemet. Den ska göra det möjligt för riksdagen att i förväg anta lagstiftning för allvarliga fredstida krissituationer med lämpliga bemyndiganden inom det obligatoriska lagområdet. Sådan beredskapslagstiftning skulle kunna tas fram enligt den mycket gedigna lagstiftningsprocess som tillämpas under normala förhållanden. Med en sådan ordning kan de behövliga bemyndigandena övervägas mycket ingående och anpassas på det sätt som riksdagen anser är lämpligt. På liknande sätt som när det gäller krigsförhållanden skulle lagstiftningen vara utformad så att den inte går att tillämpa förrän det råder en allvarlig fredstida krissituation. Därutöver skulle det förutsättas att det fattats ett beslut om att regeringen ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter.

Regeringen delar inte *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*s uppfattning att arbetet med författningsberedskap kan komma att nedprioriteras om förslaget genomförs. Tvärtom kan förslaget i stället bidra till att stärka författningsberedskapen för fredstida kriser och göra den mer ändamålsenlig, vilket många remissinstanser framhåller som angeläget. En god författningsberedskap kan i sin tur, vilket bl.a. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* understryker, minska behovet av att skyndsamt ta

fram nya föreskrifter under en pågående kris. I likhet med kommittén anser regeringen att en god författningsberedskap ska vara en central utgångspunkt för svensk krishantering även i framtiden. Utgångspunkten är alltså att lagstiftning som tar sikte på att hantera allvarliga fredstida krissituationer ska tas fram under normala förhållanden, på liknande sätt som har gjorts när det gäller beredskapslagstiftning som tar sikte på krigsrelaterade förhållanden. Utöver att det är mer lämpligt att ta fram författningar under normala förhållanden än under en kris, ger en god författningsberedskap även berörda aktörer möjlighet att vidta de beredskapsförberedelser som kan behövas i anledning av beredskapslagstiftningen.

Den föreslagna regleringen innebär också att det blir möjligt för riksdagen att besluta bemyndiganden inom det obligatoriska lagområdet under en pågående kris. Regeringen anser att detta kan vara värdefullt om det visar sig att krisen kräver detaljerade föreskrifter eller täta ändringar av föreskrifter, t.ex. när det gäller tider, platser, priser eller liknande.

Timbro för fram att kommittén inte tillräckligt har beaktat att tillämpningsområdet för bestämmelserna i 15 kap. 5 och 6 §§ RF sträcker sig längre än till rena krigssituationer och att det redan finns möjlighet att tillämpa beredskapslagstiftning på t.ex. vissa terroristattacker och hybridhot. Med anledning av dessa synpunkter vill regeringen anföra följande. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 7.3 kan regeringen ytterst ta över vissa av riksdagens uppgifter om riket är i krig och varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fullgöra dem. Dessutom kan riksdagen delegera normgivningsmakt till regeringen på det obligatoriska lagområdet i krig och krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Regeringen instämmer i att det kan vara möjligt att betrakta en allvarlig terroristattack likt den som inträffade i USA den 11 september 2001 som ett väpnat angrepp mot riket (jfr prop. 2022/23:74 s. 15 om det folkrättsliga begreppet väpnat angrepp och terroristattacker). En sådan bedömning är dock beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Regeringen konstaterar vidare att Nordatlantiska rådet gjorde bedömningen att attackerna den 11 september 2001 utgjorde ett väpnat angrepp i den mening som avses i artikel 5 nordatlantiska fördraget. Dessutom skulle även vissa andra extraordinära förhållanden, som t.ex. stora flyktingströmmar, ett ansträngt försörjningsläge eller utslagna samhällsfunktioner, kunna bedömas som sådana extraordinära förhållanden om de beror på krig i utlandet eller på krig eller krigsfara som Sverige för egen del har varit i. Andra fredstida kriser, som naturkatastrofer eller oroligheter inom landet omfattas dock inte (prop. 1992/93:76 s. 46 och 47). Inte heller går det att tillämpa bestämmelserna i 15 kap. RF om en kris har andra orsaker än krigsförhållanden eller om krisens orsak är okänd. Flera remissinstanser, bl.a. Försvarets radioanstalt, *Försvarmakten*, Myndigheten för psykologiskt försvar och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, understryker risken för att Sverige utsätts för antagonistiska handlingar som inte är möjliga att kategorisera som krig, krigsfara eller extraordinära förhållanden som har ett samband med en krigssituation. Regeringen bedömer mot den bakgrunden att bestämmelserna i 15 kap. RF inte kan möta de normgivningsbehov som kan uppstå i allvarliga fredstida kriser. I likhet med kommittén anser regeringen därför

att det finns ett konkret behov av att utöka möjligheterna för riksdagen att delegera normgivningsmakt på det obligatoriska lagområdet, för att på så sätt stärka statsmakternas förmåga att mera effektivt kunna möta svåra hot och händelser som inte omfattas av nuvarande regler om krig och krigsfara.

Regeringen anser att bestämmelserna, liksom kommittén föreslår, ska omfattas av samma begränsningar som gäller för krigsförhållanden. Det innebär att förutsättningarna för delegationen nog bör anges i lag och att bemyndigandet inte ska medföra någon rätt för regeringen att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

Sammantaget ställer sig regeringen alltså bakom kommitténs förslag.

Några ytterligare begränsningar bedöms inte vara nödvändiga

Några remissinstanser föreslår att regleringen ska förses med ytterligare villkor eller begränsningar, utöver vad som gäller enligt 15 kap. 6 § RF.

Institutet för mänskliga rättigheter föreslår att det införs ett krav om att bemyndiganden inte ger regeringen rätt att meddela föreskrifter som står i strid med Sveriges internationella åtaganden för mänskliga rättigheter. *Timbro* anser att förslaget möjliggör en omotiverat omfattande delegation och att det bör vara möjligt att utforma ett mer precist bemyndigande som inte omfattar t.ex. stora delar av civilrätten. Även *Journalistförbundet* önskar tydligare begränsningar av regeringens mandat i syfte att motverka att regeringen i vanlig lag inskränker grundläggande principer i grundlagarna, som föreningsfriheten, offentlighetsprincipen och censurförbudet.

Vilka föreskrifter regeringen ska kunna meddela ska enligt förslaget bestämmas av riksdagen i varje enskilt bemyndigande. Oavsett om bemyndigandena har tagits fram i förväg eller under en kris ska de, precis som enligt 15 kap. 6 § RF, avse föreskrifter i visst ämne och det ska nog anges under vilka förutsättningar de får utnyttjas. Riksdagen kommer således att behöva precisera vilka föreskrifter som regeringen ska få meddela och när. Som kommittén anger ger förslaget lika lite som 15 kap. 6 § RF stöd för generalfullmakter för regeringen, dvs. lagar med bemyndiganden som för viss tid ger regeringen en allmän frihet att handla mot eller upphäva gällande lag (jfr prop. 1973:90 s. 455). Som framgått bedömer regeringen dessutom att allvarliga fredstida krissituationer kan aktualisera behov av ingripande föreskrifter, som t.ex. begränsar grundläggande fri- och rättigheter eller rör civilrättens område. Att i grundlag närmare precisera eller införa generella begränsningar av riksdagens utrymme att delegera normgivningsmakt på det sätt som *Journalistförbundet* och *Timbro* föreslår framstår mot den bakgrunden inte som ändamålsenligt. Regeringen konstaterar vidare att de föreslagna bestämmelserna inte påverkar Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Sådana förpliktelser ska givetvis beaktas i lika hög grad när regeringen meddelar föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet som när riksdagen gör det. Någon särskild reglering är inte nödvändig.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet framhåller att de förordningar som regeringen meddelar med stöd av ett bemyndigande kan vara i kraft under lång tid. Fakultetsnämnden anser därför att det bör anges att sådana föreskrifter ska upphöra att gälla vid en viss tidpunkt, senast då den allvarliga fredstida krissituationen inte längre föreligger. Även

Prop. 2024/25:155 *Riksbanken* anser att det är viktigt att de föreskrifter som regeringen meddelar ska vara tidsbegränsade och underställas riksdagen.

Enligt förslaget får riksdagen i varje enskilt bemyndigande ange under vilka förutsättningar som regeringen ska kunna meddela föreskrifter. Om riksdagen anser att regeringens föreskrifter ska underställas riksdagens prövning kan detta föreskrivas i anslutning till bemyndigandet (8 kap. 6 § RF). Riksdagen kan också ange att underställning ska ske inom viss tid och vad konsekvensen blir om föreskrifterna inte underställs. Det är vidare möjligt för riksdagen att reglera att föreskrifterna ska vara begränsade i tid på visst sätt. Detta överensstämmer med vad som redan gäller för krigsförhållanden. Regeringen anser att det finns goda skäl för att regeringsformen ska ge samma förutsättningar att ta fram beredskapslagstiftning inför allvarliga fredstida krissituationer som inför krigsförhållanden. Det gör det möjligt att vid behov låta delar av beredskapslagstiftningen för krigsförhållanden avse även allvarliga fredstida krissituationer, oavsett om den innehåller bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet eller inte. Det blir också möjligt att ta fram ny lagstiftning som redan från början tar sikte på både krigsförhållanden och allvarliga fredstida krissituationer. Därmed möjliggörs en mera sömlös övergång mellan fredstida förhållanden och höjd beredskap vilket efterfrågas av flera remissinstanser. Regeringen bedömer således att det är en lämplig ordning att riksdagen i anslutning till varje enskilt bemyndigande tar ställning till om regeringens föreskrifter ska underställas riksdagen och vara tidsbegränsade, och att det inte bör införas några sådana generella villkor.

Institutet för mänskliga rättigheter anser att det bör finnas någon form av judiciell prövning inbyggd i beslutsprocessen och att det exempelvis kan åstadkommas genom att Lagrådets yttrande inhämtas. *Journalistförbundet* anser att Lagrådets roll i förfarandet bör förtydligas.

Lagrådets granskning regleras i regeringsformen. Enligt 8 kap. 21 § RF ska ett yttrande från Lagrådet inhämtas innan riksdagen beslutar om bl.a. fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning, civilrättslig lagstiftning, betungande offentligrättslig lagstiftning samt sådana föreskrifter om rättskipning och förvaltning som ska beslutas i lag. Det gäller dock inte om Lagrådets granskning skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer. Regeringens förordningar granskas inte av Lagrådet. Någon sådan granskning kommer alltså inte att ske om regeringen meddelar föreskrifter på lagområdet med stöd av ett bemyndigande. Detta är i enlighet med vad som gäller under normala förhållanden och under krigsförhållanden. Regeringen anser att detsamma bör gälla här. De föreskrifter som regeringen meddelar kommer dock att granskas av riksdagen, i den mån underställning av föreskrifterna är föreskrivet, och i vanlig ordning kunna bli föremål för lagprövning (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF).

Journalistförbundet anser att insynen i beredningsprocessen hos regeringen måste öka. Även *Tidningsutgivarna* understryker vikten av öppenhet och insyn i processen. Regeringen konstaterar att allmänhetens möjlighet till insyn i det politiska beslutsfattandet är en viktig faktor för att garantera att de beslut som fattas är rättssäkra och proportionerliga. Beredningskravet i 7 kap. 2 § RF gäller även förordningar och när sådana tas fram i brådskande fall. Samtidigt kan beredningsformerna anpassas till behovet av skyndsamhet. I mycket brådskande situationer kan synpunkter

behöva hämtas in på annat sätt än genom ett sedvanligt remissförfarande, t.ex. genom beredning under hand eller i samband med remissmöten på kort tid. Som konstitutionsutskottet påpekat måste det avgöras från fall till fall hur beredningskravet ska uppfyllas (bet. 2009/10:KU10 s. 76 och 77). Regeringen anser att befintlig reglering är ändamålsenligt utformad och inte bör ändras.

Sammantaget anser regeringen, i likhet med kommittén, att bestämmelsen bör motsvara den för krigsförhållanden så att samma begränsningar gäller för delegation på det obligatoriska lagområdet i allvarliga fredstida krissituationer som under krigsförhållanden.

Sammanfattning av förslaget

Sammanfattningsvis ställer sig regeringen, i likhet med en stor majoritet av remissinstanserna, bakom kommitténs förslag att införa en bestämmelse om att regeringen efter ett aktiveringsbeslut, och med stöd av bemyndigande i lag, genom förordning kan 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 ska inte kunna medföra rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

7.5.3 Regeringen får utrymme att agera omgående

Regeringens förslag: Om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen ska regeringen efter ett aktiveringsbeslut även utan bemyndigande i lag kunna meddela föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag eller med stöd av bemyndigande i lag. Regeringen ska inte få stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

Föreskrifter som regeringen meddelar på detta sätt ska vara tidsbegränsade och gälla längst tre månader. De ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna föreskrifterna ska det krävas att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om detta. Föreskrifterna ska omedelbart upphöra att gälla 1) om de inte underställs riksdagen inom en vecka från den dag då de beslutades, 2) om de inte godkänns vid riksdagens prövning, eller 3) om riksdagen inte prövar föreskrifterna inom en månad från det att de underställdes.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget, däribland *Finansinspektionen*, *Försvarshögskolan*, *Försvarmakten*, *Justitiekanslern*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Migrationsverket*, *Riksdagens ombudsmän*, *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges Kommuner och Regioner* och *Totalförsvarets forskningsinstitut*, tillstyrker eller har inga invändningar mot det. *Arbetsgivarverket* och *Inspektionen för vård och omsorg* framhåller att förslaget gör att Sverige kan styras på ett konstitutionellt adekvat sätt där riksdagen och regeringen kan fullgöra sina respektive roller. Några remissinstanser, bl.a. *Försvarets radioanstalt*,

Prop. 2024/25:155 Försvarshögskolan och Riksdagens ombudsmän, framhåller att förslaget är långtgående men omgärdat av tillfredsställande kontrollmekanismer.

Flera remissinstanser, bl.a. *Affärsverket svenska kraftnät*, *Civil Rights Defenders*, *Journalistförbundet*, *Livsmedelsverket*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen*, *Tidningsutgivarna* och *Tjänstemännens centralorganisation*, avstyrker förslaget. De anser bl.a. att behovet av regleringen är begränsat och att riskerna med förslaget är stora. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och några andra remissinstanser framhåller att riksdagen kan lagstifta skyndsamt och att behovet inte torde vara så stort att det motiverar de risker som finns med den föreslagna lösningen. Liknande synpunkter förs fram av *Kungliga krigsvetenskapsakademien*.

Journalistförbundet, *Landsorganisationen i Sverige* och *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen* anger att demokratin är på tillbakagång globalt och att en auktoritär regering skulle kunna missbruka regleringen för att genomföra förändringar som inte har stöd i riksdagen. *Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet* anser att en praxis riskerar att utvecklas där regeringen agerar självständigt och undviker den sedvanliga beredningsprocessen. *Civil Rights Defenders*, *Företagarna* och *Socialstyrelsen* befarar att regeringens föreskrifter skulle vara dåligt beredda vilket skulle påverka deras kvalitet. Därutöver anser flera remissinstanser, bl.a. *Centrum för rättvisa* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, att arbetet med författningsberedskap riskerar att eftersättas om förslaget genomförs.

Några remissinstanser anser att förslaget bör förses med ytterligare begränsningar. *Civil Rights Defenders* och *Företagarna* påpekar att regeringen kan återupprepa åtgärder som har underkänts av riksdagen. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att det bör övervägas dels om föreskrifter som begränsar fri- och rättigheter alltid bör beslutas av riksdagen, dels ett krav på snabbremiss till Lagrådet eller konstitutionsutskottet. *Fakultetsnämnden* anser också att riksdagens prövning av föreskrifterna bör ske inom kortare tid än en månad. *Centrum för rättvisa* anser att regeringen inte ska få meddela föreskrifter om överklagandeförbud. *Timbro* menar att regeringens mandat är omotiverat stort. *Institutet för mänskliga rättigheter* föreslår ett krav om att regeringen inte har rätt att meddela föreskrifter i strid med Sveriges åtaganden för mänskliga rättigheter.

Flera remissinstanser, bl.a. *Centrum för rättvisa* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, efterfrågar vissa förtydliganden av förslaget. Det gäller bl.a. Lagrådets roll, förutsättningarna för domstolskontroll och hur regeringens utökade befogenheter förhåller sig till befintliga normgivningsregler och befintlig beredskapslagstiftning. *Försäkringskassan* föreslår att det ska tydliggöras hur förslaget ska tolkas om riksdagen har stiftat lag inom regeringens primärområde.

Civil Rights Defenders anser att det är en allvarlig brist att kommittén inte har beaktat att flera av de rättigheter som stipuleras i Europa-konventionen enbart får inskränkas med stöd i lag.

I exceptionella fall ska regeringen kunna agera omgående

Kommittén föreslår att regeringen i vissa exceptionella fall ska få meddela föreskrifter på lagområdet direkt, utan ett särskilt bemyndigande av riksdagen i vanlig lag. För detta ska det enligt förslaget ha fattats ett aktiveringsbeslut och det ska vara fråga om ett så akut skede av krisen att ett dröjsmål med föreskrifter skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen. Syftet med förslaget är att tillhandahålla en lösning för de undantagsfall då nya föreskrifter under en allvarlig fredstida krissituation behövs i princip omedelbart och det inte går att avvakta riksdagens behandling av ett lagförslag. Den föreslagna lösningen ska också kunna användas om riksdagen i fredstid inte fungerar.

