

Linnea Gullholmer*

Legalitet och effektivitet: en hyllning till regeringsformens kapitel om krig och krigsfara

Inledning

När Nazityskland invaderade Norge år 1940 ledde detta till att Stortinget gav regeringen mandat att tillvara rikets intressen och fatta beslut fram till dess av Stortinget återigen kunde samlas.¹ Stortinget valde sedan att inte verka i sin parlamentariska roll under ockupationen.² Istället blev det kungen, kronprinsen och regeringen som, i exil från Storbritannien, verkade enskilt och tillsammans med motståndsrörelsen på det ockuperade området i syfte att nå befrielse.³ De norska statsmakternas agerande under ockupation har på många sätt inspirerat den svenska rättsutvecklingen på området. Sedan femtio år tillbaka har vi nämligen ett kapitel om krig och krigsfara i vår grundlag.

* Jag önskar rikta ett varmt tack till redaktionskommittén samt mina kollegor vid Försvarshögskolan, Marika Ericson och Love de Besche, för värdefulla kommentarer. Tack också till Kavallarhuset och Svenska institutet i Athen för den lugna och vackra miljö jag fick inleda mitt arbete i.

¹ Frede Castberg, *Norsk statsforfatning I*, 3 uppl. (Oslo: Universitetsforlaget, 1964), s. 130 f. Bemyndigandet skedde genom den så kallade *Elverumsfullmakten*, som närmare bestämt innebar att Stortinget bemyndigade regeringen att ta tillvara rikets intressen och fatta beslut på Stortingets och regeringens vägnar. Mer om Norge under ockupationen finns längre fram i kapitlet.

² Se bl.a. SOU 1972:18.

³ Castberg, *Norsk statsforfatning I*, s. 131 f.

Men varför ska Sverige, som inte har varit i krig på över tvåhundra år, ha ett helt grundlagkapitel om just krig och krigsfara?⁴ Och varför finns bara så väl utarbetade regler om krig och krigsfara, när hotbilden mot Sverige är bred och blir alltmer komplex?⁵ Även om ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas, saknas garantier för att det presumtiva kriget följer de former som regeringsformen är skriven utifrån.⁶ Är kapitlet då fortfarande relevant? Och även om det nu *är* relevant, varför behöver det – som detta bidrags titel föreslår – hyllas? Den inbyggda kritiken i dessa frågor och påståenden är till viss del befogad. För det enda vi kan veta om ett krig, är att det inte till fullo går att förutse. Genom detta bidrag önskar jag emellertid nyansera bilden något, och bidra med en historisk kontext till det nu 50 år fyllda kapitlet om krig och krigsfara, i syfte att rikta blicken framåt mot de kommande 50 åren.

I detta kapitel fokuserar jag på 15 kap. RF om krig och krigsfara.⁷ Kapitlet utgör en del av den så kallade *konstitutionella beredskapen*, det vill säga grundlagsregler som är konstruerade utifrån på förhand förutsedda svårigheter samt olika situationer som dessa kan medföra.⁸ Den konstitutionella beredskapen kan sägas balansera två huvudsakliga intressen: å ena sidan principen om maktutövningens *lagbundenhet*, å andra sidan behovet att statsmakterna *snabbt kan agera* i händelse av krig eller krigsfara.⁹ På vilket sätt dessa intressen historiskt har tillgodosetts av lagstiftaren, och hur de spelar ut sig genom 15 kap. RF, fungerar som tema i detta bidrag.

Denna text består till stor del av en historisk genomgång av de konstitutionella reglerna för krig och krigsfara. Särskilt fokus läggs på

⁴ Huruvida Sverige inte har varit i krig kan diskuteras ur ett folkrättsligt perspektiv, bland annat avseende Sveriges deltagande i ISAF-styrkan i Afghanistan, jfr Inger Österdahl, "Krig eller fred: Om regeringsformens definition av krig", *SvJT* 2021 s. 261.

⁵ Notera att 15 kap. RF innehåller vissa bestämmelser som går att tillämpa även i fredstid, bl.a. 15 kap. 13 § 2 st., samt att SOU 2023:75 föreslog nya regler om allvarliga fredstida kriser.

⁶ Se Ds 2023:19, *Allvarstid. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*, s. 11.

⁷ Bestämmelserna i nuvarande kapitel 15 RF har i tidigare versioner av regeringsformen och förslag till densamma funnits i andra kapitel: 10, 12 och 13.

⁸ För begreppet konstitutionell beredskap, se bl.a. SOU 2022:10 s. 653; SOU 2023:75 s. 82.

⁹ En konstitutionell grund för statsmakters agerande är en viktig del av rättsstatens principer. Se bl.a. Olof Wilske, "Konstitutionell hållbarhet eller hållbar konstitutionalism?" i: Mattias Dahlberg (red.) *De lege 2022, Hållbarhet ur ett rättsligt perspektiv* (Uppsala: Iustus, 2023).

avvägningen mellan legalitet och effektivitet även om en tydlig strävan är att, inom det begränsade utrymmet, ge en så god historisk förståelse för 15 kap. RF som möjligt. I slutet av artikeln vänds blicken även mot framtiden. Med grund i omvärldsanalyser och hotbedömningar skissas en försiktig bedömning över vilka faktorer som lagstiftaren kan behöva ta höjd för framöver.

Från Magnus Eriksson till revolution: hundratals år av grundlagsregler för krig

Samtliga tidigare regeringsformer och konungabalkar innehåller bestämmelser om statsmakternas roll för rikets försvar. Dess inriktning och omfattning har av naturliga skäl skiftat, men klart står ändå att försvaret av riket, vare sig i offensiv eller defensiv form, har utgjort en naturlig del av statsmakternas mandat i rikets skrivna konstitutionella regler.

Magnus Erikssons landslag från omkring 1350 innehöll vissa bestämmelser som tog sikte på statsmakterna i krig.¹⁰ Bland annat stadgas att kungen ska styra över borgar och land samt att undersåtar ska stå till tjänst i syfte att försvara riket vid riksgränserna. Detta är något som i dag skulle kunna jämföras med försvar av Sveriges territoriella integritet.¹¹ Vidare innehöll landslagen bestämmelser om, med dagens språkval kallat, personalförsörjning.¹² Det stadgades bland annat hur frälsemän, ”vare sig han är riddare eller sven”, ska utrusta sig med häst, sadel, hjälm och vapen samt stå i kronans tjänst, för rikets försvar.¹³

Genom Axel Oxenstiernas regeringsform från 1634 reglerades fem rikskollegier, som fungerade som centrala ämbetsverk.¹⁴ Ett av dessa kollegier var *krigsrådet*.¹⁵ Rådet hade bland annat till uppgift att inspektera ”krigsfolket till häst och fot” samt försvarets materiel (”ammunition, vapn och värior”). Kollegierna var bundna att verka i Stockholm, utom i de fall då kungen behövde lämna Stockholm på grund av pest, sjukdom

¹⁰ Jfr Nils Stjernquist, ”Land ska med lag byggas. Sveriges författningshistoria”, i: *Sveriges konstitutionella urkunder* (Stockholm: SNS, 1999), s. 13.

¹¹ Magnus Erikssons landslag, konungabalken, art. II, III § 1. Jfr 15 kap. 13 § RF.

¹² Jfr lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

¹³ Magnus Erikssons landslag, konungabalken, XI, XVI. Samtliga bestämmelser om frälsemän finns i bestämmelserna XI–XXI.

¹⁴ Jfr Stjernquist, ”Land ska med lag byggas”, s. 19.

¹⁵ Art. 6, 10 1634 års regeringsform.

eller någon annan händelse.¹⁶ Bestämmelsen liknar den i dag gällande regeln om att riksmötet hålls i Stockholm, om inte annat beslutas med hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet.¹⁷

Men krig behövde även finansieras, något som under den svenska stormaktstiden ledde till att kungen gavs fullmakt av riksdagen att i händelse av krig utskrive skatter.¹⁸ Beslut om detta fattades vid riksdagarna 1689 och 1693 och medförde en fullmakt som nyttjades till bristningsgränsen av Karl XII.

