



Regeringskansliet  
ju.remissvar@regeringskansliet.se

## Stärkt konstitutionell beredskap

Er beteckning: Ju2023/02742

Lännsstyrelsen i Västra Götaland (nedan Lännsstyrelsen) yttrar sig över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75).

### Sammanfattning

Lännsstyrelsen *tillstyrker* utredningens förslag vad gäller det första, andra och tredje deluppdraget. Lännsstyrelsen vill emellertid betona vikten av att befintlig lagstiftning för krig och krigsfara noggrant ses över för att anpassas efter dagens samhälle och det rådande omvärldsläget. Befintlig fullmaktslagstiftning är skriven för ett samhälle där majoriteten av samhällsviktig verksamhet sköttes i offentlig regi och där mycket av den viktiga produktionen fanns inom landet. Samhället var inte heller digitaliserat som idag med den potentiella typen av hybrid krigsföring som det kan föra med sig.

Lännsstyrelsen *avstyrker* utredningens förslag vad gäller det fjärde deluppdraget om *nya regler om normgivning i fredstida kriser* med några få undantag. Lännsstyrelsen anser att god författningsberedskap och den ordinarie lagstiftningsprocessen ska vara utgångspunkt. Lännsstyrelsen håller med kommittén om att planeringen för kriser inte bör bygga på konstitutionell nödrätt. Lännsstyrelsen anser däremot inte att kommittén har landat i en motivering som med tillräcklig styrka och tillräckliga skäl visar att behovet av att ge regeringen utökad normgivningsmakt överväger de risker som är förenat med detta.

Lännsstyrelsen *instämmer inte* i kommitténs bedömning om att förslagen i det fjärde deluppdraget inte medför några utökade möjligheter att begränsa grundläggande fri- och rättigheter. Att ge regeringen samma makt som riksdagen leder i sig, enligt Lännsstyrelsen, till utökade möjligheter att begränsa fri- och rättigheter.

## Avsnitt 11.6.2 God författningsberedskap som utgångspunkt

Länsstyrelsen *instämmer* i kommitténs bedömning om att god författningsberedskap liksom hittills bör vara utgångspunkten för svensk krishantering.

Länsstyrelsen vill poängtera vikten av god författningsberedskap för att ge förutsättningar för aktörer att kunna hantera en allvarlig krissituation på ett rättssäkert och demokratiskt sätt. Arbetet med författningsberedskap i fredstid bör ges hög prioritet. Länsstyrelsen anser att förutsebarhet är viktigt och en god författningsberedskap ger goda förutsättningar för aktörer att kunna tillämpa lagstiftningen rättssäkert i händelse av en kris. Behovet av brådskande beredningar kan enligt Länsstyrelsen i stor utsträckning undvikas genom kontinuerlig omvärldsbevakning och god framförhållning och beredskap.

## Avsnitt 11.6.3 Viss beredskapslagstiftning är i dag inte möjlig

Länsstyrelsen *instämmer* i kommitténs bedömning att viss beredskapslagstiftning i dag inte är möjlig att ta fram och att det avviker från vad som gäller under krigsförhållanden. Länsstyrelsen *instämmer* emellertid *inte* i kommitténs bedömning att avsaknaden av ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter som hör till det obligatoriska lagområdet begränsar möjligheten att bygga upp en god författningsberedskap för fredstida kriser. Skälen till detta är följande.

Avsaknaden av ett bemyndigande kan visserligen medföra problem när nya föreskrifter behövs under en kris vars händelseförlopp är snabbt och oväntat, Länsstyrelsen anser dock att det konstitutionella regelverket, så som det ser ut idag, är tillräckligt flexibelt även när författningsberedskapen inte visat sig vara tillräckligt god. Ingripande föreskrifter som avser framför allt begränsningar i rörelsefrihet och andra relativa fri- och rättigheter som hör till det obligatoriska lagområdet bör fortsättningsvis beslutas av riksdagen. Genom nuvarande normgivning finns stöd för att kunna vidta adekvata åtgärder i ett skarpt läge. Det finns goda möjligheter att skynda på beredningsprocesserna liksom att täcka en stor del av regelbehovet för fredstida kriser på förhand om arbetet ges hög prioritet.