Remissutfallet i denna del är blandat. Flera av de som motsätter sig förslaget, däribland *Civil Rights Defenders*, *Journalistförbundet*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Tidningsutgivarna* och *Timbro*, menar att behovet av regleringen är begränsat och att riskerna med att ge regeringen ett särskilt mandat överväger nyttan. *Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet* anser att tidsvinsten skulle vara liten jämfört med att lagstifta genom utskottsinitiativ, troligen bara någon dag.

Som framgår av avsnitt 7.3 och 7.4 är regeringens uppfattning att akuta normgivningsbehov kan uppstå i fredstida kriser och att starka skäl talar för att regeringsformen bör kompletteras för att säkerställa att det finns en reglerad ordning för att hantera sådana situationer. Eftersom det inte är möjligt att förutse vilka kriser som kommer att inträffa, går det inte att ange hur stora behoven av den här typen av särskild normgivning skulle kunna bli. I likhet med kommittén bedömer dock regeringen alltså att det står klart att sådana normgivningsbehov kan uppstå och att det skulle kunna få svåra konsekvenser om inte behövliga föreskrifter kommer på plats i rätt tid. Det kan antingen leda till att nödvändiga åtgärder inte kommer till stånd alls eller att åtgärder vidtas utan rättsligt stöd, med de rättssäkerhetsrisker och brist på parlamentarisk kontroll som det innebär. Regeringen delar inte *Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet*s uppfattning att tidsvinsten med förslaget bara skulle vara någon dag. Enligt regeringens mening är en rimlig utgångspunkt att det kan ta i vart fall några dagar att ta fram ny lagstiftning i ett enskilt fall, även om den flexibilitet som medges under normala förhållanden utnyttjas maximalt. Det gäller även om det går att ta fram ny lagstiftning genom utskottsinitiativ. Om ett behov av föreskrifter aktualiseras på flera områden samtidigt, skulle den tid som det tar att lagstifta sannolikt kunna bli betydligt längre. Regeringens bedömning är alltså att det finns konkreta och tydliga behov av att införa en ny, reglerad ordning för att hantera riktigt akuta normgivningsbehov. Den uppfattningen delar en majoritet av remissinstanserna.

Några remissinstanser föreslår alternativa sätt att tillgodose behovet av skyndsam normgivning i allvarliga fredstida krissituationer.

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen och *Region Skåne* föreslår en lösning som innebär att riksdagen, om den har förtroende för regeringen, med bred majoritet ska kunna ge regeringen en tidsbegränsad fullmakt i lag att meddela föreskrifter på lagområdet utan riksdagens bemyndigande. Till skillnad från i kommitténs förslag ska fullmakten ges i förväg och kunna återkallas när som helst om inte samma

riksdagsmajoritet väljer att förlänga den. Regeringen uppfattar att en sådan ordning, som har vissa likheter med kommitténs förslag, skulle innebära att riksdagen i förväg tar ställning till om regeringen har så brett parlamentariskt förtroende att den ska kunna agera snabbt och effektivt om föreskrifter behövs på lagområdet vid en eventuell allvarlig kris. Att ge regeringen ett sådant mandat innan en kris väl är ett faktum kan vara politiskt känsligt och det riskerar att göra regeringens möjligheter att styra riket till föremål för politiska kompromisser. Det kan också påverka riksdagens inflytande under själva krisen. Detta är enligt regeringens mening en mindre förutsebar och ändamålsenlig ordning än att riksdagen, som kommittén föreslår, vid en inträffad krissituation får ta ställning till om regeringen ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter. Förslaget tillhandahåller inte heller en lösning för akuta situationer om en sådan fullmakt inte har utfärdats, oavsett hur stort parlamentariskt stöd regeringen då har för sin krishantering.

Kungliga krigsvetenskapsakademien anser att fördelningen av normgivningsmakt mellan riksdagen och regeringen bör upprätthållas under freds-förhållanden men att riksdagens utskott behöver arbeta på ett snabbare sätt. Även *Livsmedelsverket* anser att det bör utredas om det går att snabba upp lagstiftningsprocessen för att uppnå de syften som förslaget avser att tjäna. Regeringen konstaterar att det finns både praktiska och principiella skäl som talar mot en sådan lösning, bl.a. att det riskerar att påverka både riksdagens och regeringens möjligheter att fullgöra sina uppgifter under krisen (se avsnitt 7.3 om utskottsinitiativ). Regeringen har också mycket svårt att se att ytterligare skyndsamhet i den ordinarie lagstiftningsprocessen skulle kunna tillgodose de behov som identifierats av att kunna ha normer på plats i princip omedelbart om en allvarlig kris skulle inträffa.

I likhet med kommittén kan regeringen därför inte se något annat rimligt alternativ än att regeringen direkt enligt regeringsformen ges rätt att under vissa närmare förutsättningar få meddela föreskrifter utan ett särskilt bemyndigande i vanlig lag. Att ge regeringen utökad normgivningsmakt på detta sätt är, som kommittén och många remissinstanser framhåller, en långtgående och principiell förändring som kan vara förenad med risker.

Journalistförbundet, *Landsorganisationen i Sverige* och Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen anger att demokratin är på tillbakagång globalt och menar att en auktoritär regering skulle kunna missbruka regleringen för att genomföra förändringar som inte har stöd i riksdagen.

Regeringen anser att det är angeläget att de grundläggande principer som den svenska demokratin bygger på i största möjliga mån kan upprätthållas även i en allvarlig krissituation och att regeringens befogenhet därför bör användas restriktivt och bara under riksdagens överinseende och kontroll. Samtidigt vill regeringen framhålla att ett starkt skydd mot missbruk är inbyggt i det parlamentariska systemet som sådant. Riksdagen har kvar sin kontrollmakt och kan alltid välja att avsätta regeringen genom misstroendeförklaring om regeringen agerar på ett sätt som innebär att den inte längre tolereras av en majoritet av riksdagen. Riksdagens suveränitet som lagstiftare bör också framhållas. Om riksdagen är missnöjd med en föreskrift som regeringen har meddelat kan riksdagen när som helst meddela en lag som upphäver eller ersätter regeringens föreskrift. Några remissinstanser, bl.a. Journalistförbundet och *Statens jordbruksverk*,

invänder att det inte är sannolikt att riksdagen avsätter regeringen under en allvarlig kris. Tvärtom anser Journalistförbundet att oppositionen kan känna sig tvingad att lämna över makten till regeringen för att det inte ska framstå som att oppositionen motarbetar regeringens krisarbete. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser dock att risken för missbruk torde vara liten med tanke på just riksdagens möjligheter att utkräva ansvar genom misstroendeförklaring och att riksdagen när som helst kan upphäva regeringens föreskrifter genom lag. Regeringen delar i och för sig uppfattningen att allvarliga kriser kan mana till politisk samling och att riksdagen då kan vara mindre benägen att avsätta regeringen men anser, i likhet med fakultetsnämnden, att misstroendeinstitutet ändå har en viktig funktion att fylla som en av flera skyddsfaktorer i sammanhanget.

Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet anser att en praxis riskerar att utvecklas där regeringen agerar självständigt och undviker den vanliga beredningsprocessen. Flera andra remissinstanser, bl.a. *Centrum för rättvisa* och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, anser att arbetet med författningsberedskap riskerar att eftersättas om förslaget genomförs. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* framför att det kan fungera som en stävande faktor att inte ge ett öppet mandat i grundlagen så att de beslut som verkligen fattas utgör genomtänkta undantag.

Med anledning av dessa synpunkter konstaterar regeringen att den reglering som föreslås ska vara en lösning för mycket speciella situationer. Den är inte avsedd att användas annat än i rena undantagsfall. Regeringen vill understryka att om nya föreskrifter på lagområdet behövs under en kris bör det normala vara, precis som kommittén anger, att lagstiftning tas fram på sedvanligt sätt genom att regeringen tar fram en proposition som riksdagen behandlar. Det har flera fördelar att så långt det är möjligt hålla fast vid den normala lagstiftningsprocessen även i svåra lägen. Den uppfattningen delas också av alla remissinstanser som yttrar sig. Regeringen anser vidare att arbetet med författningsberedskap givetvis ska prioriteras lika högt även om det införs en reglerad ordning för de mest kritiska fallen. Att detta är angeläget påpekas av flera remissinstanser, bl.a. *Försvarshögskolan*.

För att ytterligare säkerställa att befogenheten bara används i särskilda undantagsfall är det viktigt att det ställs upp ytterligare krav för att befogenheten ska få tillämpas. Regleringen bör också omfattas av villkor när den väl används.

Några remissinstanser, bl.a. Civil Rights Defenders, *Företagarna* och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, framhåller att regeringens föreskrifter ofta är sämre beredda än föreskrifter som beslutas av riksdagen och att kvaliteten på regeringens föreskrifter därför blir lägre. Länsstyrelsen anser också att omedelbara regleringar riskerar att leda till att rättssäkerheten sätts ur spel och att föreskrifternas konsekvenser för enskilda blir outredda och oöverblickbara. Enligt Timbro har inte riksdagens återhållande roll i kris beaktats i tillräcklig mån. Vidare menar Journalistförbundet att bristen på insyn i beredningsprocessen är ett tungt vägande skäl mot att förslaget genomförs. *Halmstads kommun* anser att förslaget kan ha negativ påverkan på kommuners möjligheter att förutse och planera för nya bestämmelser.

Regeringen kan konstatera att de föreskrifter som regeringen skyndsamt meddelar på detta sätt inte kommer att vara beredda på samma sätt som

lagar normalt är. Föreskrifterna kommer inte att ha granskats av Lagrådet eller ha varit föremål för utskottsbehandling och offentlig debatt i kammaren. Som kommittén anger ökar det risken för att viktiga aspekter förbises, att tillämpningssvårigheter inte uppmärksammas, att föreskrifterna inte är förankrade hos de myndigheter, kommuner eller andra aktörer som de riktar sig till och att de rent allmänt håller lägre kvalitet. Det är en risk som är förknippad med all normgivning som sker under hård tidspress och som det är viktigt att regeringen är uppmärksam på. Samtidigt är det angeläget att framhålla att syftet med kommitténs förslag är att tillhandahålla en reglerad lösning för undantagsfall då normgivningsbehoven är mycket akuta. Det handlar i praktiken om situationer där det inte går att lagstifta på vanligt sätt och där alternativet är att inte lagstifta alls. Det bör också anmärkas att om lagstiftningsförfarandet förkortas maximalt, blir tiden för beredning, diskussion och eftertanke av naturliga skäl mycket knapp, oavsett om föreskriften tas fram genom en hastigt framtagen proposition, ett snabbt utskottsinitiativ eller meddelas i förordning. Mot den bakgrunden kan det även finnas klara fördelar med att riksdagen i de här fallen har möjlighet att bedöma regeringens föreskrifter under något lugnare förhållanden, efter underställning, och vid behov kräva ändringar i föreskrifterna.

Regeringen anser att de risker som påtalas bör tas på allvar. De har dock inte sådan tyngd att de uppväger de starka skälen för att säkerställa att föreskrifter kan tas fram mycket snabbt i akuta fall. Att avstå är, som bl.a. *Länsstyrelsen i Norrbottens län, Myndigheten för stöd till trossamfund och Totalförsvarets forskningsinstitut* framhåller, också förenat med risker. Det gäller som redan har framgått inte bara från ett krishanteringsperspektiv utan också från konstitutionellt perspektiv. *Riksdagens ombudsmän* framhåller vidare att de tjänstemän och politiker som bär det yttersta ansvaret under en allvarlig fredstida krissituation arbetar under mycket stark press och att denna press kan bli än mer påfrestande vid insikten om att behövliga lagändringar inte kan komma till stånd tillräckligt skyndsamt. Det ökar risken för mindre välöversvägda beslut. Riksdagens ombudsmän anser att redan vetskapen om att den föreslagna bestämmelsen finns är ägnad att ha en lugnande inverkan till nytta för beslutsfattandet. Detta är enligt regeringen ett viktigt påpekande.

Sammantaget anser regeringen i likhet med kommittén att regeringen under en allvarlig fredstida krissituation bör ha möjlighet att meddela föreskrifter direkt enligt regeringsformen i vissa exceptionella fall.

Regeringen bör ha ett brett mandat att meddela föreskrifter

Kommittén föreslår att regeringen ska kunna meddela föreskrifter på både det obligatoriska och det fakultativa lagområdet i dessa situationer. Den begränsning som föreslås är att regeringen aldrig ska kunna stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

Några remissinstanser anser att regeringens mandat är omotiverat stort. *Timbro* anser t.ex. att stora delar av den civilrättsliga lagstiftningen borde undantas från regeringens mandat. *Centrum för rättvisa* anser att samma sak bör gälla föreskrifter om överklagandeförbud. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att det bör övervägas om föreskrifter som begränsar fri- och rättigheter alltid ska beslutas av

riksdagen. *Institutet för mänskliga rättigheter* föreslår att regeringen inte ska ha rätt att meddela föreskrifter i strid med Sveriges åtaganden för mänskliga rättigheter. *Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* betonar att ändringar i vanlig lag kan påverka tryck- och yttrandefriheten.

Regeringen konstaterar att det givetvis finns ett starkt intresse av att regeringen inte ges mer vidsträckta befogenheter än nödvändigt. Som kommittén föreslår är det därför lämpligt att undanta grundlagarna, riksdagsordningen och lag om val till riksdagen. Samtidigt måste det behov som har identifierats av utökad handlingskraft för regeringen i en akut kris genom en något utvidgad normgivningsmakt tillgodoses. De föreskrifter som kan behövas i en allvarlig kris torde till mycket stor del avse skyldigheter för enskilda i förhållande till det allmänna, dvs. det handlar om lagstiftning som hör till det fakultativa lagområdet enligt 8 kap. 2 § RF. Som framgår av avsnitt 7.3 är det dock inte ovanligt att det krävs lagstiftning också inom det obligatoriska lagområdet. Det kan t.ex. uppstå behov av att begränsa människors rörelsefrihet eller införa regler om köp, anställningar, aktiebolag eller annat som hör till civilrättens område. Behovet kan alltså avse i princip hela lagområdet. I likhet med kommittén och bl.a. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* bedömer regeringen att det behövs ett brett mandat för att regleringen ska fylla sin funktion och inte riskera att bli verkningslös.

Regeringen anser därför att det inte bör införas några generella begränsningar för vissa typer av föreskrifter utan att befogenheterna bör avse hela lagområdet. Regeringen vill samtidigt understryka att möjligheten att meddela föreskrifter på detta sätt är knuten till hanteringen av den allvarliga fredstida krissituationen. Bestämmelserna kan alltså inte användas till att meddela andra föreskrifter än sådana som behövs för att hantera krisen. Grundläggande fri- och rättigheter får givetvis också bara begränsas i den utsträckning som regeringsformen medger sådana inskränkningar. Med anledning av synpunkterna från Centrum för rättvisa och Institutet för mänskliga rättigheter vill regeringen framhålla att regeringens föreskrifter lika lite som riksdagens får strida mot Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter, däribland Europakonventionens bestämmelser om rätten till en rättvis rättegång. Regeringen anser att det inte heller i dessa avseenden bör införas några ytterligare begränsningar av regeringens mandat.

Regeringen delar sammantaget kommitténs uppfattning att grundlagarna, riksdagsordningen och lag om val till riksdagen bör undantas från regeringens mandat men att det inte i övrigt bör införas några begränsningar i fråga om vilka föreskrifter som regeringen får meddela.

Höga krav ska gälla för att regeringen ska få meddela föreskrifter

Regeringen konstaterar att flera förutsättningar bör vara uppfyllda för att regeringen självständigt ska få meddela föreskrifter på lagområdet, utöver att det ska råda en allvarlig fredstida krissituation och att förhållandena ska kräva att regeringen ges särskilda befogenheter.

Kommittén föreslår att befogenheten ska få användas bara om behovet av nya föreskrifter är så brådskande att det skulle få svåra konsekvenser att lagstifta på vanligt sätt. Kommittén har valt att i lagtexten uttrycka det som att ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna

Prop. 2024/25:155 intressen. Det innebär att regeringen ska kunna agera i akuta situationer där det föreligger hot mot eller fara för allmänna intressen som är viktiga att värna i kriser och där befolkningen har berättigade krav på att det allmänna ska vidta åtgärder.

Svea hovrätt anger att det bör övervägas dels om den avsedda betydelsen är tillräckligt tydligt formulerad, dels om ordet dröjsmål fyller någon egentlig funktion. *Företagarna* anser att varken avsevärt men eller angelägna allmänna intressen är tydligt definierat. *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen* menar att förslaget ger en auktoritär regering rätt att avgöra vad angelägna allmänna intressen innebär.

Regeringen anser i likhet med kommittén att bestämmelserna i regeringsformen bör utformas så att befogenheten ska kunna användas i situationer där nya föreskrifter krävs i princip omedelbart och det skulle leda till allvarliga negativa konsekvenser om regleringen inte kom till stånd i tid. Som kommittén pekar på skulle det t.ex. kunna handla om en kärnkraftsolycka eller naturkatastrof med mycket svåra följder eller en omfattande spridning av en svår smittsam sjukdom, där det visar sig att befintlig lagstiftning inte räcker till och att nya regler behövs samma dag eller inom några enstaka dagar för att undvika allvarliga skador på människor, egendom eller miljö. Akuta, inte tidigare förutsedda normgivningsbehov skulle också kunna uppstå exempelvis i samband med ett allvarligt terroristattentat, en större finanskris eller omfattande it-störningar eller cyberangrepp. Det kan också tänkas att det i samband med andra svåra händelser eller situationer i fredstid krävs föreskrifter inom någon eller ett par dagar för att avvärja ett allvarligt hot mot vårt demokratiska statsskick eller samhällets centrala funktioner.