Under frihetstiden antogs sedan två regeringsformer, den första år 1719, den andra år 1720.¹⁹ Tiden präglades av parlamentarism,²⁰ vilket också kan skönjas i några av de bestämmelser som rör rikets försvar. Av särskilt intresse är bestämmelserna om rätt att inleda krig eller försvara riket mot angrepp. Kungl. Maj:t hade nämligen inte rätt att inleda krig eller angripa grannländer, utan ständernas "öfvervägande och samtycke".²¹ Däremot hade Kungl. Maj:t rätt att bemöta och försvara riket mot fiende som med "härmakt och med uppenbara våld" överföll rikets gränser. Regeln kan jämföras med dagens bestämmelse i 15 kap. 14 § RF, som anger att regeringen inte får utfärda krigsförklaring utan riksdagens medgivande, förutom vid väpnat angrepp mot riket. Vid väpnat angrepp har även regeringen mandat att sätta in Försvarsmakten för att möta detta, 15 kap. 13 § 1 st. RF. Begreppet *väpnat angrepp* i dagens regler skulle i detta fall kunna jämföras med *uppenbara våld överfalla*, i dåtidens regler. I 1720 års RF fanns dessutom en tidsfrist inskriven: Kungl. Maj:t innehade bara denna rätt fram till dess att rikets ständer kunde sammanträda.

En annan bestämmelse i 1719 och 1720 års regeringsformer stadgade att Kungl. Maj:t i fråga om avtal ("avhandlingar") rörande fred eller vapenstillstånd skulle överlägga med riksråden (riksens råd), i de fall det

¹⁶ Art. 15 1634 års regeringsform.

¹⁷ 4 kap. 1 § och 15 kap. 1 § RF.

¹⁸ Jfr Stjernquist, "Land ska med lag byggas", s. 20.

¹⁹ Den första band drottning Ulrika Eleonora till lagen och den andra band hennes make, Fredrik I, till lagen sedan drottningen hade valt att avsäga sig tronen.

²⁰ K. M:ts allernodigst konfirmerade regeringsform, daterad Stockholm den 21 februari 1719 (1719 års regeringsform); kongl. Maj:ts och riksens ständers fastställda regeringsform, daterad Stockholm den 2 maj 1720 (1720 års regeringsform); jfr Nils Stjernquist, *Regeringsformen: några data kring dess tillkomst* (Stockholm: Beckman, 1959), s. 5.

²¹ Art. 6 1719 och 1720 års regeringsformer.

inte var möjligt för stånden att samlas.²² Riksdagen skulle därtill under rättas om sådana förhandlingar nästa gång den sammanträdde. Skulle däremot riksdagen redan vara i möte hade inte Kungl. Maj:t rätt att företa sådana förhandlingar eller fatta några beslut utan ständernas vetenskap eller bejakande. Som anledning till detta angavs att sådana avtal "sällan tåla det ringaste dröjsmål". Bestämmelsen går att ställas jämte dagens regel om att regeringen inte får ingå överenskommelse om vapenstillstånd utan att inhämta riksdagens godkännande och utan att rådgöra med Utrikesnämnden, utom i de fall där uppskov om överenskommelse skulle innebära fara för riket.²³

Gustav III:s revolution ledde till en ny regeringsform.²⁴ I grunddokumentet från 1772 ägde inte kungen rätt att inleda krig utan riksdagens ("riksens ständers") godkännande.²⁵ Inte heller fick kungen pålägga folket några nya skatter under fredstid. Denna mer restriktiva hållning förändrades emellertid genom den så kallade förenings- och säkerhetsakten från år 1789. Genom akten infördes nästintill total makt för kungen, som enligt första punkten fick full makt att bland annat försvara riket, börja krig och sluta fred med utländska makter.²⁶

Efter 1809 års revolution och fångslandet av Gustav IV Adolf framarbetades och antogs, under snabba förhållanden, en ny regeringsform.²⁷ Grundlagen innehöll ett antal bestämmelser om krig och krigsfara, varav några kan vara värda att nämna i sammanhanget. Bland annat innehöll 1809 års regeringsform rätten för konungen att börja krig och sluta fred, nu med krav om att kalla till ett "utomordentligt Stats-Råd" och där lägga fram skälen om omständigheterna som föranledde denna vilja.²⁸ Efter att ha inhämtat synpunkter hade sedan kungen rätt att fatta det beslut som han ansåg var bäst för riket. Denna rätt övervägdes noggrant

²² Art. 7 1719 och 1720 års regeringsformer.

²³ 15 kap. 15 § RF. Notera att regeln gäller vapenstillstånd, inte fredsavtal.

²⁴ Fredrik Lagerroth, *1809 års regeringsform: dess ursprung och tolkning* (Stockholm: Svenska bokförlaget, 1942), s. 12.

²⁵ 48 § Kongl. Maj:ts och Riksen Ständers fastställda regeringsform, daterad Stockholm den 21 augusti 1772 (1772 års regeringsform).

²⁶ K. M:ts och riksen ständers fastställda förenings- och säkerhetsakt, daterad Stockholm den 21 februari och 3 april 1789 (förenings- och säkerhetsakten), p. 1. Jfr Stjernquist, "Land ska med lag byggas", s. 26 f.

²⁷ Kongl. Maj:ts och riksen ständers fastställda regeringsform, daterad Stockholm den 6 juni 1809 (1809 års regeringsform); jfr Stjernquist, "Land ska med lag byggas", s. 28.

²⁸ 1809 års regeringsform, § 13. Bestämmelsen upphörde 1969.

av konstitutionsutskottet (KU) under framtagandet av den nya grundlagen. I KU:s memorial från den tiden betonades att kungen utan tvivel hade att "freda och frälsa" från anfall.²⁹ KU fortsatte notera att om rätten skulle inskränkas på något sätt, så skulle det kunna inskränkas till att gälla anfallskrig. Dock lyftes i sammanhanget svårigheten att särskilja mellan anfallskrig och försvarskrig. KU menade att de flesta krig börjar i kabinetten innan de utbryter på fälten, en realitet som försvårar möjligheten att förstå vilken part som inledde anfall, och vilken part som försvarar sig mot anfall. KU konstaterade i sammanhanget att kungen, av nödvändighet för Sveriges självbestånd, hellre hade att angripa med fördel, än att avvakta ett "krossande anfall". KU:s reflektioner om när ett krig egentligen inleds är intressanta även i dag, då det inte heller nu finns någon legaldefinition av krig.³⁰

Vidare innehöll 1809 års regeringsform en bestämmelse som bland annat möjliggjorde för riksdagen att flytta från Stockholm till annan ort i det fall fiendens framträngande, pest eller annat viktigt hinder gjorde det omöjligt att vara i Stockholm, samt en om att avsätta beredskapsbudget för bland annat rikets försvar.³¹ Likaså fanns regler avseende rekvisition av livsmedel.³² Genom en ändring i bestämmelsen 1894 omformulerades regeln och konungen fick då rätt att, under vissa villkor, kräva förnödenheter och tjänster från kommuner och enskilda i syfte att fylla krigsmaktens *oundgängliga* behov, som inte på annat sätt kunde tillgodoses tillräckligt snabbt.³³ En liknande rätt att förfoga över enskild egendom finns i dag uttryckt i förfogandelagen (1978:262), som är en av fullmaktslagarna. Liksom på 1800-talet begränsas i dag rätten till att gälla tillgodoseendet av totalförsvarets eller folkförsörjningens *ofrånkomliga* behov av egendom eller tjänster, som inte utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt.³⁴

Sammanfattningsvis innehåller den svenska konstitutionella historien gott om regler för statsmakternas agerande i krig. Det är intresseväckande att flera av nu nämnda bestämmelser kan anas i dagens gällande rätt. Flertalet balanserar just kravet om att statsmakterna ska agera med lagstöd, mot behovet av att regeringen skyndsamt kunna agera i händelse

²⁹ Konstitutionsutskottet, Wördosamt memorial, Stockholm den 2 juni 1809.

³⁰ Se SOU 1972:15 bilaga 4, s. 349–355.

³¹ 50, 63 §§ 1809 års regeringsform.

³² 74 § 1809 års regeringsform. Begreppet som används är "födande waror".

³³ Min kursivering. För 1894 års version hänvisas till Stjernquist, "Land ska med lag byggas", s. 271 f.

³⁴ Min kursivering. 4 § förfogandelagen. Se även förfogandeförordningen (1978:558).

av allvarligt hot mot riket. Exemplet från 1719 och 1720 års bestämmelse om rätten att avtala om fred eller vapenvila synliggör tydligt just denna balans. I bestämmelserna har lagstiftaren försökt förutse vilka händelser som skulle kunna bli aktuella, samt – i händelse att det är fara i dröjsmål – öppna för att Kungl. Maj:t skulle kunna behöva agera utan att först ha överlagt med riksråden.