Länsstyrelsen är av uppfattningen, utifrån vår erfarenhet av krishantering, att det i en krissituation lättare kan uppkomma tillfälliga opinionsbildningar. Detta, i kombination med en politisk ledning som vill visa snabba resultat och proaktivitet, kan leda till att en krissituation också löper större risk att bidra till rättsosäkerhet. En kris kan även öppna upp för en större sårbarhet gentemot odemokratiska krafters påverkan eller direkta påverkansförsök från främmande makt. Tidigare erfarenheter, såväl nationella som internationella, kan ge en god grund för att kunna förutse en stor del av de kriser som kan inträffa och på förhand analysera det lagstiftningsarbete som krävs för att hantera fredstida kriser.

### Avsnitt 11.6.4 Det saknas en lösning om regler behövs omedelbart

Länsstyrelsen *instämmer inte* i kommitténs bedömning i de delar som rör regeringsformens avsaknad av ordning för de exceptionella fall där nya regler på lagområdet kan behövas i princip omedelbart. Länsstyrelsen *instämmer inte* i kommitténs bedömning att detta kan få svåra konsekvenser och begränsa statsmakternas möjligheter att styra riket på ett effektivt och legitimt sätt i allvarliga kriser. Skälen för detta är följande.

Länsstyrelsen ifrågasätter på vilket sätt de exempel som kommittén tar upp som exceptionella fall är just exceptionella och varför lagstiftningsbehovet inte kan förutses i förväg för dessa fall. Länsstyrelsen saknar konkreta exempel som med tillräcklig övertygelse visar varför vi är i behov av en lösning för regler som krävs omedelbart och en analys av de risker som kommer med en sådan lösning. Nuvarande normgivningssystem kan i sällsynta fall ta fram ny lagstiftning på några dagar, vilket vi sett exempel på under pandemin. Länsstyrelsen anser inte att kommittén med tillräcklig styrka motiverar varför det står klart att den vanliga lagstiftningsprocessen, inklusive utskottsinitiativ, är för långsam i dessa exceptionella fall och varför det måste gå fortare. Länsstyrelsen kan inte se att avsaknaden av den ordning som kommittén föreslår, får så pass svåra konsekvenser eller hindrar statsmaktens möjlighet att styra riket effektivt och legitimt.

Bestämmelserna i regeringsformen och i riksdagsordningen är utformade så att de möjliggör för statsmakterna att snabbt och i stor omfattning vidta åtgärder och fatta beslut som är nödvändiga vid en kris. Länsstyrelsen anser att det är minst lika viktigt att man under en kris analyserar de lagstiftningsåtgärder som då behöver vidtas,

precis som man bör göra innan en kris inträffar. En lösning som öppnar upp för omedelbara regleringar riskerar att leda till att rättssäkerheten sätts ur spel och regleringens konsekvenser för enskilda riskerar att bli outredda eller överblickbara.

Länsstyrelsen kan, liksom kommittén, se problematiken om det skulle uppstå en situation där riksdagen inte kan fullgöra sina uppgifter. Riksdagen är emellertid beslutsför om bara ett fåtal ledamöter deltar och kan anpassa sina arbetsformer i hög utsträckning. Även om det går att ifrågasätta legitimiteten av beslut som fattas av ett fåtal ledamöter kan inte Länsstyrelsen, vid en avvägning, se att nuvarande ordning är mer riskfylld än en ordning som möjliggör omedelbara regleringar på det sätt kommittén föreslår.

Det konstitutionella regelverket så som det ser ut idag har från ett länsstyrelseperspektiv fungerat väl och möjliggjort en effektiv krishantering. Genom nuvarande normgivning finns stöd för att kunna vidta adekvata åtgärder i ett skarpt läge och goda möjligheter att skynda på beredningsprocesserna. Konstitutionen är en tillgång från ett demokratiskt perspektiv och Länsstyrelsen vill betona vikten av den rättssäkerhet som också ges genom befintligt normgivningssystem. Demokratins trovärdighet utmanas om man öppnar upp för snabba regleringar som inte hunnit förankras eller beretts på ett tillfredställande sätt. Det kan även finnas risker med folkets följsamhet av beslut som beretts med mindre insyn och inte är förankrade på samma sätt som vid gängse normgivning. Länsstyrelsen är av uppfattningen att Sverige har starka myndigheter och lokala självstyren som är första ledet av krishanterare. Enligt ansvarsprincipen kan de agera snabbt på händelser såsom kärnkraftsolyckor, dammbrott, naturkatastrofer eller liknande kriser så att lagstiftaren kan agera metodiskt. Idag ligger ett operativt ansvar hos kommunerna, där invånarna väljer sina representanter. Det är också av vikt att de demokratiskt valda representanterna får sitt utrymme på lokal nivå även vid kris. Länsstyrelsen instämmer således i kommitténs bedömning att om det uppstår behov av nya föreskrifter under en kris bör de så långt som möjligt tas fram på vanligt sätt, genom att regeringen beslutar en proposition som riksdagen sedan behandlar.