Regeringen anser att kommitténs förslag till språklig utformning av bestämmelsen på ett lämpligt sätt tydliggör i vilka situationer regleringen ska kunna tillämpas. Till skillnad från *Företagarna* anser regeringen således att det inte finns behov av att närmare definiera vad som avses med avsevärt men för angelägna allmänna intressen. Tvärtom medför utformningen att det finns ett visst nödvändigt utrymme för att göra en bedömning av situationen från fall till fall. Ordet dröjsmål, som *Svea hovrätt* ifrågasätter, markerar enligt regeringen på ett klagörande sätt att det centrala för riskbedömningen är om tidsfördröjningen innebär att föreskrifter inte hinner tas fram tillräckligt snabbt med tillämpning av normala förfaranden. Med anledning av *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionens* synpunkter kan konstateras att det är regeringen som under konstitutionellt ansvar i varje enskilt fall måste avgöra om behovet av nya föreskrifter är så akut att ett lagförslag inte hinner lämnas till riksdagen i vanlig ordning. Bedömningen ska göras inom de ramar som redogörs för här. Regeringens ställningstagande kommer att prövas av riksdagen i efterhand.

Sammantaget delar regeringen kommitténs uppfattning att det – utöver att ett aktiveringsbeslut har fattats – ska krävas att ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen för att regeringen ska få meddela föreskrifter på detta sätt.

Kommittén föreslår att regleringen ska omfattas av skyddsmekanismer som säkerställer att riksdagen har ett avgörande inflytande över de föreskrifter som regeringen meddelar. Regeringen instämmer i att sådana mekanismer behövs för att ytterligare minska de risker det innebär att utöka regeringens normgivningskompetens på detta sätt. Samma uppfattning ger också remissinstanserna uttryck för.

För det första föreslår kommittén att regeringens föreskrifter ska vara tidsbegränsade och gälla längst tre månader. Remissinstanserna för inte fram några invändningar mot detta.

De föreslagna bestämmelserna innebär att regeringen får meddela ingripande föreskrifter som normalt sett bara får meddelas av riksdagen. Som kommittén anger bör behovet av dessa föreskrifter omprövas löpande, och om föreskrifterna ska vara i kraft under längre tid bör de i regel meddelas av riksdagen genom lag. Föreskrifterna bör alltså vara tidsbegränsade och inte gälla längre än vad som är nödvändigt. Regeringen anser att den föreslagna giltighetstiden är tillräckligt lång för att säkerställa en effektiv hantering av krisen under ett akut skede samtidigt som den ger riksdagen och regeringen rimliga förutsättningar att lagstifta på vanligt sätt, efter förslag som underställs riksdagen genom proposition, om bestämmelserna ska fortsätta att gälla. Som kommittén framhåller får regeringen, inom den tidsramen, i varje enskilt fall bedöma under hur lång tid en viss förordning bör gälla. Om det bedöms vara möjligt och lämpligt bör regeringen besluta om en kortare giltighetstid än tre månader.

För det andra föreslår kommittén att regeringens föreskrifter så snart som möjligt ska underställas riksdagens prövning och att föreskrifterna ska upphöra att gälla om inte underställning sker inom en vecka. Remissinstanserna för inte fram några invändningar mot detta.

Regeringen konstaterar att riksdagen i samband med underställning kan granska hur regeringen använder sitt mandat och undanröja föreskrifter som riksdagen inte godtar. Riksdagen torde också, på samma sätt som vid underställning enligt 8 kap. 6 § RF, vara oförhindrad att besluta att föreskrifterna ska ha kortare giltighetstid i avvaktan på riksdagens prövning (jfr prop. 1973:90 s. 321). Underställning är ett viktigt verktyg för att säkerställa riksdagens inflytande. Som kommittén föreslår bör underställning därför ske så snart som möjligt och föreskrifterna bör omedelbart upphöra att gälla om underställning inte sker inom en vecka från det att föreskrifterna beslutades. Det är som kommittén anger fråga om en yttersta gräns och avsikten är inte att regeringen ska vänta med att underställa föreskrifterna, om de kan lämnas över till riksdagen tidigare. Underställning bör alltid ske så snart som möjligt. Underställningen ska anses ha skett när en proposition har överlämnats till Riksdagsförvaltningen (tilläggsbestämmelse 9.2.1 RO).

För det tredje föreslår kommittén att det ska krävas kvalificerad majoritet, minst tre fjärdedelar av de röstande, för att regeringens föreskrifter ska godkännas av riksdagen. Remissinstanserna för inte fram några invändningar mot detta.

Riksdagen ska efter underställning fatta beslut om huruvida föreskrifterna ska godkännas eller inte. Det innebär att riksdagen aktivt ska ta ställning till behovet av och innehållet i föreskrifterna. Det krav på kvalificerad majoritet

som kommittén föreslår motsvarar det krav som föreslås gälla när aktiveringsbeslutet fattas. Det innebär att en minoritet av riksdagens ledamöter kan förhindra att regeringens föreskrifter godkänns. Det kan framstå som ologiskt eftersom en majoritet av riksdagens ledamöter på egen hand kan meddela samma föreskrifter i lag. Samtidigt säkerställer kravet, som kommittén anger, att det finns en bred parlamentarisk samsyn inte bara om att krissituationen som sådan är tillräckligt allvarlig utan också om att de enskilda normgivningsåtgärder som regeringen vidtar är acceptabla. Regeringen anser också att det finns skäl att ha en särskild ordning med ett högre majoritetskrav när regeringen på detta sätt meddelar tillfälliga föreskrifter på riksdagens område. Om riksdagen vid sin prövning inte godkänner regeringens föreskrifter, ska de omedelbart upphöra att gälla.

För det fjärde föreslår kommittén att föreskrifterna omedelbart ska upphöra att gälla också om riksdagen inte prövar dem inom en månad från det att de underställdes. Det ska alltså finnas en yttersta tidsgräns för riksdagens prövning. *Civil Rights Defenders* påpekar att en riksdagsminoritet har möjlighet att förlänga beredningstiden så att regeringens föreskrifter kan vara i kraft en hel månad. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att en månads frist för riksdagens prövning är för lång tid och att en lämpligare tidsfrist vore två eller tre veckor. Övriga remissinstanser för inte fram några invändningar i denna del.

Regeringen anser att det är angeläget att riksdagen prövar regeringens föreskrifter skyndsamt efter det att de har underställts. Det är först när riksdagen aktivt tar ställning till föreskrifterna som eventuella obefogade åtgärder kan avstyras och minoritetsskyddet få effekt. I likhet med kommittén anser regeringen därför att en yttersta tidsgräns för riksdagens prövning är lämplig. I den beredskapslagstiftning som finns för krigsförhållanden är det relativt vanligt att förordningar upphör att gälla om inte riksdagen godkänner dem inom två månader. Regeringen anser precis som kommittén att ärenden enligt de nu föreslagna bestämmelserna bör hanteras mer skyndsamt. Med anledning av synpunkten från fakultetsnämnden vill regeringen framhålla att tidsfristen inte heller kan vara alltför kort eftersom riksdagen måste ges rimliga förutsättningar att kunna bedöma föreskrifterna, också om det under en allvarlig fredstida krissituation skulle bli fråga om ett stort antal underställningar för riksdagen att hantera. Den frist om en månad som kommittén föreslår framstår vid en samlad bedömning som väl avvägd. Riksdagens hantering av dessa ärenden behandlas närmare i avsnitt 7.7.

Eftersom föreskrifterna kan komma att upphöra att gälla är det som kommittén anger angeläget att regeringen, i den proposition genom vilken föreskrifterna underställs, behandlar eventuella problem som kan uppstå vid ett omedelbart upphörande. Riksdagen kan då beakta detta och, om riksdagen inte godkänner föreskrifterna, genom lag meddela de övergångsbestämmelser som kan behövas. Det kan t.ex. handla om att bestämmelser om förfarandet vid domstolsprövning av olika ingripanden från myndigheternas sida kan behöva tillämpas övergångsvis för att möjliggöra en överprövning av redan vidtagna åtgärder.

Några remissinstanser, bl.a. *Civil Rights Defenders* och *Företagarna*, påpekar att regleringen möjliggör för regeringen att återupprepa åtgärder som redan har underkänts av riksdagen. Regeringen konstaterar i likhet med dessa remissinstanser att kommittén inte föreslår något hinder mot att

regeringen meddelar nya föreskrifter med samma innebörd om de tidigare föreskrifterna inte har godkänts av riksdagen. Som även framhålls i annat liknande sammanhang (se avsnitt 7.5.1) anser regeringen att denna ordning är rimlig eftersom en allvarlig fredstida krissituation kan förändras snabbt och behovet av åtgärder plötsligt svänga. Att ange ett formellt hinder mot att meddela samma föreskrifter på nytt riskerar därmed att hämma krishanteringen. Det bör också beaktas att riksdagens beslut att inte godkänna en föreskrift kan ha olika anledningar. En sådan kan vara att situationen förbättras från det att regeringen meddelade föreskriften till dess att riksdagen prövar den. Regeringen vill dock understryka att det naturligtvis inte bör förekomma att regeringen återupprepar åtgärder som riksdagen har underkänt, om förhållandena i allt väsentligt är desamma. Ett särskilt skydd mot sådana obefogade åtgärder ligger dock i det parlamentariska systemet och det faktum att regeringen agerar under konstitutionellt ansvar.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anser att det bör övervägas ett krav på snabbremiss till Lagrådet eller konstitutionsutskottet när regeringen meddelar föreskrifter på detta sätt. Regeringen konstaterar att syftet med den föreslagna ordningen är att regeringen ska kunna meddela tillfälliga förordningar i de fall då åtgärder krävs i princip omedelbart under en allvarlig fredstida krissituation. Det framstår inte som ändamålsenligt att regeringen då ska avvakta en granskning av Lagrådet eller konstitutionsutskottet. Det skulle fördröja föreskrifterna och ställa höga krav på beredskap hos det organ som pekas ut. Granskning av regeringens förordningar bör i stället, som kommittén föreslår, ske i efterhand genom bl.a. underställning till riksdagen och reglerna om lagprövning.

Sammanfattningsvis anser regeringen precis som kommittén att föreskrifter som regeringen meddelar på detta sätt ska gälla längst tre månader och så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna dem ska det krävas att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om detta. Dessutom ska föreskrifterna omedelbart upphöra att gälla om de inte underställs riksdagen inom en vecka, om de inte godkänns av riksdagen eller om riksdagen inte prövar dem inom en månad.

Mer om tillämpningen av den föreslagna regleringen

Några remissinstanser, bl.a. *Civil Rights Defenders*, anser att förslagets påverkan på grundläggande fri- och rättigheter bör utvecklas. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* menar att det leder till utökade möjligheter att begränsa fri- och rättigheter att ge regeringen samma makt som riksdagen.

Regeringen konstaterar att de föreslagna bestämmelserna innebär att regeringen får i princip samma rätt att meddela föreskrifter som riksdagen, förutsatt att de villkor som har angetts är uppfyllda i varje enskilt fall. Om särskilda förutsättningar eller begränsningar gäller för riksdagen som lagstiftare, gäller dessa även för regeringen. Det innebär att regeringens föreskrifter får begränsa grundläggande fri- och rättigheter endast i den utsträckning och under de förutsättningar som medges i 2 kap. 20, 21 och 23–25 §§ RF. Om regeringen meddelar föreskrifter som inskränker den kommunala självstyrelsen gäller vidare 14 kap. 3 § RF. Detta följer av bestämmelsernas ordalydelse och behöver inte regleras särskilt. Bestäm-

melser som enbart tar sikte på förfarandet i riksdagen blir däremot inte tillämpliga för regeringen. Det gäller t.ex. det kvalificerade lagstiftningsförfarandet vid begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 22 § RF (jfr SOU 2008:125 s. 527). Av naturliga skäl blir inte heller regleringen i regeringsformen om krav på lagrådsgranskning av civilrättsliga och betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter tillämplig. Enligt regeringens mening innebär detta att ingripande föreskrifter, t.ex. sådana som begränsar grundläggande fri- och rättigheter, kan meddelas mer skyndsamt än under normala förhållanden. Det är också syftet med förslaget och kan som redan framgått vara nödvändigt för att skydda befolkningen och riket i allvarliga lägen. Om riksdagen bedömer att de föreskrifter som regeringen meddelar är för långtgående kan riksdagen underkänna dessa när de underställs riksdagen. Riksdagen kan också när som helst stifta en lag som ändrar eller upphäver regeringens föreskrifter.

Flera remissinstanser anser att det finns behov av andra förtydliganden.

Några remissinstanser, bl.a. *Företagarna* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, anser att förutsättningarna och formerna för domstolskontroll behöver tydliggöras. Liknande synpunkter har *Centrum för rättvisa* som också framhåller att rätten till domstolsprövning under alla omständigheter måste upprätthållas. Även *Timbro* menar att frågan om rättslig kontroll bör uppmärksammas och att det inte finns något som hindrar en föreskriven möjlighet att påkalla rättslig prövning. Bestämmelserna om lagprövning i 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF innebär en skyldighet för såväl domstolar som förvaltningsmyndigheter och andra offentliga organ att inte tillämpa en föreskrift som står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. Vid prövning av en lag ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag. Domstolarna har således, som *Centrum för rättvisa* påpekar, en viktig kontrollfunktion genom att inom ramen för konkreta mål eller ärenden pröva om en inskränkning som skett med stöd av regleringen tillkommit på rätt sätt. Möjligheten till rättslig prövning bör bedömas i anslutning till de materiella bestämmelser som meddelas av regeringen och givetvis vara utformad på ett sätt som säkerställer rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen. Det kan också anmärkas att föreskrifter om överklagande till domstol i dessa fall kan tas in i förordning trots lagkravet i 11 kap. 2 § RF. Regeringen anser att det inte behövs någon särskilt föreskriven rätt att påkalla rättslig prövning.

Försäkringskassan anser att det bör tydliggöras hur förslaget till utökade normgivningsbefogenheter för regeringen ska tolkas när riksdagen har stiftat lag i ämnen som ligger inom regeringens primärområde. Regeringen konstaterar att den formella lagkraftens princip innebär att en lag inte får ändras eller upphävas på annat sätt än genom lag (8 kap. 18 § RF). Den föreslagna regleringen innebär att regeringen kommer att få meddela föreskrifter genom förordning som innebär avvikelser och undantag från sådan lagstiftning som riksdagen antagit på regeringens primärområde. Detta faller inom lagtextens ordalydelse och kräver inte något särskilt förtydligande.

Centrum för rättvisa anser att det inte är tydligt hur regeringens normgivningskompetens enligt bestämmelsen förhåller sig till befintlig beredskapslagstiftning. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser

att två parallella modeller för särskild normgivning i allvarliga fredstida krissituationer riskerar att bli lagstiftningstekniskt komplicerad. Timbro önskar att förhållandet till regeringens befintliga möjligheter att meddela rättighetsbegränsande lagstiftning klargörs.

Med anledning av dessa synpunkter vill regeringen understryka att regeringens möjlighet att meddela föreskrifter på det sätt som nu föreslås är avsedd för situationer där befintlig lagstiftning inte räcker till och det finns ett akut behov av nya föreskrifter som inte går att hantera inom ramen för det vanliga lagstiftningsförfarandet. Regeringen ska alltså i första hand använda de vanliga normgivningsreglerna och de bemyndiganden som riksdagen har meddelat enligt bestämmelserna i 8 kap. RF. Om regeringen kan meddela rättighetsbegränsande föreskrifter enligt andra bestämmelser i regeringsformen – t.ex. när det gäller mötesfriheten – ska de särskilda befogenheterna inte heller användas. Regeringen bör givetvis beakta att lagstiftning som har tagits fram i förväg kan antas vara noggrant övervägd och att den redan är godkänd av riksdagen. Att det finns i förväg framtagna beredskapslagstiftning på ett visst område utgör dock inte något hinder för regeringen att meddela föreskrifter som ändrar eller upphäver den lagstiftningen, om detta krävs för att hantera krisen.

I likhet med kommittén anser regeringen att det bör framgå av regeringens förordning att alla eller vissa av föreskrifterna har meddelats med stöd av den särskilda befogenheten (jfr bet. 2012/13:KU10 s. 78 och Ds 2014:1 s. 88 och 89). Det ger en ökad tydlighet.

Civil Rights Defenders anser att det är en allvarlig brist att kommittén inte har beaktat att flera av de rättigheter som stipuleras i Europakonventionen enbart får inskränkas med stöd i lag. Regeringen vill med anledning av den synpunkten understryka att kravet i Europakonventionen, att begränsningar kan göras i lag, inte innebär ett krav på att en nationell reglering om inskränkning av en rättighet måste ha beslutats av ett folkvalt organ. Det tar i stället sikte främst på normernas förutsebarhet och tillgänglighet. Det finns inte något hinder mot att stödet för en inskränkning framgår av en förordning eller av klar och stadgad domstolspraxis.