Framtagandet av 1974 års grundlagsregler om krig och krigsfara

Efter vad som kommit att kallas det författningslösa halvsekle påbörjades arbetet med att ta fram en ny regeringsform.³⁵ Grundlagskapitlet för krig och krigsfara utarbetades först som förslag av Författningsutredningen (FU) på 1960-talet.³⁶ Enligt direktiven fanns det anledning att överväga om den dåvarande regeringsformen motsvarade de krav som ställs på en demokratisk konstitution,³⁷ och således granskades även reglerna för krig och krigsfara inom ramen för den inriktningen.

FU:s förslag på nya regler om krig och krigsfara föregicks av ett resonemang avseende de olika alternativen.³⁸ Den då gällande rätten, 1809 års regeringsform, innehöll som beskrivet ovan ett mindre antal bestämmelser om krig och krigsfara. Samtidigt saknades regler om förfarandet i det fall riksdagen eller någon annan myndighet blev satt ur spel. FU menade i sammanhanget att man med dåvarande bestämmelser utlämnades åt att utgå från konstitutionell nödrätt i de fall regeringen behövde handla i trängande situationer.

Konstitutionell nödrätt förstås i denna artikel som grundsatsen att statsmakterna, när samhällets bestånd hotas, kan åsidosätta grundlag och ändå göra anspråk på att handla rättsenligt.³⁹ En nödrättsbaserad lösning ansågs emellertid inte vara ett tillräckligt gott alternativ enligt FU. Istället fann

³⁵ Jfr Fredrik Sterzel, *Författning i utveckling: Tjugo studier kring Sveriges författning* (Uppsala: Iustus, 1998), s. 11 ff.

³⁶ SOU 1963:16–19.

³⁷ SOU 1963:17 s. 38; direktiv till FU finns i SOU 1961:17 s. 7 ff.

³⁸ SOU 1963:17 s. 473.

³⁹ Den givna definitionen är den som brukar anges i lagstiftningssammanhang, jfr SOU 2008:125 s. 503. Se pågående doktorandprojekt vid Stockholms universitet, Julia Dahlqvist, *Bryter nöd (grund)lag? Konstitutionella befogenheter i civila kriser*. Jfr Henrik Jermsten, *Konstitutionell nödrätt* (Stockholm: Juristförl., 1992).

man det i hög grad angeläget att förutsättningar skapades för att statsmakterna även under extraordinära förhållanden skulle kunna handla inom grundlagen. Detta eftersom det var av synnerligt intresse att lagligheten av statsorganens handlande inte skulle kunna ifrågasättas om krigets utomordentliga påfrestningar drabbade befolkningen. FU:s resonemang följdes av ett förslaget kapitel innehållande särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden.⁴⁰ Bland annat föreslogs införandet av en *krigsdelegation*, en reducerad riksdag med mandat att utöva riksdagens befogenheter i de fall då riksdagen inte kunde samlas.⁴¹

Utöver detta föreslog FU en bestämmelse som gav konstitutionellt stöd för de så kallade *fullmaktslagarna*.⁴² Under andra världskriget hade nämligen en rad olika lagar trätt i kraft, som kom att ge regeringen vidsträckta befogenheter att handla inom bestämda områden, inte sällan för att tillgodose försörjningsberedskapens behov.⁴³ Lagarna ansågs i vissa lägen vara "oundgängligen nödvändiga" och därför föreslogs ett bemyndigande för regeringen att genom en så kallad *ramlag* stifta sådana lagar i "visst ämne" – någon generell fullmakt var det inte fråga om.

Förslaget om ett särskilt kapitel om krig och krigsfara mottogs positivt av remissinstanserna, där majoriteten tillstyrkte det i sin helhet eller lämnade det utan erinran.⁴⁴ Flera instanser underströk särskilt värdet av att grundlagen innefattade regler om just krig, krigsfara och utomordentliga förhållanden. Svea hovrätt påpekade dock att önskan om laglig grund

⁴⁰ I FU:s slutbetänkande presenterades detta som kapitel 10.

⁴¹ SOU 1963:17 s. 481. Krigsdelegationen regleras i dag i 15 kap. 2–3 §§ RF och 13 kap. 11–12 §§ riksdagsordningen (2014:801). Delegationen består av talmannen och 50 på förhand utsedda riksdagsledamöter som, när den träder i riksdagens ställe, utövar riksdagens befogenheter utan några begränsningar i sak.

⁴² SOU 1963:17 s. 334 f., 475 f. Med *fullmaktslag* avses lagstiftning som regeringen, på delegation av riksdagen, får föreskriva om tillämpning av. Se bl.a. SOU 1952:49 s. 28; Marika Ericson och Olof Wilske "Covid-19 i Sverige – rättsliga perspektiv på krisberedskap och de åtgärder som vidtagits för att hantera pandemin", SvJT 2020 s. 1080; Marika Ericson, "Bilaga 2 Rättsliga förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar", i: Viktoria Asp (red.), *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar* (Stockholm: Försvarshögskolan, 2023) s. 2–18.

⁴³ Dessa innefattade bl.a. den s.k. administrativa fullmaktslagen, lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m.m.; allmänna förfogandelagen (1954:279); allmänna ransoneringslagen (1954:280); allmänna prisregleringslagen (1956:236) och allmänna tjänstepliktslagen (1959:83).

⁴⁴ SOU 1965:34 s. 68 ff.

inte fick bli ett självändamål och att nödvändighet måste iakttas vid exempelvis frihetsbegränsningar och förfoganden. Även om FU:s förslag som helhet inte ledde till någon ny regeringsform infördes en bestämmelse om riksdagens krigsdelegation år 1968.⁴⁵

När grundlagsberedningen (GLB) ett knappt decennium senare presenterade sitt förslag till ny regeringsform innehöll det, i likhet med FU:s förslag, ett kapitel om extraordinära förhållanden.⁴⁶ Till skillnad från FU valde dock GLB att begränsa kapitlet till att enbart omfatta *krig* och *krigsfara*, och därmed togs *andra utomordentliga förhållanden* bort från förslaget.⁴⁷

GLB slog fast att det kan komma situationer där det inte är möjligt att följa den vanliga konstitutionella ordningen.⁴⁸ Sådana hinder, menade beredningen, kunde bland annat vara av praktisk eller formell karaktär, vilket medförde att behovet av att göra avsteg från de vanliga reglerna behövde tillgodoses på annat sätt. Utredningen identifierade tre alternativ.

Det *första* alternativet, att helt förlita sig på konstitutionell nödrätt, ansågs inte lämpligt. Beredningen menade att kravet om att statsmakterna ska följa grundlagen är starkt i fredstid men, enligt erfarenheter, möjligt ännu starkare under krig och andra kriser. Den konstitutionella nödrätten hade inte heller historiskt fallit lagstiftare i smaken, eftersom den ansågs utgöra en alltför osäker grund för statsmakternas handlande i orostid. Att släppa kravet om uttryckligt grundlagsstöd skulle kunna underlätta för "oansvariga grupper" att ta makten i kritiska lägen.

Det *andra* alternativet som GLB identifierade var möjligheten att genomföra grundlagsändringar under enklare former, som exempelvis genom *ett* riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet.⁴⁹ Detta alternativ skulle, enligt GLB, uppfylla kravet om snabb anpassning till den rådande situationen likväl som kravet om legalitet. Alternativet ansågs dock inte vara lämpligt, eftersom grundlagarna utgör en garanti mot rubbning av

⁴⁵ Prop. 1964:140; SFS 1965 nr 49–51; KU 1964:19, KU 1965:10 och rskr 1965:84. Bestämmelsen fördes in i 50 § 2 st. 1809 års regeringsform.

⁴⁶ I sammanhanget används *extraordinära förhållanden* som mitt sätt att adressera förhållanden utanför det ordinära, fredstida, läget. Någon koppling till dagens 15 kap. 6 § RF avses inte.

⁴⁷ Jfr SOU 1972:15 s. 31; SOU 1963:16 s. 75. Notera dock att GLB godtog aktivering av fullmaktslagarna i föreslagen 4 § vid utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig, vilket även inkluderade krig som Sverige inte har deltagit i, s. 218.

⁴⁸ SOU 1972:15 s. 214 f.