## Avsnitt 11.6.5 Det finns skäl att komplettera regeringsformen

Länsstyrelsen *instämmer inte* i kommitténs bedömning vad gäller justering av dagens bestämmelser om regeringens normgivningskompetens. Skälen för detta är följande.

Länsstyrelsen instämmer i kommitténs bedömning om att regeringens vanliga normgivningsregler räcker långt. Länsstyrelsen anser att dagens reglering av normgivningsmakten på ett tillfredställandesätt tillgodoser behovet av normgivning i krissituationer både i förväg och under pågående kris. Kommittén menar emellertid att det finns starka skäl som talar för att vissa kompletteringar trots detta behövs. Länsstyrelsen är enig med kommittén om att planering för kriser inte bör bygga på konstitutionell nödrätt utan bygga på god författningsberedskap. Länsstyrelsen håller med om att reglernas nuvarande utformning kan begränsa möjligheterna att hantera en kris. Men Länsstyrelsen anser inte att reglerna omöjliggör en hantering eller får så pass svåra konsekvenser att det motiverar en utökning av regeringens normgivningskompetens mot bakgrund av kommitténs utredning. I synnerhet inte när det gäller begränsningar av rörelsefriheten och av andra relativa fri- och rättigheter. Länsstyrelsen saknar en tydlig avvägning och bedömning mellan de starka skäl som kommittén menar finns och de tydliga risker de föreslagna justeringarna medför.

Länsstyrelsen instämmer i kommitténs bedömning kring riskerna med att utöka regeringens normgivningsmakt. Länsstyrelsen anser inte att dessa risker, som är stora, bör få ge vika för en sådan normgivning som föreslås i betänkandet. Länsstyrelsen landar, mot bakgrund av kommitténs utredning, således i en annan slutsats än den kommittén gjort. Förslaget riskerar att ändra den inriktning om författningsberedskap som kommittén i avsnitt 11.6.2 bedömde fortsatt skulle vara utgångspunkten.

## Avsnitt 11.7.1 Särskilda regler om normgivning i krissituationer

Länsstyrelsen *avstyrker* kommitténs förslag om att införa särskilda bestämmelser om normgivning i allvarliga fredstida kriser i regeringens formen. Länsstyrelsen får i huvudsak hänvisa till de resonemang som förts under föregående avsnitt. Som ett tillägg vill Länsstyrelsen framföra följande.

Kommittén anför att särskilda regler om normgivning behövs först i kriser av mycket allvarlig karaktär som är sektorsövergripande och rör stora delar av samhället. Kommittén vill samtidigt inte definiera vad som är en allvarlig fredstida krissituation i regeringsformen. Länsstyrelsen kan se risker med detta utöver vad som tidigare redovisats. Krisen riskerar att bli politisk och ge utrymme för tillfälliga opinionsbildningar att påverka regleringen. En sådan allmänt hållen reglering riskerar att leda till en omotiverad tillämpning.

## Avsnitt 11.7.2 Ett aktiveringsbeslut utlöser särskilda befogenheter

Länsstyrelsen *avstyrker* förslaget i sin helhet, både när det gäller riksdagens möjlighet att ge regeringen särskilda befogenheter och förslaget att regeringen själv ska kunna aktivera dessa befogenheter. Länsstyrelsen får i huvudsak hänvisa till de resonemang som förts under föregående avsnitt. Som ett tillägg vill Länsstyrelsen framföra följande.

Kommittén skriver att det är svårt att ange exakt vad en allvarlig fredstida krissituation är och när regeringens normgivningskompetens kan behöva utvidgas. Även om regeringens befogenheter bland annat ska vara beroende av ett aktiveringsbeslut saknar Länsstyrelsen ett utförligare resonemang kring de eventuella godtyckliga bedömningar som kan komma att göras och riskerna för att en regering eller tillfälliga opinionsbildningar missbrukar möjligheten.