Folkhälsomyndigheten anser att det är nödvändigt att berörda expertmyndigheters synpunkter inhämtas även om föreskrifter behöver tas fram skyndsamt. *Sveriges Kommuner och Regioner* betonar vikten av att regeringen inhämtar synpunkter från relevanta remissinstanser i den mån det är möjligt. Även *Halmstads kommun* framhåller att regeringsformens beredningskrav bör beaktas så långt som möjligt även i kristider.

Regeringen konstaterar att beredningskravet i 7 kap. 2 § RF gäller även i brådskande situationer. Konstitutionsutskottet har uttalat att kravet är av väsentlig betydelse i samtliga ärenden i vilka regeringen fattar beslut, även i krissituationer där regeringen tvingas bereda ärenden av brådskande karaktär. Samtidigt går det att anpassa rutinerna. Enligt utskottet är det dock viktigt att även under kriser i möjligaste mån bibehålla kravet på såväl välavvägda tidsfrister som lämpligt antal remissinstanser (bet. 2009/10:KU10 s. 76 och 77). Regeringen konstaterar att det är viktigt att regeringens beredningsunderlag är så bra som möjligt även i brådskande ärenden. Expertmyndigheternas synpunkter är i de allra flesta fall oundgängliga för möjligheten att över huvud taget kunna bedöma vilka åtgärder som bör vidtas i en uppkommen krissituation. Som konstitutions-

utskottet påpekat måste det avgöras från fall till fall hur beredningskravet ska uppfyllas.

Bestämmelsernas utformning tar hänsyn till både behov och risker

Regeringen anser att utformningen av regleringen tar hänsyn både till de behov som har identifierats och till de risker som kan vara förenade med att utöka regeringens normgivningsmakt på detta sätt.

Regeringen får ett brett mandat att agera och kan meddela i princip alla föreskrifter som kan behövas under en allvarlig fredstida krissituation. Därmed får regeringen förutsättningar och verktyg för att kunna styra riket och se till att det vidtas åtgärder för att skydda befolkningen och riket i en sådan kris. Samtidigt ställs det höga krav för att regeringen ska få meddela föreskrifter på detta sätt, vilket gör att de särskilda normgivningsbestämmelserna kan tillämpas bara i exceptionella fall. Befogenheten kan alltså inte användas som en grundpelare i det vanliga krishanteringssystemet. Riksdagen har vidare ett avgörande inflytande över de föreskrifter som regeringen meddelar. En förhållandevis liten riksdagsminoritet kan på egen hand stoppa föreskrifterna och förhindra att det vidtas åtgärder som inte har ett brett parlamentariskt stöd. Förslaget innebär inte heller att riksdagen förlorar sin normgivningsmakt. Riksdagen kan hela tiden genom lag ändra eller upphäva regeringens föreskrifter, oavsett om föreskrifterna har underställts eller inte. Ytterst har riksdagen också möjlighet att avsätta regeringen efter misstroendeförklaring, om regeringen agerar så att den inte längre tolereras av en majoritet av ledamöterna. Mot den bakgrunden är regeringens uppfattning att det är mycket liten risk för att en regering missbrukar befogenheten eller använder den i situationer där det inte är motiverat.

Sammanfattningsvis anser regeringen, i likhet med en majoritet av remissinstanserna, att nyttan av förslaget överväger riskerna. Den ordning som kommittén föreslår för att hantera exceptionella normgivningsbehov bör därför införas.

7.5.4 Riksdagen kan när som helst stoppa befogenheterna

Regeringens förslag: Riksdagen och regeringen ska var för sig kunna besluta att regeringen inte längre ska ha de särskilda befogenheterna att meddela föreskrifter. Ett sådant beslut ska fattas så snart det inte längre råder en allvarlig fredstida krissituation eller befogenheterna inte längre behövs.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget tillstyrker eller har inga invändningar mot det.

Civil Rights Defenders motsätter sig förslaget och anger bl.a. att det inte finns något hinder för regeringen att återigen aktivera sina befogenheter. Även *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* avstyrker förslaget.

Svea hovrätt efterlyser ett mer utvecklat resonemang om regeringens möjlighet att fatta nya aktiveringsbeslut. *Timbro* anser att befogenheterna bör kunna tas tillbaka av en minoritet i riksdagen.

En återgång till det normala ska ske så snart som möjligt

Kommittén föreslår att riksdagen när som helst ska kunna besluta att regeringen inte längre ska ha de särskilda normgivningsbefogenheterna. Ett sådant stoppbeslut ska fattas med enkel majoritet. Riksdagen ska vara skyldig att fatta ett sådant beslut så snart det inte längre råder en allvarlig fredstida krissituation eller befogenheterna inte längre behövs. Beslutet ska även kunna fattas av regeringen.

Ett fåtal remissinstanser motsätter sig förslaget. En av dem, *Civil Rights Defenders*, konstaterar att det inte finns något hinder för regeringen att aktivera sina befogenheter på nytt efter ett stoppbeslut och att det krävs en grundlagsändring om riksdagen permanent vill förhindra att en regering kan meddela föreskrifter på det obligatoriska lagområdet. *Timbro* menar att ett verkligt minoritetsskydd saknas och anser att mandatet bör kunna tas tillbaka av en minoritet av ledamöterna i riksdagen. *Svea hovrätt* anser att förslaget väcker principiella frågor och efterlyser ett mer utvecklat resonemang om lämpligheten i att kunna sätta grundlagsbestämmelser ur spel på detta sätt. Även hovrätten önskar ett klarläggande av om regeringen kan fatta ett nytt aktiveringsbeslut efter riksdagens stoppbeslut.

Regeringen konstaterar att den nya regleringen innebär att de vanliga normgivningsreglerna delvis sätts åt sidan och att den normala kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen förändras. Som kommittén framhåller är det angeläget att en återgång till normala förhållanden sker så snart som möjligt. Att befogenheterna upphör genom ett nytt beslut innebär en tydlig slutpunkt. Regeringen anser i likhet med kommittén att riksdagen när som helst ska kunna fatta ett sådant beslut och att beslutet bör fattas med enkel majoritet. *Timbro* anser att en minoritet i riksdagen ska kunna fatta beslutet. Med anledning av det vill regeringen understryka att det redan finns ett starkt minoritetsskydd inbyggt i systemet genom att en riksdagsminoritet på egen hand kan stoppa de föreskrifter som regeringen meddelat. Dessutom föreslår regeringen i avsnitt 7.7 att en mindre grupp riksdagsledamöter alltid ska kunna väcka frågan om att regeringens särskilda befogenheter ska upphöra och därmed få till stånd en prövning av om befogenheterna alltså behövs. Mot den bakgrunden anser regeringen att det inte finns skäl att införa en kompletterande minoritetsskyddsregel för dessa fall.

Som kommittén föreslår bör även regeringen kunna besluta om en återgång till det normala. Regeringen ansvarar för krishantering och bör ha goda möjligheter att bedöma när befogenheterna inte längre behövs.

Riksdagen och regeringen bör som kommittén anger vara behöriga att när som helst fatta beslutet. Det saknar betydelse om det var riksdagen eller regeringen som fattade aktiveringsbeslutet. Om det inte längre råder en allvarlig fredstida krissituation eller om regeringens befogenheter inte längre behövs bör ett beslut om återgång till det normala fattas omedelbart. Som kommittén framhåller innebär det att ett beslut om att regeringens befogenheter ska upphöra kan fattas av riksdagen och regeringen när som helst, men ska fattas om den allvarliga fredstida krissituationen är över eller om den pågår men går att hantera på ett ändamålsenligt sätt med stöd av de allmänna normgivningsreglerna i 8 kap. RF.

Med anledning av synpunkter som förs fram av Civil Rights Defenders, Timbro och Svea hovrätt, kan regeringen konstatera att stoppbeslutet innebär att regeringens befogenheter i det aktuella fallet dras in. Någon spärrtid föreslås inte. Regeringen kommer alltså inte att vara förhindrad från att meddela ett nytt aktiveringsbeslut, om förutsättningarna för ett sådant är uppfyllda. Denna ordning säkerställer att krishanteringen kan bli effektiv och ändamålsenlig. Det innebär också att regeringen och riksdagen kan ta ställning i frågan om att stoppa befogenheterna utan att hänsyn samtidigt behöver tas till den osäkerhet som i varje enskilt fall kan finnas i fråga om hur behovet av befogenheter kan se ut i ett senare skede av krisens förlopp.

Sammantaget ställer sig regeringen, till skillnad från Civil Rights Defenders och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, bakom kommitténs förslag.

Konsekvenserna av att regeringens befogenheter dras in

Kommittén bedömer att ett beslut om återgång till det normala inte bör medföra att de föreskrifter som regeringen kan ha meddelat med stöd av de särskilda befogenheterna ska upphöra att gälla. Ingen remissinstans för fram några invändningar mot detta.

Regeringen delar kommitténs uppfattning. Att regeringen inte längre är i behov av särskilda befogenheter att meddela föreskrifter innebär inte nödvändigtvis att de föreskrifter som regeringen redan har meddelat under krisen inte längre behövs. Om alla sådana föreskrifter omedelbart skulle upphöra att gälla skulle det kunna få konsekvenser för myndigheter och enskilda som kan vara svåra att överblicka. En sådan osäkerhet skulle i sin tur kunna leda till att riksdagen och regeringen avvaktar med att stoppa de särskilda befogenheterna till dess beslutets konsekvenser är nogt utredda och eventuell kompletterande reglering finns på plats. Det framstår inte som lämpligt. Regeringen anser att en bättre ordning är att, som kommittén föreslår, låta föreskrifterna fortsätta att gälla och låta riksdagen avgöra om föreskrifterna bör upphöra. Med det sagt kan det ofta vara lämpligt att det organ – riksdagen eller regeringen – som i ett visst fall beslutar att befogenheterna ska upphöra också tar ställning till om föreskrifter som är i kraft i någon del bör upphävas och vilken övergångsreglering som i sådant fall kan behövas.

Detta innebär att föreskrifter på det obligatoriska lagområdet som regeringen har meddelat med stöd av bemyndigande i lag (avsnitt 7.5.2) fortsätter att gälla om inte annat följer av riksdagens bemyndigande eller av själva föreskrifterna. Föreskrifter som regeringen har meddelat direkt med stöd av regeringsformen (avsnitt 7.5.3) fortsätter också att gälla i enlighet med vad som anges i föreskrifterna, dock längst tre månader. I båda fallen gäller att riksdagen givetvis kan välja att upphäva regeringens föreskrifter eller ändra föreskrifternas giltighetstid om riksdagen inte anser att de bör fortsätta gälla. Det är beslut som riksdagen fattar genom lag.

Regeringen anser vidare, i likhet med kommittén, att detsamma bör gälla också om en återgång till normala förhållanden beror på att riksdagen vid sin prövning inte godkänner ett aktiveringsbeslut som regeringen har fattat (avsnitt 7.5.1).

Förslagen innebär alltså att riksdagen i allvarliga fredstida krissituationer genom ett särskilt beslut ska kunna ge regeringen särskilda befogenheter att meddela föreskrifter, om förhållandena kräver det. Ett sådant beslut ska fordra att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om det. Det ska således krävas en bred parlamentarisk enighet om situationens karaktär och allvar. Om det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas ska regeringen kunna fatta aktiveringsbeslutet. Regeringens beslut ska då så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna beslutet ska det krävas att tre fjärdedelar av de röstande enas om det. Om en sådan majoritet inte uppnås i riksdagen faller beslutet.

Ett aktiveringsbeslut ska få två konsekvenser.

För det första ska riksdagen kunna delegera föreskriftsrätt till regeringen på det obligatoriska lagområdet, på samma sätt som i dag gäller under krigsförhållanden. Lagar med sådana bemyndiganden ska kunna beslutas av riksdagen dels i förväg, under normala förhållanden, dels under en pågående allvarlig fredstida krissituation. För att regeringen ska få använda bemyndigandena ska det krävas att ett aktiveringsbeslut har fattats.

För det andra ska regeringen efter ett aktiveringsbeslut i exceptionella fall kunna meddela föreskrifter på lagområdet utan bemyndigande i lag. Det gäller om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen. Regleringen är avsedd för akuta skeden av en kris, då det finns ett brådskande behov av nya föreskrifter på lagområdet och det skulle få svåra följder att avvakta riksdagens behandling av ett lagförslag. Regeringens föreskrifter ska då vara tidsbegränsade och gälla längst tre månader. De ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna föreskrifterna ska det krävas att tre fjärdedelar av de röstande enas om det. Det ska alltså krävas en bred enighet också kring de konkreta åtgärder som regeringen vidtar.

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

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

7.6 Bestämmelserna införs i ett nytt kapitel i regeringsformen

Regeringens förslag: Ett nytt kapitel om allvarliga fredstida krissituationer införs i regeringsformen. De föreslagna bestämmelserna om normgivning förs in i detta kapitel.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. Få av dem yttrar sig särskilt i denna del. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, som motsätter sig att nya bestämmelser införs i regeringsformen, avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Kommittén föreslår att de nya bestämmelserna om normgivning i allvarliga fredstida krissituationer ska tas in i ett nytt kapitel i regeringsformen. Kommittén pekar bl.a. på att det kan finnas skäl att hålla i isär de nya normgivningsreglerna för allvarliga fredstida krissituationer från de mer omfattande grundlagsregler som finns för krigsförhållanden och att det på sikt även kan bli aktuellt att komplettera regleringen i regeringsformen med ytterligare bestämmelser om fredstida kriser. *Totalförsvarets forskningsinstitut* tillstyrker förslaget och anser att uppdelningen av krig och krigsfara och allvarliga fredstida krissituationer på separata kapitel gör det möjligt att tillgodose respektive områdes särprägel. Ingen annan remissinstans för fram några synpunkter i sak. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning.

7.7 Riksdagens hantering av ärenden om
 regeringens särskilda befogenheter

Regeringens förslag: I riksdagen ska ärenden om regeringens särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i en allvarlig fredstida kris-situation beredas av konstitutionsutskottet.

Om regeringen genom en proposition underställer riksdagen en förordning eller ett beslut för prövning ska riksdagen få besluta om förkortad motionstid på förslag av talmannen. Talmannen ska samråda med gruppledarna inför ett sådant förslag.

En motion om att regeringen inte längre ska ha särskilda befogenheter i en allvarlig fredstida krissituation ska alltid få väckas gemensamt av minst tio riksdagsledamöter.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna instämmer i eller har inga synpunkter på kommitténs förslag. Få av dem yttrar sig särskilt i denna del. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* tillstyrker det föreslagna minoritetsskyddet men anger att det saknar verkan i förhållande till en majoritetsregering. Fakultetsnämnden önskar vidare en närmare motivering om talmannens roll eftersom denne i viss mån kan förhålla riksdagsprocessen

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, som motsätter sig att nya bestämmelser införs i regeringsformen, avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Konstitutionsutskottet ska bereda ärendena inför beslut

Ett ärende som har väckts av regeringen eller en riksdagsledamot ska alltid beredas av ett utskott innan det avgörs (4 kap. 5 § RF och 10 kap. 2 § RO). Det innebär att propositioner och motioner som avser att regeringen ska ha eller inte längre ska ha särskilda normgivningsbefogenheter i en allvarlig

fredstida krissituation ska hänvisas av kammaren till ett utskott för beredning. Kommittén föreslår att det i riksdagsordningen ska anges att konstitutionsutskottet ska bereda ärenden om regeringens särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i en allvarlig fredstida krissituation.

Remissinstanserna för inte fram några invändningar i sak mot förslaget.

Regeringen konstaterar att de aktuella ärendena kommer att gälla en direkt tillämpning av bestämmelser i regeringsformen och röra kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen när det gäller normgivning. Precis som kommittén anser regeringen att ärendena bör beredas av konstitutionsutskottet. Bestämmelsen om utskottets beredningsansvar bör därför kompletteras (7 kap. 8 § RO). Om ett annat utskotts beredningsområde berörs, t.ex. för att krisen i fråga rör ett visst samhällsområde, kan detta utskott ges tillfälle att yttra sig i ärendet (10 kap. 7 § RO).

Att ärendena förs till konstitutionsutskottets beredningsområde innebär också att utskottet självständigt kommer att kunna föreslå för riksdagen att regeringen ska ha eller inte längre ska ha de särskilda befogenheterna (se 9 kap. 16 § RO om utskottsinitiativ). För ärenden om godkännande efter underställning av föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av de särskilda befogenheterna bör riksdagsordningens allmänna bestämmelser om fördelningen av ärenden mellan utskott tillämpas.

Vid underställning ska motionstiden alltid kunna förkortas

Varje riksdagsledamot får i enlighet med bestämmelser i riksdagsordningen väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning, om inte annat anges i regeringsformen (4 kap. 4 § RF). Ledamöter lämnar förslag till riksdagen genom motioner (9 kap. 10 § RO). En motion med anledning av en proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse (följdmotion) får väckas inom ramen för ärendet senast den femtonde dagen efter den dag då ärendet anmälades i kammaren (9 kap. 12 § RO).