⁴⁹ SOU 1972:15 s. 214 f.

den demokratiska ordningen under orostid. Om man möjliggjorde ett snabbare förfarande skulle det, enligt GLB, öppna för risken att statsmakterna gör eftergifter inför påtryckningar från utlandet.

Mot bakgrund av detta landade beredningen i att välja det *tredje* alternativet. Den valda vägen innebar att i möjligaste mån försöka förutse de situationer som skulle kunna uppstå, och redan under fredstida förhållanden utforma grundlagsregler för dessa.⁵⁰ Med andra ord: en god författningsberedskap.⁵¹

Ett förslag på kapitel om krig och krigsfara utformades således.⁵² Förslaget uppfördes i stort i linje med det som FU hade lagt fram. Utöver detta uppdrog beredningen åt en separat utredare att genomföra en studie av Norge och den norska exilregeringen under andra världskriget.⁵³ Studien var en deskriptiv skildring utan någon analys av den norska regeringens agerande, där resultatet främst avsågs att användas för belysning av konstitutionella frågeställningar.⁵⁴ Det är emellertid tydligt att de norska statsmakternas agerande under ockupationen har påverkat utformningen av bestämmelserna i 15 kap. RF, vilket också motiverar att händelserna i Norge beskrivs mer ingående här.

Natten till den 9 april 1940 invaderade Tyskland norskt territorium, vilket ledde till en ockupation som skulle vara i över fem år.⁵⁵ Invasionen kom som en överraskning men de tyska kraven om att Norge skulle underordna sig tysk militär administration utan militärt motstånd avfärdades snabbt.⁵⁶ Stora delar av regeringen och kungafamiljen flydde till Hamar och sedan till Elverum. Stortinget agerade snabbt genom att sammanträda och till regeringen utfärda en mycket långtgående fullmakt, den så kallade *Elverumsfullmakten*, som skulle gälla till dess att Stortinget på nytt kunde sammanträda.⁵⁷ Regeringen gavs genom fullmakten ett bemyndigande att tillvarata rikets intressen och för Stortingets och rege-

⁵⁰ SOU 1972:15 s. 214 f.

⁵¹ Med författningsberedskap avses här att de föreskrifter som behövs för att hantera krig och andra kriser eller speciella förhållanden har tagits fram och beslutats i förväg, SOU 2023:75 s. 93. Se även Anna Jonsson Cornell och Iain Cameron "Fredstida kriser i en konstitutionell kontext", *SvJT* 2020 s. 1172.

⁵² SOU 1972:15 s. 31 f.

⁵³ SOU 1972:18 s. 3.

⁵⁴ SOU 1972:18 s. 5.

⁵⁵ Castberg, *Norsk statsförfatning*, s. 211; SOU 1972:18 s. 17.

⁵⁶ Castberg, *Norsk statsförfatning*, s. 211.

⁵⁷ Castberg, *Norsk statsförfatning*, s. 130 f.

ringens räkning träffa sådana avgöranden som ansågs påkallade av hänsyn till landets säkerhet och framtid.⁵⁸

Partiledaren för Nasjonal samling, Vidkun Quisling, utropade sig själv till regeringschef och utrikesminister i en egen regering.⁵⁹ Den tyska militärledningen krävde att kungen skulle tillsätta en ny regering, i vilken Quisling skulle vara statsminister.⁶⁰ Kungen vägrade emellertid göra detta. Den norska befolkningen informerades därefter över radio att den befintliga regeringen, ledd av Johan Nygaardsvold, kvarstod som "landets enda lagliga regering".⁶¹

Inte någon gång under ockupationen sammanträdde Stortinget.⁶² Regeringen och kungen, vars roll var helt central i sammanhanget, flydde till Storbritannien i juni 1940 och kom sedan att regera i exil fram till befrielsen sommaren 1945.⁶³ Kronprinsen och Norges bank verkade likaså från London.⁶⁴

Händelserna i Norge, och de norska statsmakternas agerande på dessa, kan skönjas som ett scenario man har tagit höjd för i lagstiftningsarbetet.⁶⁵ Bland annat understryks betydelsen av konstitutionellt godtagbara delegationer och fullmakter. Den svenska regeringsformen innehåller delegationer till bland annat krigsdelegationen, regeringen, myndigheter och indirekt även möjligheter till delegerat beslutsmandat i kommunala myndigheter.⁶⁶ Inte minst är fullmaktslagarna viktiga att framhålla.

⁵⁸ SOU 1972:18 s. 17. Fullmaktens rättsliga status har diskuterats, bland annat eftersom mandatet sträckte sig långt utanför grunnlovens § 17, vilket innebär att den i sådana fall var antagen under konstitutionell nödrätt. Oaktat detta har regeringen i efterhand kommit att betraktas som berättigad att vidta de förelägganden ("forføyninger") som var nödvändiga för att bäst värna rikets frihet och självständighet, se Castberg, s. 130 f.

⁵⁹ Castberg, *Norsk statsforfatning*, s. 211; SOU 1972:18 s. 18.

⁶⁰ Castberg, *Norsk statsforfatning*, s. 211; SOU 1972:18 s. 18.

⁶¹ SOU 1972:18 s. 18. Genom radioproklamationen uppmanades folket vidare att stötta regeringen i dess arbete för att upprätthålla den norska grundlagen och Norges självständighet och frihet.

⁶² SOU 1972:18 s. 88 f.

⁶³ Castberg, *Norsk statsforfatning*, s. 131 f.; SOU 1972:18 s. 20, 58 f.

⁶⁴ SOU 1972:18 s. 19 f., 43. Se även s. 33 f.

⁶⁵ Jfr SOU 2008:61 s. 9.

⁶⁶ 15 kap. 12 § RF hänvisar till lag, där det är förfarandelagen, lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m, som avses. Bl.a. kan styrelsen fatta beslut istället för fullmäktige i ärenden som inte kan anstå och styrelseordföranden får fatta beslut istället för styrelsen om det är av synnerlig vikt och styrelsen inte kan sammanträda, 7–9 §§ förfarandelagen. Lagen är även en av de så kallade fullmaktslagarna.

Regeringen har, med grund i 15 kap. 6 § RF, rätt att fatta beslut på det obligatoriska lagområdet och därigenom aktivera fullmaktslagarna, som innehåller bestämmelser om bland annat förfogande, ransonering, prisreglering, undanförsel och förstörelse. Den norska regeringens flykt och verkan i exil kom att, Quislingregeringarna till trots, internationellt erkännas som Norges enda legitima regering. De svenska reglerna innehåller, sedan debatten på 1980-talet, ett totalförbud för statsmakterna att fatta beslut på ockuperat område.⁶⁷ I förarbetena förklaras detta med att endast de organ som befinner sig i frihet kan representera den svenska folkstyrelsen.⁶⁸ Reglerna om att regering och riksdag, inklusive riksdagsutskott, inte får fatta beslut på ockuperat område minskar även risken för att förvirring uppstår i landet avseende vilken regering som är legitim i det fall två regeringar skulle utropa sig själva till landets riktiga regering: den ena på ockuperat område, den andra i exil.

Det grundlagskapitel som föreslogs av GLB utgick från att *krig* eller *krigsfara* råder. Här är det värt att notera frånvaron av den folkrättsligt vedertagna termen *väpnad konflikt*, och närvaron av det istället använda *krig*. Beredningen valde att inte definiera vad som utgör krig, utan istället låta detta vara en politisk bedömning under konstitutionellt ansvar. Man fann att det inte var möjligt att i vare sig lagtext eller förarbeten ange vilka situationer eller handlingar som skulle kunna innebära att krigstillstånd inträder.⁶⁹ Dock skulle bestämmelserna om krig alltid anses tillämpliga om Sverige helt eller delvis var ockuperat.

Krigsbegreppet blev dock föremål för en undersökning av utrikesrådet Hans Blix och resultatet infördes som bilaga till beredningens slutbetänkande.⁷⁰ Blix tog sig an uppdraget genom att undersöka om innebörden av begreppet krig kunde preciseras, dels genom en genomgång av den internationella rätten, dels genom användningen av begreppet krig i den interna rätten.

⁶⁷ 15 kap. 9 § RF. Notera att andra offentliga organ får fortsätta sin verksamhet, dock med iakttagande av 2 st., där de uppmanas att handla på det sätt som bäst gagnar försvarsanstängningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt. Folkrättens regler i bl.a. 1907 års Haagkonvention, det s.k. lantkrigsreglementet, gäller gentemot ockupationsmakten. Mer om 1980-talsdebatten senare i kapitlet.