Kommittén skriver att utökade befogenheter kan behövas om det kan förutses att nya föreskrifter inom det fakultativa och obligatoriska lagområdet kommer att behövas mycket snabbt. Om man, som kommittén skriver, kan *förutse* att föreskrifter kommer att behövas borde man, enligt Länsstyrelsens bedömning, i ett tidigt skede också kunna sätta i gång exempelvis beredningsprocesser enligt ordinarie regler i 8 kap RF för att maximera effektiviteten utan att koppla på de risker som förenas med kommitténs förslag.

Kommittén menar också att det inte måste föreligga ett konstaterat behov av vissa föreskrifter för att beslutet ska kunna fattas. Det räcker att det kan antas att normgivningsbefogenheter för regeringen kommer att krävas. Länsstyrelsen ser risker med detta resonemang som lämnar stort utrymme för tolkning. Syftet och behovet, som framhålls av kommittén under avsnitt 11.6.4, med en

lösning för omedelbar reglering går till viss del förlorat. Länsstyrelsen menar att regleringen riskerar bli omotiverad om initiativet tas i ett tidigt skede i en kris innan några normgivningsbehov ens uppstått.

Regeringen ska enligt kommittén lämna in en proposition till riksdagen om att ett aktiveringsbeslut ska fattas. I likhet med nuvarande lagstiftningsprocess, tar det alltså några dagar räknat från det att behovet uppstår till dess riksdagen ytterst fattar det så kallade aktiveringsbeslutet. Länsstyrelsen konstaterar att det är samma förfarande, rent tidsmässigt, som om man utgått ifrån nuvarande normgivning. Tidsvinsterna är minimala, kanske till och med obefintliga.

Kommitténs förslag om att ge regeringen möjligheter att fatta aktiveringsbeslutet själva och att beslutet i stället granskas i efterhand ser Länsstyrelsen som problematiskt ur flera aspekter och inte utan risker. Enligt Länsstyrelsen finns många outredda frågor i kommitténs förslag. När är det uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas? Vilka är dessa undantagssituationer som kräver nya föreskrifter omedelbart? När har det här behovet funnits tidigare historiskt? Länsstyrelsen har svårt att se att det är behövligt att utöka normgivningskompetensen på det föreslagna sättet med de risker detta medför mot bakgrund av utredningen.

### Avsnitt 11.7.3 Riksdagen kan delegera föreskriftsrätt på fler områden

Länsstyrelsen *avstyrker* kommitténs förslag om delegering av föreskriftsrätt till regeringen. Länsstyrelsen får i huvudsak hänvisa till de resonemang som förts under föregående avsnitt. Som ett tillägg vill Länsstyrelsen framföra följande.

Kommittén säger att en analys av hur det fortsatta författningsberedskapsarbetet bör bedrivas faller utanför uppdraget. Man menar att förslaget förbättrar utrymmet och förutsättningarna för det fortsatta arbetet. Länsstyrelsen är av uppfattningen att ett utökat bemyndigande kan leda till att det viktiga författningsberedskapsarbetet inte prioriteras och att god författningsberedskap, som bör vara utgångspunkt, i stället går om intet. Incitament för att fortsätta arbetet med författningsberedskap kan minska i och med de föreslagna justeringarna. Länsstyrelsen saknar ett resonemang och analys av detta.

## Avsnitt 11.7.4 Regeringen får ett utrymme att agera omgående

Länsstyrelsen *avstyrker* kommitténs förslag om att regeringen ges utrymme att agera omgående. Länsstyrelsen får i huvudsak hänvisa till de resonemang som förts under föregående avsnitt. Som ett tillägg vill Länsstyrelsen framföra följande.

Kommittén skriver att en reglering av detta slag är långtgående och därför ska den endast kunna tillämpas när det verkligen behövs. Samtidigt måste regeringen enligt kommittén ges ett brett mandat för att behovet av effektiv normgivning i kriser ska kunna tillgodoseas. Länsstyrelsen kan inte se att kommittén utvecklat riskerna och konsekvenserna av att ge regeringen dessa långtgående befogenheter att agera omgående och införa olika undantagsregler. Länsstyrelsen saknar en motivering och en välavvägd diskussion kring behovet av en effektiv normgivning i kris och om ett utökat mandat till regeringen är den bästa lösningen givet de risker som kommer med en sådan lösning. Som Länsstyrelsen tidigare anfört under avsnitt 11.6.4 kan en lösning som öppnar upp för omedelbara regleringar leda till att rättssäkerheten sätts ur spel och regleringens konsekvenser för enskilda riskerar att bli outredda eller överblickbara. Länsstyrelsen bedömer att behovet av en mer effektiv normgivning, kopplat till de möjligheter vi har idag, inte är så stort att regeringen måste ges ett utökat mandat enligt kommitténs motivering och förslag.