Om en proposition eller en framställning måste behandlas skyndsamt får riksdagen, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen, besluta om kortare motionstid om det finns synnerliga skäl (9 kap. 13 § RO). Följdmotionsrätten får dock aldrig sättas ur spel helt (prop. 1973:90 s. 541). Det finns inte någon möjlighet för riksdagen att föreslå förkortad motionsrätt om regeringen genom proposition t.ex. föreslår att riksdagen ska fatta beslut om de särskilda befogenheterna eller underställer ett aktiveringsbeslut eller förordningar som meddelats med stöd av befogenheterna. Om regeringen inte föreslår förkortad följdmotionstid skulle följden enligt gällande ordning bli att riksdagen inte kan avgöra det aktuella ärendet förrän tidigast efter femton dagar, när följdmotionstiden har löpt ut. Kommittén anser att det inte är en ändamålsenlig ordning utan föreslår att det införs en ny bestämmelse i riksdagsordningen som innebär att riksdagen på förslag av talmannen kan besluta om förkortad följdmotionstid när regeringen genom proposition underställer riksdagen en förordning eller ett beslut för prövning. Bestämmelsen föreslås gälla vid all underställning, dvs. också när regeringen underställer förordningar enligt annan lagstiftning, exempelvis smittskyddslagen (2004:168). Remissinstanserna för inte fram några invändningar mot förslaget.

Regeringen anser precis som kommittén att det är lämpligt att riksdagen kan besluta om förkortad motionstid vid prövning av regeringens underställda beslut och förordningar, även om regeringen inte har föreslagit det. En sådan regel ger också riksdagen möjlighet att anpassa tiden utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Detta bör gälla generellt vid underställning, alltså inte bara i fråga om underställning enligt de nya bestämmelserna för allvarliga fredstida krissituationer.

Regeringen håller med kommittén om att förkortad motionstid bör få beslutas på förslag av talmannen. Eftersom förslaget ger talmannen ett stort inflytande är det rimligt att kräva att talmannen samråder med gruppledarna innan förkortad motionstid föreslås (jfr bl.a. 6 kap. 20 och 23 §§ och tilläggsbestämmelserna 3.8.1 och 6.2.1 RO). Följdmotionsrätten får aldrig sättas ur spel helt (prop. 1973:90 s. 541).

En riksdagsminoritet ska kunna föreslå ett stoppbeslut

Varje riksdagsledamot kan alltså genom motion väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning. Motioner utan anknytning till ett visst ärende får normalt bara lämnas under den allmänna motions tiden (9 kap. 11 § RO). Motioner med anledning av en händelse av större vikt får dock väckas gemensamt av minst tio ledamöter, om händelsen inte kunde förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden eller någon annan motionstid (9 kap. 15 § RO). I förarbetena understryks att bestämmelsen är ett undantag och att kravet på att händelser av större vikt ska ha inträffat inte får sättas alltför lågt (prop. 1973:90 s. 479). Det är främst talmannens uppgift att bedöma om motioner som väcks har stöd i paragrafen.

För att säkerställa att en mindre grupp riksdagsledamöter i alla lägen kan väcka frågan om att regeringen inte längre ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter föreslår kommittén att det införs en särskild bestämmelse i anslutning till reglerna om motioner. Bestämmelsen ska ange att en motion om att regeringen inte längre ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i en allvarlig fredstida krissituation alltid får väckas gemensamt av minst tio riksdagsledamöter.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet tillstyrker förslaget men konstaterar att minoritetsskyddet saknar verkan i förhållande till en majoritetsregering. Övriga remissinstanser för inte fram några invändningar mot förslaget.

Regeringen konstaterar att det är angeläget att en riksdagsminoritet alltid har möjlighet att väcka frågan om en återgång till normala förhållanden. Även om det, som fakultetsnämnden påpekar, inte ger minoriteten rätt att stoppa regeringens särskilda befogenheter säkerställer det att frågan kan tas upp till offentlig debatt och parlamentarisk prövning. Det gäller oavsett om det har inträffat en händelse av särskild vikt eller inte och oberoende av regeringens och riksdagsmajoritetens inställning i frågan. Att införa en särskild bestämmelse i riksdagsordningen som garanterar en sådan rätt framstår därmed som lämpligt. I likhet med kommittén anser regeringen att bestämmelsen bör utformas i linje med vad som gäller i fråga om motioner med anledning av en händelse av större vikt.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet önskar en närmare motivering om talmannens roll avseende de föreslagna reglerna generellt, med tanke på att talmannen, som ofta tillhör det största partiet i regeringsunderlaget, i viss mån kan förhålla riksdagsprocessen.

Med anledning av fakultetsnämndens synpunkter vill regeringen anför följande. Talmannen leder riksdagsarbetet och kammarens sammanträden (4 kap. 2 § och 6 kap. 3 § RO). I dessa uppgifter ingår en rad befogenheter och skyldigheter som regleras särskilt i riksdagsordningen. Mot bakgrund av talmannens mycket viktiga och stundtals ömtåliga uppgifter har det ansetts angeläget att den person som är talman har ett brett förtroende i riksdagen och att talmannen står utanför det i snävare bemärkelse politiska riksdagsarbetet, vilket får till följd att hans eller hennes riksdagsuppdrag ska utövas av en ersättare (4 kap. 13 § RF och prop. 1973:90 s. 257). Regeringen konstaterar att talmannen har en viktig roll i ärenden om regeringens särskilda normgivningsbefogenheter. Det gäller inte bara vid underställning av beslut eller förordningar utan också vid behandlingen av riksdagens beslut att aktivera eller stoppa befogenheterna. Som fakultetsnämnden påpekar skulle talmannen i viss mån kunna fördröja riksdagens behandling, t.ex. genom att inte ta upp ett sådant ärende till avgörande. Samtidigt gäller detta generellt i riksdagsarbetet och inte specifikt för den här typen av ärenden. Regeringen anser inte att det finns skäl att förändra talmannens roll avseende den föreslagna regleringen.

Civil Rights Defenders anger att en minoritet kan förhålla riksdagsbehandlingen vilket bl.a. gör att föreskrifter som regeringen meddelar kan vara i kraft en hel månad. Regeringen bedömer att de möjligheter som en riksdagsminoritet har att i vissa fall förhindra att arbetsplenum hålls (6 kap. 12 § RO) eller den extra tid som det kan kräva att hantera en återremiss från kammaren (11 kap. 5 § RO) inte kan förväntas leda till några beaktansvärda fördröjningar i riksdagsarbetet som kräver kompletterande författningsändringar.

Regeringen anser mot den bakgrunden att det inte behövs några andra ändringar i riksdagsordningen.

7.8 Vissa ändringar i fråga om krigsförhållanden

7.8.1 En lösning för exceptionella fall införs även för krigsförhållanden

Regeringens förslag: Det ska införas en bestämmelse som ger regeringen rätt att meddela föreskrifter på lagområdet även i situationer där riket är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Det gäller för de fall då ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna som yttrar sig över förslaget, däribland *Finansinspektionen*, *Försvars-*

Prop. 2024/25:155 högskolan, Försvarsmakten, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Länsstyrelsen i Stockholms län, Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och Sveriges advokatsamfund, tillstyrker eller har inga invändningar mot det. Kungliga krigsvetenskapsakademien anser att de förhållanden som avses i 15 kap. 6 § RF väl motiverar att förslaget genomförs.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anser att det bör förtydligas när regeringens befogenhet inträder och att ytterligare kontrollmekanismer som reglerar hur befogenheten återkallas bör övervägas.

Några remissinstanser, bl.a. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Journalistförbundet och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, avstyrker förslaget. Fakultetsnämnden anser att en större förändring av reglerna i 15 kap. RF bör utredas och övervägas noggrant. Länsstyrelsen ifrågasätter att det finns behov av förslaget och anser att det krävs en närmare analys av de risker som är förenade med det.

Skälen för regeringens förslag

En lösning för exceptionella fall behövs även under krigsförhållanden

Som framgår av avsnitt 7.3 kan riksdagen redan i dag delegera normgivningsmakt till regeringen på det obligatoriska lagområdet under krigsförhållanden, dvs. krig och krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i (15 kap. 6 § RF). Däremot finns det ingen reglerad ordning för att hantera extremt brådskande behov av nya föreskrifter, så länge riksdagen eller krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter (jfr 15 kap. 5 § RF).

Kommittén anser att det även under krigsförhållanden kan uppstå behov av nya föreskrifter som är så brådskande att det inte går att lagstifta på vanligt sätt. Mot den bakgrunden föreslår kommittén att en möjlighet för regeringen att i exceptionella situationer meddela föreskrifter på lagområdet utan bemyndigande i lag ska införas även för krigsförhållanden.

Några remissinstanser avstyrker förslaget. De ifrågasätter bl.a. om det finns ett behov av regleringen och anser att riskerna behöver utredas vidare. Kungliga krigsvetenskapsakademien menar dock att de förhållanden som avses i 15 kap. 6 § RF väl motiverar att förslaget kan genomföras, inte minst mot bakgrund av att det under krigsförhållanden kan innebära en säkerhetsrisk för riksdagen att sammanträda på vanligt sätt.

Regeringen konstaterar att det visserligen finns en omfattande beredskapslagstiftning för krigsförhållanden med särskilda regler på många olika områden (se avsnitt 7.3). På samma sätt som under fredstida kriser anser regeringen att denna förberedda lagstiftning så långt som möjligt bör användas för att vidta nödvändiga åtgärder under krigsförhållanden. I likhet med kommittén bedömer regeringen dock att det är mycket svårt att förutse exakt vilka behov av nya eller ändrade föreskrifter som kan uppstå under krigsförhållanden. Brådskande behov av nya föreskrifter kan alltså uppstå även under sådana förhållanden (se även SOU 2008:125 s. 527).

Så länge riksdagen eller krigsdelegationen fungerar finns det inte någon reglerad ordning för att hantera extremt brådskande normgivningsbehov. Regeringen anser att det är en självklarhet att statsmakterna inte i onödan ska begränsas i sina möjligheter att styra riket på ett effektivt och legitimt

sätt under krigsförhållanden. Avsaknaden av ändamålsenliga regler kan i sådana lägen leda till att nödvändiga åtgärder inte vidtas eller att åtgärder vidtas utan rättsligt stöd och parlamentarisk kontroll. Mot den bakgrunden anser regeringen, i likhet med kommittén men till skillnad från bl.a. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, att en möjlighet för regeringen att i exceptionella fall meddela föreskrifter på lagområdet utan ett bemyndigande i vanlig lag bör regleras i regeringsformen också för krig, krigsfara och vissa anslutande extraordinära förhållanden.

Samma begränsningar och skyddsmekanismer som i kris bör gälla

På samma sätt som i allvarliga fredstida krissituationer är det förenat med vissa risker att ge regeringen en utökad normgivningsmakt. Det kan t.ex. inte uteslutas att befogenheterna används i situationer där det inte är motiverat. Genom att utforma regleringen på ett ändamålsenligt sätt och säkerställa riksdagens inflytande kan dock riskerna minimeras (se avsnitt 7.5.3).

Kommittén föreslår att regleringen ska utformas på ett sätt som i huvudsak motsvarar den för allvarliga fredstida krissituationer och omfattas av samma begränsningar och skyddsmekanismer. Det innebär att befogenheterna ska få användas bara om ett dröjsmål med föreskrifter skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen, att regeringens föreskrifter ska vara tidsbegränsade och att de så snart som möjligt ska underställas riksdagen. För att riksdagen ska godkänna föreskrifterna föreslås att det ska krävas att tre fjärdedelar av de röstande enas om beslutet. Något särskilt aktiveringsbeslut föreslås inte.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, som påpekar att regleringen skiljer sig från den som föreslås för allvarliga fredstida kriser, anser att det bör förtydligas när regeringens befogenheter ska inträda och att riksdagen alltid bör kunna återkalla befogenheterna. Myndigheten menar att det förhållandet att regeringen utövar sina befogenheter under konstitutionellt ansvar inte är ett tillräckligt skydd eftersom riksdagen sannolikt skulle tveka inför att avsätta en regering under krigsförhållanden. Dessutom skulle en övergångsregering t.ex. kunna meddela föreskrifter utan parlamentariskt stöd under en period fram till dess att en ny regering har tillträtt. Myndigheten framhåller vidare att andra beslut under krigsförhållanden är beroende av särskilda beslut, t.ex. beslutet om att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe.

Halmstads kommun anser att riskerna inte kan anses lika stora avseende krig och krigsfara som vid allvarliga fredstida krissituationer.

Regeringen konstaterar att tillämpningen av bestämmelserna i 15 kap. RF bygger på uttrycken krig, krigsfara och extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Som framgår av avsnitt 6 finns det i vare sig lagtext eller förarbeten närmare angivet vilka olika slags handlingar eller händelser som innefattas i uttrycken, med undantag för om Sverige är helt eller delvis ockuperat. I stället ankommer det i första hand på regeringen att tolka uttrycken enligt regeringsformen (SOU 1972:15 s. 216, prop. 1973:90 s. 446 och 447 och prop. 2009/10:80 s. 204). Regeringen får dock inte, utom vid ett väpnat

angrepp mot riket, förklara att riket är i krig utan riksdagens medgivande (15 kap. 14 § RF).

Det är alltså normalt regeringen som under konstitutionellt ansvar bedömer en situation och avgör om Sverige är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som avses i bestämmelsen (jfr prop. 2022/23:74 s. 32). Detta gäller bl.a. vid tillämpning av bestämmelserna om regeringens befogenheter i 15 kap. 5 och 6 §§ RF. Stora delar av den befintliga beredskapslagstiftningen för krigsförhållanden träder vidare automatiskt i tillämpning om Sverige kommer i krig (se t.ex. 1 § förfogandelagen). Något särskilt beslut av riksdagen eller regeringen krävs inte. Vid krigsfara eller extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i beslutar regeringen när lagstiftningen ska träda i tillämpning. Regeringens beslut ska sedan underställas riksdagen (se 2 § samma lag). Vid tillämpning av vissa andra paragrafer i 15 kap. kan även talmannen, Utrikesnämndens ledamöter eller riksdagen behöva göra en sådan bedömning (se bl.a. 1, 2, 4 och 14 §§).

Regeringen anser att det finns skäl att i viss mån behandla normgivning under krigsförhållanden annorlunda än normgivning under allvarliga fredstida krissituationer. Som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anger är krig och krigsfara avgränsade och relativt väl definierade företeelser. Utgångspunkten under krigsförhållanden är att hela samhället ställer om, och i allvarliga lägen är totalförsvar all samhällsverksamhet som ska bedrivas, se 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Enligt regeringens mening är mot den bakgrunden behovet av en särskild start- och stoppfunktion som ligger i riksdagens hand inte lika stort som i fredstida kriser. Den nya bestämmelsen måste också passa in bland de befintliga reglerna i 15 kap. RF. Regeringen anser att ett tillräckligt starkt skydd mot en obefogad tillämpning eller missbruk av reglerna ligger i att regeringens föreskrifter som meddelas med stöd av den särskilda befogenheten är tidsbegränsade, skyndsamt ska prövas av riksdagen och hela tiden kan stoppas av en minoritet av riksdagsledamöterna.

Sammantaget bedömer regeringen i likhet med kommittén att regeringen även under krigsförhållanden bör ha rätt att meddela föreskrifter på lagområdet om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen. Något särskilt aktiveringsbeslut bör inte krävas. Riksdagen ska inte kunna återkalla regeringens befogenheter. I övrigt bör regleringen omfattas av samma begränsningar och villkor som den som gäller för allvarliga fredstida krissituationer.

7.8.2 En överflödig bestämmelse i kapitlet om krig och krigsfara tas bort

Regeringens förslag: Det tas bort en bestämmelse i regeringsformen om att regeringen i vissa fall kan bestämma att en i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande ska börja eller upphöra att tillämpas.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Länsstyrelsen i Västra Götalands län tillstyrker förslaget. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del. Prop. 2024/25:155

Skälen för regeringens förslag: Av 15 kap. 6 § första stycket andra meningen RF framgår att riksdagen, om det behövs med hänsyn till försvarsberedskapen, även i annat fall än under krigsförhållanden kan överlåta till regeringen att bestämma när en i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande ska börja eller upphöra att tillämpas. Av förarbetena framgår att syftet med bestämmelsen var att ge stöd för utformningen av den dåvarande rekvisitionslagen (1942:583) och dåvarande beredskapsförfogandelagen (1942:584), se prop. 1973:90 s. 456 och 457. Sedan 2011 finns en generell bestämmelse i regeringsformen som ger riksdagen rätt att i en lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om bl.a. när lagen ska träda i kraft eller när delar av lagen ska börja eller upphöra att tillämpas (8 kap. 5 § 2 RF). Bestämmelsen gäller lagar på både det obligatoriska lagområdet och det fakultativa lagområdet (prop. 2009/10:80 s. 225).

Kommittén konstaterar att bestämmelsen i 15 kap. 6 § första stycket andra meningen RF sedan 2011 inte tillför någon ytterligare befogenhet för riksdagen och föreslår att den tas bort. Remissinstanserna för inte fram några invändningar mot förslaget. Regeringen instämmer i bedömningen. Bestämmelsen bör därför tas bort.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

De nya reglerna om krigsdelegationens sammansättning ska tillämpas första gången när riksdagen väljer krigsdelegation valperioden efter den valperiod som pågår vid ikraftträdandet.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna ändringarna i regeringsformen bör träda i kraft så snart som möjligt efter att lagförslaget kan förväntas bli slutligt antaget av riksdagen. Det innebär att lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2027.

De föreslagna ändringarna i riksdagsordningens huvudbestämmelser, som beslutas i samma ordning som grundlag, bör träda i kraft vid samma tidpunkt som ändringarna i regeringsformen. Även den ändring som föreslås i riksdagsordningens tilläggsbestämmelser, som beslutas i den ordning som gäller för vanlig lag, bör träda i kraft vid samma tidpunkt.