⁶⁸ Prop. 1987/88:6 s. 81.

⁶⁹ SOU 1972:15 s. 216.

⁷⁰ SOU 1972:15 bilaga 4, s. 349–355.

Någon entydig innebörd av krig fanns emellertid inte att hämta i folkrätten. Blix konstaterade att tredje Haagkonventionens införda krigsförklaring hade utgjort ett misslyckat försök att formalisera övergången till krigets lagar. Inom den internationella rätten, som i allt högre utsträckning kom att lämna begreppet krig till förmån för begreppen *väpnad konflikt* och *väpnat angrepp*, tillskrevs istället den faktiska förekomsten av väpnade stridshandlingar betydelse för bedömning av läget.

Vidare redogjorde Blix för hur begreppet krig används i nationell lagstiftning. Han noterade att det vanligtvis är den exekutiva makten som konstaterar att krig, väpnat angrepp eller väpnad konflikt föreligger. I Sverige innebar det vid den tiden att Kungl. Maj:t hade rätten att kungöra krigstillstånd.⁷¹ Anledningen till detta var att regeringen antogs ha den bästa överblicken över situationen, likväl som att ett krigstillstånd behöver konstateras både centralt och auktoritativt. Regeringens beslut om att krig råder får därtill en rad konsekvenser. För det första *aktiveras* den, genom författningsberedskapen, redan antagna del av lagstiftningen som träder i kraft när krig råder. Aktuellt då, likväl som nu, var de flesta fullmaktslagarna och bestämmelserna i brottsbalken avseende bland annat krigsmän. För det andra *upphör* vissa bestämmelser att tillämpas när krig råder, exempelvis den så kallade IKFN-förordningen, numera förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning), och bestämmelser om tillträde till svenskt territorium.⁷² För det tredje får ett beslut om krig säkerhetspolitiska konsekvenser, och regeringen kan därför finna incitament både till att avvakta ett beslut om krigstillstånd – liksom till att påskynda detsamma. GLB landade i bedömningen att det måste vara regeringens sak att bedöma om ett

⁷¹ Kungörelse (1960:515) om vad som skall iakttagas vid beredskapstillstånd m. m. (beredskapskungörelse); lagen (1960:513) om beredskapstillstånd. Motsvarande bestämmelser finns i dag i lagen (1992:1403) och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

⁷² Då gällande regler fanns i instruktion för krigsmakten vid hävdande av rikets oberoende under allmänt fredstillstånd samt under krig mellan främmande makter varunder Sverige är neutralt, IKFN 1967 års upplaga; kungörelsen den 3 juni 1966 om utländska örlogsfartygs och militära luftfartygs tillträde till svenskt territorium m.m. (SFS nr 366), *tillträdeskungörelsen*. I dag finns motsvarande bestämmelser i förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning) och tillträdesförordningen (1992:118).

angrepp mot Sverige innebär att krig råder.⁷³ Samma bedömning gjordes i det efterföljande propositionen, och således införes reglerna om krig och krigsfara utan att begreppet *krig* definierades ytterligare.

Utvecklingen av 1974 års regeringsform visar tydligt på en strävan om att skapa förutsägarbarhet och undvika statsmaktens handlade utanför grundlagen. Genom en återkommande beslutsamhet väljs alternativet att förlita sig på den konstitutionella nödrätten bort, till förmån för en på förhand konstruerad författningsberedskap. De många delegationer som finns i kapitel 15 RF, eller som konstitutionellt legitimeras genom hänvisning i samma kapitel, utgör exempel på hur lagstiftaren har skapat förutsättning för beslutsfattande, även i de fall där funktioner eller aktörer slås ut till följd av krigshandlingar. Ett annat exempel är riksdagens krigsdelegation, som består av talmannen och 50 på förhand valda ledamöter. Storleken, 51 personer totalt, är tillräckligt många för att uppnå politisk representation, men tillräckligt få för att hela organet ska kunna förflyttas från krigsdrabbade områden i en buss.⁷⁴ Med andra ord: legalitet balanserat mot effektivitet.

Utvecklingen sedan 1974: kritik i dubbla skurar och ändrat säkerhetsläge

Det är inte svårt att förstå att reglerna om krig och krigsfara har kommit att kritiseras. Även om införandet av dem skedde utan protester fick bestämmelserna sin beskärda del av ifrågasättande under framförallt 1980-talet. Kritiken kan delas upp i två omgångar.

I en *första* omgång kritik stod reglerna om ersättare till riksdagen i fokus. Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm gav år 1980 ut en lagkommentar till regeringsformen.⁷⁵ I kommentaren påtalade de ett antal risker

⁷³ SOU 1972:15 s. 216.

⁷⁴ Det bör noteras att i SOU 2023:75 s. 207 ff. föreslås en justering. Istället för nuvarande ordning, där krigsdelegationen består av 51 ledamöter *inklusive* talmannen, föreslås att krigsdelegationen ska bestå av 51 ledamöter *och* talmannen, som i sin tur inte ska ha rösträtt. Talmannen föreslås även i framtiden inneha rollen som ordförande.

⁷⁵ Gustaf Petrén m.fl. *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 12., omarb. uppl. av Robert Malmgrens Sveriges grundlagar (Stockholm: Inst. för offentlig och internationell rätt, 1980).

med de då gällande bestämmelserna.⁷⁶ Dessa risker lyftes sedan av Petrén i den offentliga debatten, då förenad med en tydligare kritik. I en debattartikel i Svenska dagbladet 1981 beskrev han, i inte så milda ordalag, hur en fiende skulle kunna komma att resonera om sina chanser att lyckas ta Sverige i besittning.⁷⁷

En främmande makt skulle, menade Petrén, läsa regeringsformens regler om ockupation och utbrista: "(j)aså (...), svenskarna räknar med att vi eller någon annan skall komma och ockupera deras land". Vidare skulle fienden, enligt Petrén, finna att regeringsformen "erbjuder förträffliga möjligheter" för en ockupant att – genom då gällande regler om ersättare till riksdagen – ordna fram en ockupationsvänligt inställd riksdag, en av denna riksdag nyvald regering och en riksföreståndare, som installeras eftersom statschefen befinner sig på annan ort och därmed anses vara hindrad att fullfölja sina förpliktelser. Detta, menade Petrén, möjliggjorde för fienden att få alla konstitutionella organ på sin sida, helt lagligt. Han fann därför att Sverige "verkligen har ordnat det bra för ockupanten redan i förväg".

Det nu nämnda följdes, tillsammans med andra inlägg i saken,⁷⁸ av en förändring av reglerna som innebar att ersättare som utövar uppdrag som riksdagsledamot inte ska räknas in i antalet deltagande ledamöter vid beslut på ockuperat område.⁷⁹ I propositionen noterades att ett resonemang avseende hur bestämmelserna om riksdagens beslut på ockuperat område förhåller sig till reglerna om ersättare för riksdagsledamöter saknades vid antagandet av grundlagen 1974.⁸⁰ Man fann dock att några

⁷⁶ Bl.a. pekar Petrén och Ragnemalm på det faktum att kворumregler saknas för riksdagen, att en ockupationsmakt kan tillse att det finns två legitima regeringar. Jfr s. 339.

⁷⁷ Gustaf Petrén, "Inte ett enda förband?", Debattartikel i Svenska dagbladet, 25 januari 1981. I sin artikel lyfter även Petrén dåvarande bestämmelser om rätt att, även under allmän mobilisering, ansöka om vapenfri tjänst. Petrén menade att detta skulle leda till att det till slut inte finns ett ena beväpnat förband som kan försvara riket, därav titeln på debattartikeln.

⁷⁸ Se bl.a. motion 1980/81:1122 den 26 januari 1981, Daniel Tarschys, *Om statsskicket i krig och krigsfara*; motion 1980/81:1473, den 27 januari 1981, Gunnar Biörck i Värmdö, *Om statsledningen under krigsförhållanden*. Se även kommentar av Gunnar Heckscher i SvJT 1981 s. 359, främst s. 363 f. Även Gunnar Myrdals bok innehöll kritik mot detta ersättningsreglerna, se *Hur styrs landet?* (Stockholm: Rabén & Sjögren, 1982), s. 125.

⁷⁹ Prop. 1981/82:52; SFS 1982:940; KU 1981/82:16; KU 1982/83:1; rskr 1981/82:67; rskr 1982/83:1. Ändringen infördes i 13 kap. 10 § 3 st.