## Avsnitt 11.7.5 Befogenheterna upphör genom ett nytt beslut och avsnitt 11.7.6 Reglerna införs i ett nytt kapitel i regeringsformen

Länsstyrelsen *avstyrker* med hänvisning till tidigare resonemang.

## Avsnitt 11.7.7 Viss följdändringar i fråga om krigsförhållanden

Länsstyrelsen *avstyrker* kommitténs förslag om att införa en bestämmelse som ger regeringen rätt att utan bemyndigande från riksdagen meddela föreskrifter på lagområdet om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen.



Länsstyrelsen *tillstyrker* kommitténs förslag om att en obehövlig särreglering i regeringsformens kapitel om krig och krigsfara bör upphävas.

Skälen för Länsstyrelsens avstyrkande är följande.

Länsstyrelsen saknar, liksom vad gäller motsvarande förslag vid allvarliga fredstida kriser, en analys och ett välavvägt resonemang kring vilka risker som finns med en utökad normgivningsreglering och varför dessa risker ska ge vika för en utökad befogenhet för regeringen. Detta framför allt mot bakgrund av att riksdagen redan idag kan delegera normgivningsmakt till regeringen på det obligatoriska lagområdet och därmed finns redan goda förutsättningar att ta fram beredskapslagstiftning på många områden. Vid krigsförhållanden är risken för överträdelser av grundläggande fri- och rättigheter i större utsträckning högre. Snabba beslutsprocesser utan de ordinarie kontrollfunktionerna kan få oförutsebara följder. Demokratins trovärdighet utmanas om man öppnar upp för snabba regleringar som inte hunnit förankras eller beretts på ett tillfredställande sätt. Krigsförhållanden kan också öppna upp för en större sårbarhet gentemot odemokratiska krafters påverkan eller direkta påverkansförsök från främmande makt.

### Avsnitt 11.7.8 Andra ändringar till följd av kommitténs förslag

Länsstyrelsen *avstyrker* med hänvisning till tidigare resonemang.

### Avsnitt 13.3 Konsekvenser för fri- och rättighetsskyddet

Länsstyrelsen *instämmer inte* i kommitténs bedömning att förslagen inte medför några utökade möjligheter att begränsa grundläggande fri- och rättigheter. Skälen för detta är följande.

Länsstyrelsen anser, i motsats till kommittén, att ge regeringen utrymme att begränsa fri- och rättigheter i samma utsträckning som riksdagen i sig leder till utökade möjligheter att begränsa fri- och rättigheter. Enligt Länsstyrelsen förändras ramarna eftersom regeringen inte tillämpar det kvalificerade lagstiftningsförfarandet i 2 kap 22 § RF.

Länsstyrelsen anser att riskerna med att tillhandahålla en lösning att få fram föreskrifter mycket snabbt försvagar skyddet för de

grundläggande fri- och rättigheterna. Länsstyrelsen saknar en avvägning mellan den effektivitet man vill uppnå och riskerna detta medför för rättighetsskyddet. Det finns enligt Länsstyrelsen exempelvis en risk att en inskränkning av en fri- och rättighet kan bli mer godtagbar eftersom föreskriften är tidsbegränsad. Vid en krissituation är risken för överträdelser av grundläggande fri- och rättigheter i större utsträckning högre. Snabba beslutsprocesser utan de ordinarie kontrollfunktionerna kan få oförutsebara följder. Personer med redan svagt samhälleligt skydd - så som personer med funktionsnedsättning eller barn och unga - tenderar att drabbas hårdare vid kriser. Detta är grupper som dessutom riskerar att drabbas hårdare vid snabba beslut, som vid fredstida kriser. Pandemin visade tydligt hur flera beslut drabbade både barn och unga med funktionsnedsättning i större utsträckning än övriga delar av befolkningen. Att bevara skyddet för fri- och rättigheter och minimera risken för godtycklighet bör vara en bärande princip särskilt under kristider som kräver snabba beslut.

## De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Jörgen Peters med länsjuristen Sara Lindenhall som föredragande. I den slutliga handläggningen har också tillförordnade rättschefen Helena Schultz medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

## Kopia

Ju.L6@regeringskansliet.se.