När det gäller ändringarna i regeringsformen bedömer regeringen att det inte behövs några övergångsbestämmelser. Bemyndiganden som grundar sig på den bestämmelse som enligt förslaget ska utgå, 15 kap. 6 § första stycket andra meningen RF, hade stöd när de tillkom och har numera stöd i 8 kap. 5 § 2 RF.

Vissa av de ändringar som föreslås i riksdagsordningen avser krigsdelegationen. När de nya reglerna träder i kraft kommer en krigsdelegation redan att ha valts för den valperiod som då pågår. Den delegationen kommer att bestå av talmannen som ordförande och av 50 andra ledamöter. Enligt nuvarande regler finns det inte något hinder mot att riksdagsledamöter som tillhör regeringen ingår i delegationen. Det finns inte skäl att utforma reglerna så att riksdagen ska välja en ny krigsdelegation för pågående valperiod. Som kommittén föreslår bör i stället de nya bestämmelserna om delegationens sammansättning tillämpas första gången när riksdagen väljer krigsdelegation valperioden efter den valperiod som pågår vid ikraftträdandet. Detta bör framgå av en ikraftträdandebestämmelse. Ändringarna i riksdagsordningen kräver i övrigt inte några övergångsbestämmelser.

9 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen innebär att Sveriges beredskap för krig och andra kriser stärks och bidrar till att Sverige kan styras på ett effektivt och legitimt sätt i sådana situationer.

De förslag till ändringar som rör krigsdelegationen och normgivning i allvarliga krissituationer kan leda till marginellt ökade kostnader för staten. Dessa bedöms rymmas inom befintliga anslagsramar. Förslagen i övrigt har inte några omedelbara ekonomiska konsekvenser vare sig för staten, kommuner eller regioner eller för företag och andra enskilda.

Förslagen får inte några konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen i samhället, den offentliga servicen i olika delar av landet eller villkoren för små företag. Förslagen bedöms inte heller få någon inverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen har inte någon påverkan på den kommunala självstyrelsen.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Polismyndigheten* instämmer i att förslagen öppnar upp för föreskrifter på lägre nivå som kan innebära ekonomiska och andra konsekvenser men att dessa inte kan anges i nuläget. *Barnombudsmannen* önskar en bedömning av förslagets konsekvenser för barn.

Skälen för regeringens bedömning: De förslag som lämnas i propositionen innebär i huvudsak att ändringar i regeringsformen görs som har det övergripande syftet att stärka Sveriges konstitutionella beredskap för krig och andra kriser. Förslagen handlar i stor utsträckning om att förbättra möjligheterna för riksdagen och regeringen att fullgöra sina uppgifter och fatta nödvändiga beslut på legal grund i svåra kriser. I likhet med kommittén gör regeringen bedömningen att ändringarna sammantaget stärker beredskapen för krig och andra kriser och bidrar till att Sverige kan styras på ett effektivt och legitimt sätt även i sådana situationer.

Flera av förslagen innebär att regeringsformen ändras på ett sätt som öppnar upp för föreskrifter på lägre nivå, t.ex. bestämmelser i riksdagsordningen om helt digitala sammanträden. Förslagen ger även regeringen

möjlighet att i vissa kriser besluta förordningar om sådant som annars ska meddelas i lag. Bestämmelserna medför inte i sig att ekonomiska eller andra konsekvenser uppkommer för statliga eller kommunala myndigheter eller enskilda, inte heller några sådana konsekvenser som direkt påverkar barn, som *Barnombudsmannen* tar upp. I likhet med kommittén och *Polismyndigheten* konstaterar regeringen att en redovisning och prövning av sådana konsekvenser får göras om och när möjligheterna utnyttjas och sådana föreskrifter tas fram.

De förslag som lämnas i fråga om riksmötet bedöms förbättra riksdagens möjligheter att hålla sammanträden och därmed upprätthålla verksamheten i mycket svåra lägen. Förslaget innebär bl.a. att det klargörs att riksdagens sammanträdesort är ett snävare område än Stockholms län. Det gör att riksdagen fortsättningsvis kommer att kunna sammanträda inom ett något mindre område än vad som är fallet i dag. Som kommittén anger kan det möjligen ha en viss påverkan för de utskott som tidigare har förlagt enstaka sammanträden utanför Stockholm. Det bedöms inte ha några konsekvenser för kammaren som normalt inte sammanträder utanför riksdagshuset. I likhet med kommittén anser regeringen att det inte är särskilt troligt att den något bredare undantagsregeln för när hela riksdagen kan flytta till en annan ort kommer att medföra att fler sammanträden i praktiken kommer att hållas utanför Stockholm.

Förslagen om krigsdelegationen innebär att bestämmelserna om delegationen justeras i vissa avseenden. Regeringen bedömer i likhet med kommittén att ändringarna stärker riksdagens beredskap och bidrar till att riksdagens arbete i krig och krigsfara kan organiseras på ett ändamålsenligt sätt. En konsekvens av förslagen är att riksdagen och Riksdagsförvaltningen behöver anpassa sin verksamhet i vissa avseenden, t.ex. när det gäller rutiner för val till krigsdelegationen och talmannens roll. Förslagen bedöms inte medföra några mer påtagliga konsekvenser för riksdagens, krigsdelegationens eller Riksdagsförvaltningens arbete.

Förslagen till nya regler om normgivning innebär bl.a. att det införs en konstitutionellt reglerad ordning för hur akuta lagstiftningsbehov ska tas om hand i allvarliga krissituationer. Förslagen bedöms stärka möjligheterna att få fram nödvändiga regler i krig och andra kriser och samtidigt bidra till en ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan riksdagen och regeringen. Därutöver kan beredskapen för allvarliga fredstida krissituationer förbättras genom den föreslagna möjligheten till bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet även för sådana situationer. Förslagen innebär vidare att riksdagen och regeringen kan få nya typer av ärenden att handlägga. Det gäller bl.a. ärenden om att aktivera regeringens särskilda befogenheter och om underställning av nya sorters beslut och föreskrifter. Det torde finnas behov av att ta fram nya verksamhetsrutiner för hanteringen av dessa ärenden.

I likhet med kommittén bedömer regeringen att de behov av anpassningar av exempelvis rutiner och arbetsprocesser som förslagen kan innebära för riksdagen, Riksdagsförvaltningen, regeringen och Regeringskansliet inte leder till mer än marginella kostnadsökningar som rymms inom befintliga anslagsramar. Att ytterligare en ledamot ska ingå i krigsdelegationen bedöms inte medföra några ökade kostnader. Förslagen bedöms inte heller i övrigt ha några omedelbara ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner eller regioner eller för företag eller andra enskilda.

Slutligen delar regeringen kommitténs uppfattning att förslagen inte har någon påverkan på den kommunala självstyrelsen eller medför några konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för villkoren för små företag. Förslagen bedöms inte heller få någon inverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

4 kap.

1 § Riksdagen sammanträder till riksmöte varje år. Riksmötet hålls i Stockholm, om inte riksdagen eller talmannen bestämmer *annan ort* av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet *eller andra tvingande skäl*. Riksdagen kan i riksdagsordningen föreskriva att sammanträden av sådana hänsyn eller skäl också får hållas utan att äga rum på en viss ort.

I paragrafen finns bestämmelser om det årliga riksmötet och riksdagens sammanträdesort. Övervägandena finns i avsnitt 5.

I *andra meningen* ersätts ordet annat med uttrycket *annan ort*. Detta klargör att det som åsyftas i undantagsregeln är en annan fysisk plats än Stockholm (jfr prop. 1973:90 s. 257). Ändringen tydliggör även att det som avses med Stockholm i paragrafen är det område som, utan att knytas till Stockholms kommun eller något annat rättsligt eller administrativt bestämt område, i normalt språkbruk motsvarar Stockholm som stad eller ort. Vilket område som utgör Stockholm i paragrafens mening och var riksdagen därmed får sammanträda ligger vid varje tidpunkt på riksdagen att avgöra.

Vidare införs i *andra meningen* ett tillägg om att riksmötet kan hållas på annan ort än Stockholm även av andra tvingande skäl än hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. Uttrycket *andra tvingande skäl* tar främst sikte på fall när det är omöjligt eller mycket svårt för riksdagen att sammanträda i Stockholm men det inte föreligger hot mot eller fara för riksdagen eller riksdagsledamöterna där. Ett tänkbart exempel är att det finns ofrånkomliga praktiska hinder som gör det mycket svårt att sammanträda i Stockholm. Det kan exempelvis handla om ett omfattande och långvarigt strömavbrott, betydande störningar av kommunikationsmedel som en följd av mycket svåra väderförhållanden eller större störningar i kommunikationer av andra skäl som inte är hastigt övergående och innebär att riksdagen inte kan samlas i Stockholm.

Av *tredje meningen*, som är ny, följer att riksdagen i riksdagsordningen kan föreskriva att sammanträden i vissa fall får hållas utan att äga rum på en viss ort. Vad som avses är i första hand sammanträden som hålls helt digitalt, dvs. utan att det finns en fysisk plats där ledamöter kan inställa sig. Regleringen gör det möjligt för riksdagen att i riksdagsordningen införa bestämmelser om att helt digitala sammanträden får hållas när det

krävs av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet eller andra tvingande skäl. Regleringen medger bestämmelser både om att alla sammanträden inom ramen för riksmötet i sådana fall får hållas digitalt och om att det t.ex. ska ske en prövning i varje enskilt fall.

15 kap.

2 § Om riket är i krig eller krigsfara och *förhållandena kräver det*, ska en inom riksdagen *vald* krigsdelegation träda i riksdagens ställe.

Om riket är i krig, *fattas beslutet* att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe av Utrikesnämndens ledamöter. Innan *beslutet fattas* ska samråd med statsministern *ske*, om det är möjligt. *Skulle krigsförhållandena hindra* nämndens ledamöter *från* att sammanträda, *fattas* beslutet av regeringen. Om riket är i krigsfara, *fattas* beslutet av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För ett sådant beslut krävs att statsministern och sex av nämndens ledamöter röstar för det.

Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen ska återta sina befogenheter. Beslutet ska fattas så snart förhållandena medger det.

Bestämmelser om krigsdelegationens sammansättning och *ytterligare bestämmelser om förfarandet vid beslutet att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe* meddelas i riksdagsordningen.

I paragrafen finns bestämmelser om krigsdelegationen och när den ska träda i riksdagens ställe. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.3.

Andra stycket ändras på så sätt att hänvisningen till riksdagsordningen om beslutsförfarandet i krig tas bort och ersätts av hänvisningen i fjärde stycket.

Fjärde stycket ändras genom att hänvisningen till riksdagsordningen utvidgas till att omfatta ytterligare bestämmelser om förfarandet vid beslutet att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe. Det gäller beslutsförfarandet under såväl krig som krigsfara.

Övriga ändringar är endast språkliga.

3 § Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den riksdagens befogenheter. Den får dock inte *ändra eller upphäva bestämmelser i riksdagsordningen om antalet ledamöter i delegationen. Den får inte heller fatta sådana beslut som rör val till riksdagen* som avses i 11 § första stycket första meningen eller andra eller fjärde stycket.

Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet.

I paragrafen finns bestämmelser om krigsdelegationens befogenheter och formerna för delegationens verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.2.

I *första stycket* införs en bestämmelse om att krigsdelegationen inte får ändra eller upphäva bestämmelser i riksdagsordningen om antalet ledamöter i delegationen. Att bestämmelser om delegationens sammansättning meddelas i riksdagsordningen framgår av 2 §.

Övriga ändringar är endast språkliga.

6 § Om riket är i krig eller krigsfara, eller *om det råder sådana extraordinära förhållanden* som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela

sådana föreskrifter i ett 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.

Om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen kan regeringen även utan bemyndigande i lag meddela föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag eller med stöd av bemyndigande i lag.

Föreskrifter som avses i andra stycket ska gälla för viss tid, dock 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,

2. om de inte godkänns vid riksdagens prövning, eller

3. om riksdagen inte prövar föreskrifterna inom en månad från det att de underställdes.

Regeringen får inte med stöd av andra stycket eller ett bemyndigande som avses i första stycket stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens befogenheter att meddela föreskrifter under krigsförhållanden. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.

Första stycket ändras på så sätt att den tidigare bestämmelsen om att riksdagen, om det behövs med hänsyn till försvarsberedskapen, kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om när delar av vissa lagar ska börja eller upphöra att tillämpas, tas bort. Ändringen innebär inte någon ändring i sak. Stöd för den typen av bemyndiganden finns i 8 kap. 5 § 2 (jfr prop. 2009/10:80 s. 225). Andra meningen motsvarar det tidigare andra stycket första meningen.

I andra och tredje styckena, som är nya, införs bestämmelser som ger regeringen en möjlighet att meddela föreskrifter på lagområdet utan bemyndigande i lag, om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Bestämmelserna motsvarar de som införs för allvarliga fredstida krissituationer i 16 kap. 3 § första stycket och 4 §. Se kommentaren till de paragraferna.

Enligt fjärde stycket, som är nytt, får regeringen inte med stöd av andra stycket eller ett bemyndigande som avses i första stycket stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen. Ändringen innebär att vad som hittills har gällt i fråga om föreskrifter enligt första stycket även ska gälla i fråga om föreskrifter som meddelas med stöd av det nya bemyndigandet i andra stycket.

Övriga ändringar är endast språkliga och redaktionella.

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

I paragrafen finns bestämmelser om när och hur regeringen kan ges särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i en allvarlig fredstida krissituation. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.1.

Enligt *första stycket* kan riksdagen, om det råder en allvarlig fredstida krissituation och förhållandena kräver det, besluta att regeringen ska ha de särskilda befogenheter att meddela föreskrifter som anges i 2 och 3 §§.

Uttrycket allvarlig fredstida krissituation definieras inte i bestämmelsen. Det som avses är dock situationer som avviker från det normala och är av mycket svår karaktär, och inte utgör krig eller krigsfara. Det kan t.ex. vara fråga om svåra naturkatastrofer, ovanligt stora och svårartade olyckor, storskaliga terroristattentat, allvarliga epidemier eller omfattande störningar av kritisk infrastruktur, försörjningssystem eller andra viktiga samhällsfunktioner. Uttrycket allvarlig fredstida krissituation anknyter till uttrycket fredstida krissituation, som förekommer i 8 kap. 13 § och i annan lagstiftning, men har en självständig innebörd och tar sikte på situationer av en högre allvarlighetsgrad. Hur fredstida krissituationer definieras i annan författning är således inte styrande för tolkningen av det mer kvalificerade uttrycket allvarlig fredstida krissituation. Viss ledning kan dock hämtas från den nuvarande legaldefinitionen av uttrycket fredstida krissituation i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Vid tolkningen kan stöd för bedömningen i viss mån också hämtas från Europadomstolens tolkning av vad som är ett allmänt nödläge enligt artikel 15 i Europakonventionen.

Förutom att det råder en sådan situation som avses i paragrafen, ska förhållandena kräva att regeringen ges de särskilda befogenheterna. Denna förutsättning innebär att det ska kunna antas att situationen inte är möjlig att hantera på ett ändamålsenligt sätt med de allmänna bestämmelser om riksdagens och regeringens normgivningskompetens som finns i 8 kap.

Av bestämmelsen följer att det är riksdagen som avgör om det råder en sådan allvarlig fredstida krissituation som avses i paragrafen. Om regeringen i ett brådskande fall har tagit ställning i frågan (andra stycket), ligger det på riksdagen att avgöra frågan i samband med underställning.

För att riksdagen ska kunna ge regeringen de särskilda befogenheterna krävs kvalificerad majoritet. Tre fjärdedelar av de röstande ska enas om beslutet. Det gäller inte något krav på att minst ett visst antal av riksdagens ledamöter ska delta i beslutet (kvorum).

Riksdagens beslut avser inte föreskrifter och är alltså inte ett s.k. normbeslut. Beslutet ska avse en viss specifik krissituation. Om det skulle inträffa flera samtidigt allvarliga fredstida krissituationer som kräver att regeringen har särskilda befogenheter ska alltså ett aktiveringsbeslut fattas för respektive kris. När beslutet har fattats gäller det omedelbart.

Av *andra stycket* framgår att regeringen får fatta det aktuella beslutet om det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas. Det ska alltså vara fråga om situationer som är så brådskande att riksdagens prövning enligt första stycket inte kan inväntas. Kravet på uppenbarhet innebär att det måste stå klart att den fördröjning som det skulle innebära att invänta riksdagens beslut inte kan avvaktas. Prövningen ska göras med utgångspunkt i om ett utnyttjande av befogenheterna – att möjliggöra en tillämp-

ning av de lagar med bemyndiganden som riksdagen har antagit eller att meddela föreskrifter i mycket brådskande fall utan ett stöd i ett bemyndigande i vanlig lag – är så brådskande att en fördröjning skulle kunna få konsekvenser som det är mycket angeläget att så långt som möjligt undvika.

Även ett beslut som har fattats av regeringen gäller omedelbart men beslutet ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. Någon bestämd tidsfrist anges inte för underställningen. Kravet att det ska ske så snart som möjligt innebär dock att det normalt bör ske inom några dagar.