⁸⁰ Prop. 1981/82:52 s. 4 f. De regler som avses är dåvarande 13 kap. 10 § 3 st. 3 kap. 9 § och 4 kap. 9 § RF samt 1 kap. 8 § RO.

större ingrepp i regeringsformen inte kunde göras utan ingående överväganden, men att den uppenbara bristen borde avhjälpas så snart som möjligt. På så sätt kunde syftet med bestämmelsen, att minska möjligheten för en ockupationsmakt att påverka innehållet i riksdagens beslut, uppnås.⁸¹

I en *andra* omgång kritik ifrågasattes dels utformningen av ockupationsbestämmelserna, dels behovet av ett kapitel om krig och krigsfara i grundlagen. Debatten kan sägas ha inletts med ett inlägg från Gunnar Myrdal. I en bok från 1982 riktade han kraftig kritik mot krigskapitlet i regeringsformen. Myrdal konstaterade i denna att det, enligt hans kännedom, inte fanns något annat land som har valt att grundlagsreglerna de konstitutionella makternas agerande i krig.⁸² Nuvarande kapitel 15 utgjorde enligt honom ”praktexemplet på juridisk tilltagsenhet”.

Vad gäller reglerna om att riksdagen fick fatta beslut på ockuperat område menade Myrdal att erfarenheterna från andra ockuperade områden visar att det alltid finns medborgare som kan tänka sig samarbeta med ockupationsmakten. Bestämmelsen innebar därför, enligt Myrdal, en legalisering av en Quislingregering eftersom riksdagen på ockuperat område lagligen skulle kunna utse en ny regering. Det hela skulle då kunna leda till att Sverige får två regeringar – en i exil och en på ockuperat område.

Angående de situationer som kapitlet är skrivet utifrån menade Myrdal att det i alltför snäv grad var knutet till en situation som förutsätter invasion och, eller, ockupation.⁸³ Sammanfattningsvis fann Myrdal att kapitlet i sin helhet skulle kunna avskaffas, utan att det skulle behöva ersättas med något annat.⁸⁴

I början av 1984 drog även en debatt igång i Svenska dagbladet. Myrdal och Petréen återfanns bland skribenterna, men även flera andra personer redogjorde för sin åsikt rörande regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara, däribland dåvarande rikshemvärnschefen Karl Erik Holm och journalisten Jan Guillou.⁸⁵

⁸¹ Prop. 1973:90 s. 461; prop. 1981/82:52 s. 3.

⁸² Myrdal, *Hur styrs landet?*, s. 124.

⁸³ Myrdal, *Hur styrs landet?*, s. 126.

⁸⁴ Myrdal, *Hur styrs landet?*, s. 127 f.

⁸⁵ Samtliga inlägg: Karl Eric Holm, ”Kan skapa villrådighet”, Debattartikel i Svenska dagbladet, 7 januari 1984; Sune K Johansson, ”Undanröja villfarelser”, Debattartikel i Svenska dagbladet, 11 januari 1984; Karl Eric Holm, ”Verkligheten en annan”, Debattartikel i Svenska dagbladet, 20 januari 1984; Jan Guillou, ”Rak linje mot underkastelse”, Debattartikel i Svenska dagbladet, 22 januari 1984; Gunnar Myrdal, ”Ett missfoster”,

Holm kritiserade ockupationsreglerna, som han ansåg skapade för stort utrymme för ockupationsmakten.⁸⁶ Han ansåg även att regeringsformen skulle innehålla regler som tydliggjorde att befolkningen skulle göra motstånd mot ockupanten, något han menade skulle stärka motståndsviljan.⁸⁷ Guillou kritiserade även han de svenska reglerna om ockupation.⁸⁸ Frånvaron av en bestämmelse att Sverige inte kommer finna sig i en ockupation uttryckte, enligt honom, en "spikrak linje mot underkastelse".

Myrdal menade i sitt inlägg att riksdagens möjlighet att besluta på ockuperat område, utgjorde en "farlig blotta" eftersom erfarenheter visar på att det alltid finns medborgare som kan tänkas ställa sig på fiendens sida.⁸⁹ Han betonade vidare att kapitlet, sin detaljerade utformning till trots, ändå var otillräckligt och att statsmakterna skulle behöva förlita sig på nödrätten samt att kapitlet "juridiskt och politiskt är (...) ett missfoster". Petrén fortsatte och påtalade att den bild som lagstiftaren hade haft av kriget och en eventuell ockupation var idyllisk, naiv och orealistisk.⁹⁰

Det förekom även inlägg som strävade efter att klargöra missförstånd om kapitlet. Bland annat menade den dåvarande sekreteraren i riksdagens utsedda krigsdelegation, Sune K. Johansson, att reglerna i kapitlet var "krångliga och vidlyftiga" eftersom det är omöjligt att försöka förutse hur krigshandlingarna kommer se ut och hur konsekvenserna av dem förväntas bli.⁹¹ En annan debattör, Torgil Wulff, strävande efter att klargöra hur folkrättens regler avseende ockupation fungerar, och betonade att folkrättens regler därför inte skulle underskattas.⁹²

Debattartikel i Svenska dagbladet, 22 januari 1984; Sune K. Johansson, "Beaktade farhågor", Debattartikel i Svenska dagbladet, 26 januari 1984; Gustaf Petrén, "En idyllisk bild av ockupation", Debattartikel i Svenska dagbladet, 26 januari 1984; Torgil Wulff, "Nedvärdera inte folkrätten", Debattartikel i Svenska dagbladet, 30 januari 1984.

⁸⁶ Karl Eric Holm, "Kan skapa villrådighet", Debattartikel i Svenska dagbladet, 7 januari 1984.

⁸⁷ Karl Eric Holm, "Verkligheten en annan", Debattartikel i Svenska dagbladet, 20 januari 1984.

⁸⁸ Jan Guillou, "Rak linje mot underkastelse", Debattartikel i Svenska dagbladet, 22 januari 1984.

⁸⁹ Gunnar Myrdal, "Ett missfoster", Debattartikel i Svenska dagbladet, 22 januari 1984.

⁹⁰ Gustaf Petrén, "En idyllisk bild av ockupation", Debattartikel i Svenska dagbladet, 26 januari 1984.

⁹¹ Sune K. Johansson, "Beaktade farhågor", Debattartikel i Svenska dagbladet, 26 januari 1984.

⁹² Torgil Wulff, "Nedvärdera inte folkrätten", Debattartikel i Svenska dagbladet, 30 januari 1984.

Inte bara i tidningarna påtalades brister i regeringsformens kapitel om krig och krigsfara. Frågan framfördes även genom ett antal motioner i riksdagen 1984. I motionerna begärdes att utformningen av kapitlet om krig och krigsfara omprövades.⁹³ Denna begäran ansågs senare av KU vara tillgodosedd genom tillsättandet av en utredning om folkstyrelsen under krig och krigsfara (Folkstyrelsekommittén).⁹⁴

Folkstyrelsekommittén tillsattes under 1984 för att föreslå ändringar för att förbättra folkstyrelsens villkor.⁹⁵ I direktiven noterades att särskilda problem var förenade med folkstyrelsens villkor när riket befann sig i krig eller krigsfara, något som kommittén valde att studera i ett separat delbetänkande, nedan kallat Folkstyrelseutredningen.⁹⁶

Avseende reglernas vara eller icke vara konstaterades det i Folkstyrelseutredningen att det under fredstid vanligtvis inte är några problem att avgöra vilken aktör som har rätt att fatta olika typer av beslut.⁹⁷ Under exceptionella förhållanden, så som vid kris och krig, kan läget förändras och det är då av stor vikt att de politiska besluten inte kan ifrågasättas när Sverige utsätts för påfrestningar. Det sågs som en huvuduppgift för en författning att garantera att staten skulle kunna fungera även i tider av motsättningar och spänning. Grundlagen kunde då fungera som ett skydd för statsorganen och medborgarna mot obehöriga påtryckningar.⁹⁸ I den proposition som följde efter Folkstyrelseutredningen föreslogs att reglerna om krig och krigsfara skulle fortsätta att ingå i regeringsfor-

⁹³ Motion 1983/84:331 Gunnar Biörck, *Regeringens befogenheter i krig eller krigsfara, m.m.*; motion 1983/84:581, Gunnar Biörck, *Ändring i regeringsformen rörande regeringsombildning*; motion 1983/84:1385 Allan Ekström, *Översyn av regeringsformens regler om rikets styrelse vid krig och krigsfara*; motion 1983/84:2127 Margit Gennser, *Regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara*. Ytterligare en motion begärde istället en utredning om hur statsmakterna och medborgares inställning till försvaret bör uttryckas i regeringsformen, samt i information till landets medborgare. Se KU 1984/85:5 s. 24.