För att riksdagen ska godkänna regeringens beslut krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om detta. Om riksdagen godkänner beslutet behåller regeringen de befogenheter som anges i 2 och 3 §§. Om beslutet inte godkänns upphör befogenheterna att gälla. Det beslutet påverkar dock inte automatiskt giltigheten i de föreskrifter som i förekommande fall har meddelats. Föreskrifter som regeringen kan ha hunnit meddela med stöd av 2 och 3 §§ kan upphävas av riksdagen genom beslut i lagform. Om föreskrifterna inte upphävs fortsätter de dock som regel att gälla, om inte annat följer av riksdagens bemyndigande – när det gäller föreskrifter enligt 2 § – eller av själva föreskrifterna. I 4 § finns bestämmelser om hur länge föreskrifter enligt 3 § som längst kan gälla.

Regeringens befogenheter

2 § Efter ett beslut enligt 1 § kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i ett 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.

Regeringen får inte med stöd av ett bemyndigande som avses i första stycket stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

I paragrafen finns bestämmelser om delegation av normgivningsmakt till regeringen i allvarliga fredstida krissituationer. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

Enligt *första stycket* kan regeringen, efter ett beslut enligt 1 § och med stöd av bemyndigande i lag, genom förordning meddela sådana föreskrifter i ett visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag.

Regleringen motsvarar vad som gäller i fråga om delegation av normgivningsmakt inför och under krigsförhållanden (se 15 kap. 6 § första stycket). Bestämmelsen ger riksdagen möjlighet att även när det gäller allvarliga fredstida krissituationer bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet. På motsvarande sätt som gäller i fråga om krigsförhållanden kan en lag med ett sådant bemyndigande beslutas dels i förväg, under normala förhållanden, dels under en allvarlig fredstida krissituation (jfr prop. 1973:90 s. 457). Riksdagens bemyndigande kan dock användas av regeringen först efter det att ett beslut enligt 1 § har fattats.

Av andra meningen framgår att det i en lag med ett sådant bemyndigande som avses i stycket noga ska anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Regleringen ger alltså inte stöd för s.k. generalfull-

makter (jfr prop. 1973:90 s. 455). Om riksdagen anser att regeringens föreskrifter med stöd av ett bemyndigande bör vara tidsbegränsade eller bör underställas riksdagen för prövning, eller att andra särskilda villkor bör gälla, kan riksdagen föreskriva detta i den lag där bemyndigandet ges.

Av *andra stycket* följer att regeringen med stöd av ett bemyndigande som avses i första stycket inte får stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen. Denna begränsning motsvarar vad som gäller i krigsförhållanden enligt 15 kap. 6 § fjärde stycket.

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 inte med stöd av första stycket stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens befogenhet att utan särskilt bemyndigande i vanlig lag meddela föreskrifter på lagområdet i allvarliga fredstida krissituationer. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.3.

Av *första stycket* framgår att 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.

Regleringen är avsedd för akuta skeden av en allvarlig fredstida krissituation där det finns ett brådskande behov av nya föreskrifter på lagområdet och det skulle få svåra konsekvenser att avvakta riksdagens behandling av ett lagförslag. En motsvarande reglering för krigsförhållanden införs i 15 kap. 6 § andra stycket.

För att regeringen ska få meddela föreskrifter på detta sätt krävs alltså mer än vad som krävs för ett beslut enligt 1 § om att regeringen ska ha särskilda befogenheter i en krissituation. Det beslutet ska, som framgår av den paragrafen, normalt fattas av riksdagen men kan i brådskande fall i stället fattas av regeringen och underställas riksdagen för prövning. För att befogenheten enligt denna paragraf ska kunna användas krävs inte att regeringens beslut har underställts och prövats av riksdagen. Det är tillräckligt att ett beslut har fattats enligt de förutsättningar som anges i 1 §.

Det krävs vidare att ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen. Uttrycket angelägna allmänna intressen definieras inte i bestämmelsen. Av bestämmelsen följer dock att den inte kan tillämpas om det uteslutande är enskilda intressen som påverkas av en krissituation. En bedömning av intressenas angelägenhetsgrad måste göras från fall till fall. Att ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men innebär att det skulle leda till allvarliga negativa konsekvenser för de allmänna intressen som bedömningen avser om en viss reglering inte kom till stånd i tid. Det skulle t.ex. kunna handla om att människor, miljö eller samhällsviktig infrastruktur allvarligt kan komma att skadas om inte nya föreskrifter beslutas samma dag eller inom några enstaka dagar. Det kan också tänkas att det inom samma tid krävs föreskrifter för att avvärja ett allvarligt och akut hot mot centrala samhällsfunktioner eller för att säkerställa att sådana funktioner kan upprätthållas.

Av *andra stycket* framgår att regeringen med stöd av första stycket inte får stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen. Denna begränsning motsvarar vad som gäller i krigsförhållanden enligt 15 kap. 6 § fjärde stycket.

Bortsett från de begränsningar som anges i *andra stycket* kan regeringen meddela samma slags föreskrifter som riksdagen. Regeringen kan alltså meddela föreskrifter på både det obligatoriska och det fakultativa lagområdet. Sådana föreskrifter kan vid behov t.ex. avvika från eller komplettera gällande bestämmelser i lag. Om riksdagens möjligheter att meddela föreskrifter är underkastade vissa villkor gäller de villkoren även för regeringen. Som exempel kan nämnas de förutsättningar för begränsningar av fri- och rättigheter som anges i 2 kap. 20, 21 och 23–25 §§. Vidare måste regeringen förhålla sig till den proportionalitetsprövning som enligt 14 kap. 3 § ska göras vid inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

4 § Föreskrifter som avses i 3 § ska gälla för viss tid, dock 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,
2. om de inte godkänns vid riksdagens prövning, eller
3. om riksdagen inte prövar föreskrifterna inom en månad från det att de underställdes.

I paragrafen finns bestämmelser om vad som gäller i fråga om föreskrifter som meddelas med stöd av 3 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.3.

Av *första stycket* följer att föreskrifter enligt 3 § ska vara tidsbegränsade och gälla som längst tre månader. En förordning som innehåller sådana föreskrifter som regeringen bara får meddela med stöd av 3 § måste alltså alltid ha en begränsad giltighetstid.

I *andra stycket* anges att föreskrifterna så snart som möjligt ska underställas riksdagen för prövning. Det görs genom proposition. Någon bestämd tidsfrist för regeringens underställning anges inte. Kravet att det ska ske så snart som möjligt innebär dock att det normalt bör ske inom några dagar. Av tredje stycket följer att föreskrifterna upphör att gälla om de inte underställs riksdagens prövning inom en vecka.

Av *andra stycket* framgår vidare att en särskild beslutsregel gäller vid riksdagens prövning av föreskrifterna. För att riksdagen ska godkänna dem krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om beslutet. Det gäller inte något krav på att minst ett visst antal av riksdagens ledamöter ska delta i beslutet (kvorum). Godkänns föreskrifterna fortsätter de att gälla under den tid som har angetts i förordningen, dock längst tre månader.

I *tredje stycket* anges under vilka förutsättningar föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av 3 § omedelbart upphör att gälla. Det gäller om föreskrifterna inte underställs inom en vecka från det att de beslutades, om föreskrifterna inte godkänns vid riksdagens prövning, eller om riksdagen inte prövar föreskrifterna inom en månad från det att de underställdes.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om när och hur regeringens särskilda befogenheter enligt 2 och 3 §§ upphör. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.4.

Av *första meningen* framgår att beslut om att regeringen inte längre ska ha de särskilda befogenheter att meddela föreskrifter som anges i 2 och 3 §§ kan fattas av både riksdagen och regeringen. Det finns ingenting som hindrar att samråd mellan riksdagen och regeringen sker, om det är möjligt och lämpligt.

Ett beslut enligt paragrafen kan fattas när som helst, dvs. även när det fortfarande råder en allvarlig fredstida krissituation. Riksdagens beslut fattas med enkel majoritet och gäller omedelbart. Om beslutet fattas av regeringen finns det i denna situation inte något krav på underställning.

Ett beslut enligt paragrafen innebär att regeringen inte kan meddela nya föreskrifter med stöd av 2 och 3 §§. Föreskrifter som regeringen dessförinnan har meddelat med stöd av 2 § fortsätter att gälla om inte något annat följer av riksdagens bemyndigande eller av föreskrifterna som sådana. Föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 3 § fortsätter också att gälla i enlighet med de föreskrifter som har antagits, dock längst tre månader (se 4 §). Riksdagen kan när som helst genom lag upphäva regeringens föreskrifter enligt 2 och 3 §§. För sådan lag gäller vanliga beslutsregler (4 kap. 7 §).

I *andra meningen* anges att ett beslut om att regeringen inte längre ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter ska fattas så snart det inte längre råder en allvarlig fredstida krissituation eller befogenheterna inte längre behövs. Det innebär att det är obligatoriskt för endera riksdagen eller regeringen att fatta ett sådant beslut om den allvarliga fredstida krissituationen är över, eller om den fortfarande pågår men går att hantera på ett ändamålsenligt sätt med tillämpning av de allmänna normgivningsreglerna i 8 kap.

10.2 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

7 kap.

8 § Konstitutionsutskottet ska bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen.

Utskottet ska också bereda ärenden enligt 16 kap. 1 och 5 §§ regeringsformen om att regeringen ska ha eller inte längre ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i en allvarlig fredstida krissituation.

Utskottet ska följa tillämpningen i riksdagen av subsidiaritetsprincipen enligt 9 kap. 20 § andra stycket och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser.

Ytterligare bestämmelser om utskottets uppgifter finns i regeringsformen och denna lag.

Prop. 2024/25:155 I paragrafen finns bestämmelser om konstitutionsutskottets uppgifter och ämnesområden. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Andra stycket, som är nytt, innebär att det förs till konstitutionsutskottets uppgifter att bereda ärenden enligt 16 kap. 1 och 5 §§ RF om att regeringen ska ha eller inte längre ska ha särskilda befogenheter i en allvarlig fredstida krissituation. Bestämmelsen gäller både propositioner och motioner där det finns förslag till riksdagsbeslut om att regeringen ska få eller bli av med de särskilda befogenheterna i en allvarlig fredstida krissituation. Konstitutionsutskottet kan även väcka förslag hos riksdagen i ämnet genom utskottsinitiativ med stöd av 9 kap. 16 §.

Tredje och fjärde styckena motsvarar de tidigare andra och tredje styckena.

9 kap.

13 § Om en proposition eller en framställning måste behandlas skyndsamt får riksdagen, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen, besluta om kortare motionstid om det finns synnerliga skäl.

Om regeringen genom en proposition underställer riksdagen en förordning eller ett beslut för prövning får riksdagen besluta om förkortad motionstid på förslag av talmannen. Talmannen ska samråda med gruppledarna inför ett sådant förslag.

Riksdagen får på förslag av talmannen besluta att förlänga motionstiden om det finns särskilda skäl.

I paragrafen finns bestämmelser om ändrad motionstid. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse som innebär att riksdagen får besluta om förkortad motionstid på förslag av talmannen om regeringen genom en proposition underställer riksdagen en förordning eller ett beslut för prövning. Talmannen ska samråda med gruppledarna inför ett sådant förslag om förkortad motionstid. Bestämmelsen gör det möjligt för riksdagen att fatta beslut om förkortad följdmotionstid vid underställning även om regeringen inte skulle ha föreslagit det. Krav på underställning av förordningar finns i 15 kap. 6 § och 16 kap. 4 § RF och i flera lagar. Krav på underställning av beslut finns i 16 kap. 1 § RF.

Tredje stycket motsvarar det tidigare andra stycket.

Motioner med anledning av en händelse av större vikt och om regeringens befogenheter

15 § Motioner med anledning av en händelse av större vikt får väckas gemensamt av minst tio ledamöter, om händelsen inte kunde förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden eller någon annan motionstid som anges i detta kapitel.

Motioner om att regeringen inte längre ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i en allvarlig fredstida krissituation får alltid väckas gemensamt av minst tio ledamöter.

I paragrafen finns bestämmelser om motioner som, utanför den allmänna motionstiden och utan någon anknytning till ett förslag som har lämnats i en proposition, skrivelse eller framställning, får väckas gemensamt av ett visst minsta antal ledamöter. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Andra stycket, som är nytt, innebär att motioner om att regeringen inte längre ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i en allvarlig

fredstida krissituation alltid får väckas gemensamt av minst tio ledamöter. Bestämmelsen är ett undantag från riksdagsordningens allmänna regler om när motioner får väckas. Den innebär att en minoritet av riksdagens ledamöter alltid kan lägga fram ett förslag enligt 16 kap. 5 § RF om att de särskilda normgivningsbefogenheter som regeringen kan ha fått i en allvarlig fredstida krissituation ska upphöra. Motioner av detta slag bereds av konstitutionsutskottet, se kommentaren till 7 kap. 8 §.

12 kap.

8 § Ett val ska ske med slutna sedlar, om inte annat följer av 6 eller 7 § eller av annan huvudbestämmelse i denna lag.

Om två eller flera personer ska väljas genom val med slutna sedlar, fördelas platserna proportionellt mellan varje gruppering av riksdagsledamöter som uppträder under gemensam beteckning vid valet (proportionellt val).

Platserna fördelas mellan grupperingar genom att en plats i taget tilldelas den gruppering som för varje gång får det högsta jämförelsetalet. Jämförelsetalet är lika med grupperingens röstetal, så länge grupperingen inte har tilldelats någon plats. Därefter beräknas jämförelsetalet genom att grupperingens röstetal delas med det antal platser som grupperingen har tilldelats, ökat med 1. Vid lika jämförelsetal ska avgörandet ske genom lottning.

Vid val av ledamöter i krigsdelegationen ska det som sägs om grupperingar i andra och tredje styckena i stället gälla partigrupper.

I paragrafen finns bestämmelser om val med slutna sedlar. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.1.

Av *fjärde stycket*, som är nytt, framgår att det som i andra och tredje styckena sägs om grupperingar i stället ska gälla partigrupper, vid val av ledamöter i krigsdelegationen. Att riksdagen ska välja en krigsdelegation inom sig framgår av 13 kap. 11 §. Den nya bestämmelsen innebär att två eller flera riksdagspartier (partigrupper) inte kan gå samman under gemensam beteckning vid detta val. De kan alltså inte bilda s.k. kartell. Platserna i krigsdelegationen ska i stället fördelas proportionellt mellan varje partigrupp, när ett val sker med slutna sedlar. Fördelningen sker då genom att en plats i taget tilldelas den partigrupp som för varje gång får det högsta jämförelsetalet vid en tillämpning av heltalsmetoden.

13 kap.

11 § Riksdagen ska enligt 15 kap. 2 § regeringsformen välja en krigsdelegation inom sig.

Krigsdelegationen består av talmannen som ordförande och av 51 ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod. Delegationen väljer vice ordförande inom sig enligt 12 kap. 16 §.

Suppleanter ska inte utses till krigsdelegationen. Om en ledamot får varaktigt förhinder när delegationen har trätt i riksdagens ställe utses en annan riksdagsledamot till ersättare på det sätt som anges i 12 kap. 14 §.

I paragrafen finns bestämmelser om krigsdelegationens sammansättning. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.1.

Andra stycket ändras bl.a. så att talmannen inte längre är ledamot av krigsdelegationen. Talmannen ska alltså vara ordförande i delegationen. Det innebär att talmannen i praktiken får samma ställning i krigs-

Prop. 2024/25:155 delegationen som i riksdagen (jfr 4 kap. 13 § RF). Talmannen leder krigsdelegationens arbete och sammanträden men utövar inte någon rösträtt. Bestämmelsen ändras vidare på så sätt att antalet valda ledamöter i delegationen utökas från 50 till 51.

Ändringen i stycket innebär även att den tidigare bestämmelsen om att en riksdagsledamot är behörig att vara ledamot i krigsdelegationen även om han eller hon tillhör regeringen tas bort. Uppdraget i delegationen kommer därmed att upphöra om en ledamot utses till statsråd (se 12 kap. 13 §). Den partigrupp som ledamoten var vald för ska anmäla en efterträdare till talmannen (se 12 kap. 14 §). Detta gäller oavsett om krigsdelegationen har trätt i riksdagens ställe eller inte.

Övriga ändringar är endast språkliga och redaktionella.

Förberedelse av krigsdelegationens arbete

11 a § *Krigsdelegationens ordförande och vice ordförande ska förbereda delegationens verksamhet för den händelse att delegationen träder i riksdagens ställe.*

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om förberedelse av krigsdelegationens arbete. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.5.

Paragrafen motsvarar den tidigare tilläggsbestämmelsen 13.11.1.

Bestämmelser som tillämpas i den förberedande verksamheten

Tilläggsbestämmelse 13.11 a.1

Följande bestämmelser ska tillämpas på krigsdelegationen när den inte är i riksdagens ställe:

- 7 kap. 16 § om sammanträden inom stängda dörrar,*
- 7 kap. 20 § om tystnadsplikt,*
- tilläggsbestämmelse 7.15.1 andra stycket om kallelse,*
- tilläggsbestämmelse 7.15.3 om sammanträden samtidigt som kammar-sammanträden,*
- tilläggsbestämmelse 7.15.4 om protokoll.*

I tilläggsbestämmelsen, som tidigare betecknades 13.11.2, anges vilka bestämmelser som ska tillämpas på krigsdelegationen när den inte är i riksdagens ställe.

Ändringarna är endast språkliga och redaktionella.

Beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe

12 § *För beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe enligt 15 kap. 2 § regeringsformen sammanträder Utrikesnämndens ledamöter på kallelse av talmannen, två av nämndens övriga ledamöter eller statsministern. Vid förhinder för talmannen får en vice talman utfärda kallelsen. Till sammanträdet ska även statsministern kallas.*

Ordförande vid sammanträdet är talmannen, en vice talman eller, om ingen av dem är närvarande, ålderspresidenten.

Om riket är i krig och det vid omröstning till beslut blir lika röstetal gäller ordförandens mening.

I paragrafen finns bestämmelser om förfarandet vid beslut om att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.3.

De grundläggande bestämmelserna om beslutsförfarandet finns i 15 kap. 2 § RF. Genom ändringarna i den paragrafen tydliggörs att bestämmelserna om beslutsförfarandet i förevarande paragraf gäller under såväl krig som krigsfara.

Första stycket ändras så att även statsministern – utöver talmannen och två av nämndens ledamöter – kan sammankalla Utrikesnämndens ledamöter för prövning av om krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe. Det anges också att statsministern ska kallas till sammanträdet.

Tredje stycket ändras så att det framgår att omröstningsregeln där gäller endast om riket är i krig. Detta är en följd av att paragrafen efter ändringen i 15 kap. 2 § RF i övrigt avser både krig och krigsfara. Om riket är i krigsfara krävs att statsministern och sex av Utrikesnämndens ledamöter röstar för beslutet (15 kap. 2 § RF).

Övriga ändringar är endast språkliga och redaktionella.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Bestämmelserna i 13 kap. 11 § i den nya lydelsen tillämpas första gången när riksdagen väljer krigsdelegation valperioden efter den valperiod som pågår vid ikraftträdandet.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2027.

Enligt *punkt 2* tillämpas bestämmelserna i 13 kap. 11 § i den nya lydelsen första gången när riksdagen väljer krigsdelegation valperioden efter den valperiod som pågår vid ikraftträdandet. Det innebär att den krigsdelegation som är vald när lagen träder i kraft fortsatt ska bestå av talmannen som ordförande och av 50 andra ledamöter och att en riksdagsledamot fortsatt kan vara ledamot i delegationen även om han eller hon är statsråd.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

Sammanfattning av betänkandet Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75)

Kommitténs uppdrag

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

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

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

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

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

Utgångspunkten – Sverige ska kunna styras i kriser

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

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

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

Riksdagens möjligheter att sammanträda stärks

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

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

Covid-19-pandemin påverkade riksdagens arbetsformer och ledde till frågor om hur riksdagen kan sammanträda. Reglerna om sammanträdesort kom till i en tid när de tekniska förutsättningarna för att delta i möten på distans såg helt annorlunda ut jämfört med i dag. Grundlagsreglerna anses inte tillåta att kammaren eller utskotten sammanträder helt digitalt, dvs. utan att ett fysiskt möte äger rum på en viss ort. Däremot hindrar regeringsformen inte att s.k. hybridmöten hålls med stöd av bestämmelser i riksdagsordningen.

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

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

När det gäller helt digitala sammanträden bedömer kommittén att det i vissa svåra situationer skulle kunna leda till problem att sådana sammanträden inte är tillåtna. Kommittén föreslår därför en ny bestämmelse i regeringsformen som innebär att riksdagen i riksdagsordningen kan föreskriva att sammanträden får hållas utan att äga rum på en viss ort, dvs. helt

Krigsdelegationen behålls för de yttersta nödfallen

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

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

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

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

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

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

Tillämpningsområdet för reglerna om krig och krigsfara

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

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

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

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

Nya möjligheter till normgivning i allvarliga kriser

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

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

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

Regeringens nuvarande möjligheter till normgivning

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

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

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

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

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

God författningsberedskap är en given utgångspunkt

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

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

Regeringsformen bör kompletteras i två avseenden

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

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

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

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

Den andra svårigheten hänger samman med att författningsberedskapen alltid kommer att ha luckor, eftersom alla behov av föreskrifter inte går att förutse. Det beror på att vissa kriser är oväntade men också på att varje kris har sitt eget förlopp och sina egna konsekvenser. Vilka regler som behövs kan variera stort.

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

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

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

Förslaget till nya grundlagsregler om normgivning i kriser

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

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

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

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

Ett aktiveringsbeslut ska enligt förslaget få två konsekvenser.

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

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

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

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

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

Prop. 2024/25:155
Bilaga 1

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

Genomförande och konsekvenser av förslagen

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

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

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

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

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen¹
dels att 4 kap. 1 § och 15 kap. 2, 3 och 6 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas ett nytt kapitel, 16 kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 §

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

Riksdagen sammanträder till riksmöte varje år. Riksmötet hålls i Stockholm, om inte riksdagen eller talmannen bestämmer *annan ort* av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet *eller andra tvingande skäl*. *Riksdagen kan i riksdagsordningen föreskriva att sammanträden av sådana hänsyn eller skäl också får hållas utan att äga rum på en viss - ort.*

15 kap.

2 §

Är riket i krig eller krigsfara, ska en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, *om förhållandena kräver det.*

Om riket är i krig, meddelas beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe av Utrikesnämndens ledamöter enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen. Innan beslut meddelas ska samråd ske med statsministern, om det är möjligt. Hindras nämndens ledamöter av krigsförhållandena att sammanträda, meddelas beslutet av regeringen. Om riket är i krigsfara, meddelas beslutet av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För ett sådant beslut krävs att statsministern och sex av nämndens ledamöter röstar för det.

Om riket är i krig eller krigsfara och förhållandena kräver det ska en inom riksdagen vald krigsdelegation träda i riksdagens ställe.

Beslutet att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe fattas av Utrikesnämndens ledamöter, om riket är i krig. Innan beslutet fattas ska samråd med statsministern ske, om det är möjligt. Om krigsförhållandena hindrar nämndens ledamöter från att sammanträda fattas beslutet av regeringen. Om riket är i krigsfara fattas beslutet av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För ett sådant beslut krävs att statsministern och sex av nämndens ledamöter röstar för det.

¹ Regeringsformen omtryckt 2022:1600.

Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen ska återta sina befogenheter. Beslutet ska fattas så snart förhållandena medger det.

Prop. 2024/25:155
Bilaga 2

Bestämmelser om krigsdelegationens sammansättning meddelas i riksdagsordningen.

Bestämmelser om krigsdelegationens sammansättning meddelas i riksdagsordningen. *Där meddelas också ytterligare bestämmelser om förfarandet vid beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe.*

3 §

Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den riksdagens befogenheter. Den får dock inte fatta beslut som avses i 11 § första stycket första meningen eller andra eller fjärde stycket.

Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den riksdagens befogenheter. Den får dock inte

1. fatta sådana beslut om val till riksdagen som avses i 11 § första stycket första meningen eller andra eller fjärde stycket, eller

2. ändra eller upphäva bestämmelser i riksdagsordningen om antalet ledamöter i delegationen.

Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet.

6 §

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. *Om det behövs med hänsyn till försvarsberedskapen, kan regeringen även i annat fall med stöd av bemyndigande i lag genom förordning bestämma att en i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande ska börja eller upphöra att tillämpas.*

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, riks-

Om riket är i krig eller krigsfara, eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, 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.

Om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen kan regeringen även utan bemyndigande i lag meddela föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag eller med stöd av bemyndigande i lag.

Föreskrifter som avses i andra stycket 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,

2. om de inte godkänns vid riksdagens prövning, eller

3. om riksdagen inte prövar föreskrifterna inom en månad från det att de underställdes.

Regeringen får inte med stöd av denna paragraf stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

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.

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,

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen

dels att tilläggsbestämmelse 13.11.1 ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före tilläggsbestämmelserna 13.11.1 och 13.11.2 ska utgå,

dels att nuvarande tilläggsbestämmelse 13.11.2 ska betecknas 13.12 a.1,

dels att 7 kap. 8 §, 9 kap. 13 och 15 §§, 12 kap. 8 §, 13 kap. 1, 11 och 12 §§, den nya tilläggsbestämmelsen 13.12 a.1 och rubriken närmast före 13 kap. 12 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 13 kap. 12 a §, och närmast före 13 kap. 12 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

8 §

Konstitutionsutskottet ska bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen.

Utskottet ska också bereda ärenden enligt 16 kap. 1 och 5 §§ regeringsformen om att regeringen ska ha eller inte längre ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i en allvarlig fredstida krissituation.

Utskottet ska följa tillämpningen i riksdagen av subsidiaritetsprincipen enligt 9 kap. 20 § andra stycket och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser.

Ytterligare bestämmelser om utskottets uppgifter finns i regeringsformen och denna lag.

9 kap.

13 §

Om en proposition eller en framställning måste behandlas skyndsamt får riksdagen, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen, besluta om kortare motionstid om det finns synnerliga skäl.

Om en proposition eller en framställning måste behandlas skyndsamt får riksdagen, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen, besluta om kortare motionstid om det finns synnerliga skäl. *Om regeringen genom en proposition underställer riksdagen en förordning eller ett beslut för prövning får riksdagen besluta om förkortad motionstid på förslag av talmannen. Talmannen ska samråda med gruppledarna inför ett sådant förslag.*

Riksdagen får på förslag av talmannen besluta att förlänga motionstiden om det finns särskilda skäl.

Motioner med anledning av en händelse av större vikt får väckas gemensamt av minst tio ledamöter, om händelsen inte kunde förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden eller någon annan motionstid som anges i detta kapitel.

En motion om att regeringen inte längre ska ha särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i en allvarlig fredstida krissituation får alltid väckas gemensamt av minst tio ledamöter.

12 kap.

8 §

Ett val ska ske med slutna sedlar, om inte annat följer av 6 eller 7 § eller av annan huvudbestämmelse i denna lag.

Om två eller flera personer ska väljas genom val med slutna sedlar, fördelas platserna proportionellt mellan varje gruppering av riksdagsledamöter som uppträder under gemensam beteckning vid valet (proportionellt val).

Platserna fördelas mellan grupperingar genom att en plats i taget tilldelas den gruppering som för varje gång får det högsta jämförelsetalet. Jämförelsetalet är lika med grupperingens röstetal, så länge grupperingen inte har tilldelats någon plats. Därefter beräknas jämförelsetalet genom att grupperingens röstetal delas med det antal platser som grupperingen har tilldelats, ökat med 1. Vid lika jämförelsetal ska avgörandet ske genom lottning.

Vid val av ledamöter i krigsdelegationen ska det som sägs om grupperingar i andra och tredje styckena i stället gälla partigrupper.

13 kap.

1 §¹

I detta kapitel finns bestämmelser om

- riksdagens ombudsmän (2–4 §§),
- Riksrevisionen (5–8 §§),
- Utrikesnämnden och krigsdelegationen (9–12 §§),
- Utrikesnämnden och krigsdelegationen (9–12 a §§),
- nämnder (13–17 §§),
- delegationer till mellanfolkliga organisationer (18 §),
- andra uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen (20–23 §§), och
- åtal (24 §).

11 §

Riksdagen ska enligt 15 kap. 2 § regeringsformen välja en krigsdelegation inom sig.

Krigsdelegationen består av tal- Krigsdelegationen består av tal-
mannen som ordförande och av mannen som ordförande och av

¹ Senaste lydelse 2021:1118.

50 andra ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod. Delegationen väljer *inom sig* vice ordförande enligt 12 kap. 16 §. *En riksdagsledamot är behörig att vara ledamot i krigsdelegationen även om han eller hon tillhör regeringen. Suppleanter ska inte utses till krigsdelegationen.*

Om en ledamot får varaktigt förhinder när delegationen har trätt i riksdagens ställe, utses en annan riksdagsledamot till ersättare på det sätt som anges i 12 kap. 14 §.

**Förordnande att
krigsdelegationen ska träda
i riksdagens ställe**

För beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe enligt 15 kap. 2 § regeringsformen sammanträder Utrikesnämndens ledamöter på kallelse av talmannen eller, vid förhinder för talmannen, en vice talman, eller på kallelse av två av nämndens övriga ledamöter.

Förhandlingarna leds av talmannen, av en vice talman eller, om ingen av dem är närvarande, av ålderspresidenten.

Om det vid omröstning till beslut blir lika röstetal, gäller ordförandens mening.

51 ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod. Delegationen väljer vice ordförande *inom sig* enligt 12 kap. 16 §.

Suppleanter ska inte utses till krigsdelegationen. Om en ledamot får varaktigt förhinder när delegationen har trätt i riksdagens ställe utses en annan riksdagsledamot till ersättare på det sätt som anges i 12 kap. 14 §.

**Beslut att krigsdelegationen ska
träda i riksdagens ställe**

12 §

För beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe enligt 15 kap. 2 § regeringsformen sammanträder Utrikesnämndens ledamöter på kallelse av talmannen, två av nämndens övriga ledamöter eller statsministern. Vid förhinder för talmannen får en vice talman utfärda kallelsen. Till sammanträdet ska även statsministern kallas.

Ordförande vid sammanträdet är talmannen, en vice talman eller, om ingen av dem är närvarande, ålderspresidenten.

Om riket är i krig och det vid omröstning till beslut blir lika röstetal gäller ordförandens mening.

Tilläggsbestämmelse 13.11.1

Krigsdelegationens ordförande och vice ordförande ska förbereda delegationens verksamhet för den händelse att delegationen träder i riksdagens ställe.

12 a §

Krigsdelegationens ordförande och vice ordförande ska förbereda delegationens verksamhet för den händelse att delegationen träder i riksdagens ställe.

Tilläggsbestämmelse 13.11.2

Bestämmelserna i 7 kap. 16 och 20 §§ samt tilläggsbestämmelserna 7.15.1 andra stycket och 7.15.3-7.15.4 tillämpas på krigsdelegationen när den inte är i riksdagens ställe.

Tilläggsbestämmelse 13.12 a.²

Följande bestämmelser ska tillämpas på krigsdelegationen när den inte är i riksdagens ställe:

- 7 kap. 16 § om sammanträden inom stängda dörrar
- 7 kap. 20 § om tystnadsplikt
- tilläggsbestämmelse 7.15.1 andra stycket om kallelse
- tilläggsbestämmelse 7.15.3 om sammanträden samtidigt som kammarsammanträden
- tilläggsbestämmelse 7.15.4 om protokoll.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Bestämmelserna i 13 kap. 11 § i den nya lydelsen tillämpas första gången när riksdagen väljer krigsdelegation valperioden efter den valperiod som pågår vid ikraftträdandet.

² Senaste lydelse av tidigare tilläggsbestämmelse 13.11.2 2021:1118.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över betänkandet Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75) lämnats av Affärsverket svenska kraftnät, Arbetsdomstolen, Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Barnombudsmannen, Bolagsverket, Centrum för rättvisa, Civil Rights Defenders, Diskrimineringsombudsmannen, Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Företagarna, Försvarets radioanstalt, Förvarshögskolan, Förvarsmakten, Förvarsunderrättelsesdomstolen, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Umeå, Gagnefs kommun, Gislaveds kommun, Gällivare kommun, Halmstads kommun, Inspektionen för strategiska produkter, Inspektionen för vård och omsorg, Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten, Journalistförbundet, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Kommerskollegium, Kriminalvården, Kungliga krigsvetenskapsakademien, Landsorganisationen i Sverige, Livsmedelsverket, Luftfartsverket, Luleå kommun, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Melleruds kommun, Migrationsverket, Myndigheten för psykologiskt försvar, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för stöd till trossamfund, Myndigheten för totalförsvarsanalys, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Region Jämtland Härjedalen, Region Norrbotten, Region Skåne, Region Stockholm, Riksbanken, Riksdagens ombudsmän, Riksdagsförvaltningen, Riksgäldskontoret, Ronneby kommun, Rymdstyrelsen, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Statskontoret, Stockholms kommun, Stockholms tingsrätt, Strålsäkerhetsmyndigheten, Svea hovrätt, Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen, Svenska institutet för Europapolitiska studier, Svensk Försäkring, Svensk Handel, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Sveriges Civilförsvarsförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Radio AB, Säkerhetspolisen, Tidningsutgivarna, Timrå kommun, Tjänstemännens centralorganisation, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och provningsverk, Trafikverket, Upphandlingsmyndigheten och Valmyndigheten.

Därutöver har yttranden inkommit från Femte julistiftelsen, Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation, Timbro och Verdandi – arbetarnas socialpolitiska organisation.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Bodens kommun, Borgholms kommun, Centralförbundet Folk och Försvar, Färgelanda kommun, Gotlands kommun, Härnösands kommun, Jokkmokks kommun, Kramfors kommun, Lomma kommun, Länsstyrelsen i Skåne län, Mariestads kommun, Munkfors kommun, Nordanstigs kommun, Partille kommun, Publicistklubben, Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt, Region Halland, Riksrevisionen, Sigtuna kommun, Svenskt Näringsliv,

Sveriges Television AB, Torsby kommun, Valdemarsviks kommun, Prop. 2024/25:155
Växjö kommun, Ystads kommun, Åre kommun, Örnsköldsviks kommun, Bilaga 3
Östhammars kommun och Överkalix kommun.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 juni 2025

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottnér, Wykman, Malmer Stenergård, Kullgren, Bohlin, Pourmokhtari, Rosencrantz, Dousa, Larsson

Föredragande: statsrådet Strömmer

Regeringen beslutar proposition Stärkt konstitutionell beredskap