⁹⁴ KU 1984/85:5 s. 24.

⁹⁵ Dir. 1984:23.

⁹⁶ SOU 1986:28. Se även Folkstyrelsekommitténs slutbetänkande, SOU 1987:6. Utredningsarbetet ansågs kunna inledas eftersom en del frågor, som man i 1982 års ändringar av RF hade velat invänta, nu var genomförda. Detta gällde dels motståndsutredningen, SOU 1984:10, och Folkrättskommittén, SOU 1984:56. Likaså uttalade chefen för Förvarsdepartementet i budgetpropositionen att de beredskapsförberedelser som vidtas: planering, information och utbildning, ska ses som ett uttryck för att det svenska folket aldrig ger upp, prop. 1985/86:100 s. 119 (sid. 1 065 i budgetdokumentet). Se dir. 1984:23; SOU 1986:28 s. 13 f.

⁹⁷ SOU 1986:28 s. 15.

⁹⁸ SOU 1986:28 s. 15.

men.⁹⁹ Slutsatsen motiverades bland annat med att Sverige är en rättsstat där en av de grundläggande principerna för folkstyrelse är principen om maktutövningens lagbundenhet.¹⁰⁰

Avseende ockupationsförhållanden betonade Folkstyrelseutredningen att de övergripande målen för Sveriges säkerhetspolitik är att bevara den svenska demokratin och skydda fred och frihet.¹⁰¹ Om Sverige skulle bli ockuperat är bestämmelserna i regeringsformens kapitel om krig och krigsfara avsedda för att tillgodose att det finns organ som på laglig grund skulle kunna leda en kamp för befrielse. Kommittén noterade att de då gällande reglerna, som godtog att riksdagen med kvalificerad majoritet fattade beslut på ockuperat område, bland annat skulle kunna rycka undan den konstitutionella basen för en legitim exilregering eller byta ut en tillfångatagen legitim regering. Man fortsatte att konstatera att utgångspunkten för regeringsformens regler måste vara att trygga den svenska folkstyrelsen och att någon riktig folkstyrelse inte är möjlig under en ockupation. Kommittén underströk att det bara genom organ som befinner sig i frihet kan finnas en folkstyrelse värd namnet.¹⁰²

Mot bakgrund av detta formulerade Folkstyrelseutredningen den grundläggande principen för förhållandena under ockupation, nämligen att de riksdags- och regeringsledamöter som befinner sig i ockupationsmaktens händer kan anses ha förlorat sin konstitutionella behörighet, till förmån för de ledamöter som befinner sig i frihet.¹⁰³ Utredningens förslag blev därför att statsmakterna, liksom riksdagsutskott, inte får fatta beslut på ockuperat område.¹⁰⁴ Likaså fann man att allmänna val inte längre fick hållas på ockuperat område, detta eftersom sådana val inte kan uppfylla villkoret om att val ska vara fria.¹⁰⁵ I den efterföljande propositionen lades samma förslag fram.¹⁰⁶ Kapitlet om krig och krigsfara ändrades därefter.

Med tiden förändrades emellertid det säkerhetspolitiska läget. Berlinmurens fall, kalla krigets slut och Sveriges medlemskap i Europeiska

⁹⁹ Prop. 1987/88:6 s. 16 f.

¹⁰⁰ En konstitutionell grund för statsmaktens agerande är en viktig del av rättsstaten. Se bl.a. Wilske, "Konstitutionell hållbarhet eller hållbar konstitutionalism", s. 318 f.

¹⁰¹ SOU 1986:28 s. 43.

¹⁰² SOU 1986:28 s. 43.

¹⁰³ SOU 1986:28 s. 44 f.

¹⁰⁴ Ändringen infördes i 13 kap. 10 § RF och trädde i kraft 1989.

¹⁰⁵ SOU 1986:28 s. 50.

¹⁰⁶ Prop. 1987/88:6 s. 17 ff.

unionen (EU) ledde till att situationen bedömdes vara mer positiv än tidigare.¹⁰⁷ Genom försvarsbeslutet 2000 utgjorde inte längre anfallskriget den *dimensionerande* faktorn för Försvarsmaktens resurser, det vill säga att anfallskriget inte längre var det scenario som låg till grund för försvarsplaneringen.¹⁰⁸ Samtidigt klargjordes att Sveriges säkerhetspolitiska situation förbättrades genom bland annat europeiska samarbeten. Beslutet fick till konsekvens att stora delar av det gamla totalförsvaret lades ner, och att den fredstida krisberedskapen utvecklades.¹⁰⁹ En annan påträngande faktor var terrorism, inte minst med anledning av det storskaliga terrorattentatet i USA den 11 september 2001 – något som väckte frågan om 15 kap. RF även borde omfatta regler om fredstida kriser.¹¹⁰ Sammantaget var bedömningen att hoten hade skiftat i karaktär, från militära till civila.

Grundlagsutredningen beaktade det nya säkerhetsläget.¹¹¹ En första fråga att ta ställning till var om kapitlet om krig och krigsfara fortsatt skulle finnas i regeringsformen. Samtidigt som ett militärt väpnat angrepp mot Sverige vid den tiden bedömdes osannolikt ”under överskådlig tid” kunde riksdag och regering ändå inte utesluta militära incidenter eller att hot skulle uppstå i framtiden. Eftersom den konstitutionella nödrätten strider mot principen om maktutövningens lagbundenhet föreslog därför utredningen att reglerna om krig och krigsfara även fortsatt skulle ingå i regeringsformen.¹¹²

Grundlagsutredningens förslag på ändringar i nuvarande 15 kap. RF grundade sig även på en expertgruppsrapport om krisberedskap i grundlagen, som bland annat innehöll en internationell utblick.¹¹³ Den internationella översynen visade att Sveriges reglering av krig och krigsfara till stor del liknade flera andra europeiska länders reglering, men att

¹⁰⁷ Prop. 1998/99:74 s. 13; prop. 2004/05:5 s. 25.

¹⁰⁸ Ds 1999:55 s. 51 ff.; prop. 1999/2000:30 s. 22 ff.

¹⁰⁹ Se bl.a. Asp (red.), *Försättningar för krisberedskap och totalförsvaret*, s. 49 f.

¹¹⁰ SOU 2008:125 s. 516 f.; SOU 2008:61 s. 102. Frågan om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorbekämpning hade hanterats av regeringen genom prop. 2005/06:111 och bestämmelser hade sedan införts genom lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

¹¹¹ SOU 2008:125 s. 515 ff.

¹¹² SOU 2008:61 s. 93.

¹¹³ SOU 2008:61; SOU 2008:125 s. 507. Expertgruppen leddes av f.d. hovrättspresident Johan Hirschfeldt. Vid tiden för förslagen återfanns den konstitutionella beredskapen i 13 kap. RF.

de svenska reglerna till viss del även var unika på så sätt att de så grundligt reglerade ockupationstillstånd.¹¹⁴ Detta föranledde resonemang om huruvida reglerna om ockupation även fortsatt skulle ingå i kapitlet. Utredningens bedömning var att det krävdes ”mycket starka skäl” för att man på nytt skulle ändra reglerna, bland annat eftersom de var resultatet av Folkstyrelsekommitténs noggranna övervägningar på 1980-talet.¹¹⁵ Några sådana skäl fann man inte. Regeringen gjorde en liknande bedömning och reglerna om ockupation fick därmed vara kvar.¹¹⁶

Den nämnda expertgruppen hade som uppdrag att göra en allmän översyn av reglerna i dagens kapitel 15 RF, där en central fråga var om reglerna var anpassade till den dåvarande säkerhetspolitiska situationen.¹¹⁷ En fråga som särskilt utreddes och bedömdes var om kapitlet skulle utvecklas med bestämmelser avseende statsmakternas handlingsutrymme i fredstida kriser. Expertgruppen noterade att de befintliga fredstida bestämmelserna i RF till stor del uppfyllde behovet av effektivt beslutsfattande och normgivningsmöjligheter i civila (fredstida) kriser. Flera olika alternativ diskuterades, men det mest radikala och, enligt expertgruppen, troligen mest verkningsfulla alternativet var det som Grundlagsutredningen sedermera föreslog. Med inspiration från framförallt Storbritanniens regler på området föreslogs att regeringen skulle få ett generellt normgivningsbemyndigande som snabbt, och tidsmässigt avgränsat, skulle täcka akuta regleringsbehov i fredstida nödsituationer.¹¹⁸ Förslaget blev emellertid föremål för kritik i efterföljande remissrunda, och regeringen valde därför att inte gå vidare med förslaget.¹¹⁹

Samtidigt strävade Grundlagsutredningen efter att göra folkkrätten mer framträdande i kapitlet. Ett tillägg till kapitel 15 var reglerna om regeringens befogenheter att sätta in Försvarsmakten mot väpnat angrepp eller för att hindra kränkningar, samt regeringens krigsförklaring.¹²⁰ Dessa

¹¹⁴ SOU 2008:61 s. 91.

¹¹⁵ SOU 2008:125 s. 513; se SOU 1986:28 och SOU 1987:6.

¹¹⁶ Prop. 2009/10:80 s. 299.

¹¹⁷ SOU 2008:61 s. 17.

¹¹⁸ Förslaget diskuterades som ett av flera tänkbara i SOU 2008:61 s. 111 f., och presenterades sedan i SOU 2008:125 s. 102 f., 521 ff. och 812 f. Jfr Johan Hirschfeldt, ”Svensk krishantering i fredstid – de konstitutionella aspekterna och en framåtblick”, SvJT 2020 s. 1148–1171; Johan Hirschfeldt och Olof Petersson, *Rättsregler i kris* (Stockholm: Dialogos, 2020), s. 20 ff.

¹¹⁹ Prop. 2009/10:80 s. 207.

¹²⁰ Bestämmelserna infördes som 15 kap. 13 och 14 §§ RF.

bestämmelser hade tidigare funnits i kapitlet om internationella förhållanden, men flyttades nu över till kapitel 15. Bland annat betonas, i det slutligt antagna förslaget, att regeringen får sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp.¹²¹ På så sätt stärktes kopplingen till självförsvarsrätten i artikel 51 FN-stadgan, både i terminologin (väpnat angrepp) och i hänvisningar till folkrätten (internationell rätt).

Coronapandemin aktualiserade återigen frågan om regeringens mandat i fredstida kriser. Genom Kommittén om beredskap enligt regeringsformen utreddes bland annat regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser.¹²² Kommittén lämnade bland annat ett förslag om införandet av ett nytt kapitel i regeringsformen, med regler om allvarliga fredstida krissituationer innehållande utvidgad normgivningskompetens för regeringen.¹²³

Regeringsformens kapitel om krig och krigsfara har sammantaget utretts, antagits, hyllats, kritiserats och gjorts om. Trots turerna under 1980-talet, och trots det bedömt positiva säkerhetspolitiska läget under början av 2000-talet, så finns kapitlet kvar.

Ett väpnat angrepp kan inte uteslutas: framtida utmaningar

Det huvudsakliga syftet med detta kapitel är att ge en historisk kontext till dagens grundlagskapitel om krig och krigsfara, visa hur principen om maktutövningens lagbundenhet har drivit fram dagens reglering, och samtidigt synliggöra nödvändigheten av att reglerna i 15 kap. RF möjliggör ett snabbt agerande från statsmakternas sida. Det är emellertid påkallat att inte stanna vid historien, utan att även blicka framåt.

I detta avsnitt är därför min avsikt att skissa på några av de utmaningar som framtiden för med sig inom försvars- och säkerhetsområdet. Kapitlet med bestämmelser om krig och krigsfara är skrivet utifrån det krassa antagandet att Sverige skulle kunna bli invaderat och ockuperat. Av den

¹²¹ 15 kap. 13 § 2 st. RF.

¹²² Dir. 2021:80; SOU 2023:75. Kommittén leddes av Johan Hirschfeldt och lämnade sitt slutbetänkande i november 2023. Då detta kapitel är författat innan dess har betänkandet enbart kunnat beaktas i begränsad utsträckning.

¹²³ SOU 2023:75 s. 350 ff.

anledningen finns det skäl att studera dagens hot och antagonistiska metoder. Avsnittet är skrivet med försiktighet, och med stor respekt för att det inte ligger inom min juridiska kompetens att dra några klara slutsatser på det området. Därför vill jag tydligt betona att redogörelsen nedan är ett sammandrag av fyra dokument: Militära underrättelse- och säkerhetstjänstens (Must) årsöversikt 2022, Försvarets radioanstalts (FRA) årsrapport 2022, Säkerhetspolisens årsbok 2022 och Förvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023.¹²⁴ Urvalet av teman är emellertid mitt eget – för en helhetsbild hänvisas till respektive grunddokument.

Förvarsberedningen klargör att den, under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet, positiva bedömningen av säkerhetsläget var en missbedömning.¹²⁵ Analysen att ett väpnat angrepp mot Sverige var osannolikt under överskådlig tid (minst en tioårsperiod), ledde till att Sveriges sammanhållna totalförvarsplanering upphörde och att det väpnade angreppet inte längre utgjorde den dimensionerade faktorn. I dag är bedömningen att ett *väpnat angrepp* mot Sverige inte går att utesluta, och att det återigen ska utgöra dimensioneringsgrunden.¹²⁶ Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, bredvid Kinas ökade territoriella anspråk, har visat att stater återigen använder militära medel för att vinna *territorium*. Detta är en realitet att förhålla sig till, menar Förvarsberedningen.¹²⁷

Den *regelbaserade ordningen*, som Förenta nationerna (FN) är en av de främsta förvaltarna av, utmanas i dag.¹²⁸ Multilaterala institutioner och samarbeten undergrävs allt oftare. Förvarsberedningen skriver att ”(d)emokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer ses av auktoritära och systemrevisionistiska stater (...) som existentiella hot mot de egna staterna och i synnerhet mot de styrande regimernas maktinnehav”.¹²⁹

Sverige har frångått sin militära alliansfrihet, och ansökt om medlemskap i Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato). Som fullvärdig medlem i Nato har Sverige ett kollektivt försvarsåtagande. Detta innebär ytterst att riket ska betrakta ett väpnat angrepp mot en eller flera av Natos 31 medlemmar (32 med Sverige), som ett väpnat angrepp mot Sverige

¹²⁴ Vid författandet av detta kapitel hade inte 2023 års rapporter publicerats.

¹²⁵ Ds 2023:19 s. 20 f.

¹²⁶ Ds 2023:19 s. 11, 20, 114 f.

¹²⁷ Ds 2023:19 s. 26, 102.

¹²⁸ Ds 2023:19 s. 14, 23, 25, 165 ff.

¹²⁹ Ds 2023:19 s. 165.

själv.¹³⁰ Detsamma gäller andra medlemmar, om ett väpnat angrepp riktar mot Sverige. Medlemskapet innebär den största förändringen i svensk säkerhetspolitik på över 200 år, och kommer av förklarliga skäl påverka säkerhets- och försvarspolitiken framöver.¹³¹ Bedömningen är dock att Sverige är säkrare efter beslutet om ansökan till Nato, än före.¹³²

Vad gäller *hotbilden* mot Sverige beskrivs den som bred och alltmer komplex.¹³³ En bidragande orsak till detta är att hotbilden på samma gång är militär, politisk och ekonomisk.¹³⁴ Must skriver att "(f)rämmande makt söker brett efter sårbarheter i vårt öppna och digitaliserade samhälle. Ingen skillnad görs mellan civilt och militärt, eller mellan privat och offentligt. Möjligheter att utnyttja luckor i vår organisation, lagstiftning och samverkan undersöks."

Utöver att arenorna för hotens utspel har blivit fler, så är *metoderna* många och svåridentifierade. Antagonistiska stater använder tekniker som är vilseledande, dolda, tvetydliga och förnekbara i syfte att skapa osäkerhet.¹³⁵ Stora uppsättningar hybrida metoder används och utmanar på så sätt den svenska förmågan att komma med motåtgärder. Detta eftersom de skär över mandat och myndighetsgränser, samt leder till att det är svårt att skapa nödvändiga lägesbilder och försvårar beslutsfattande.

Avslutningsvis har det blivit allt svårare att dra gränsen mellan *inre och yttre säkerhet*.¹³⁶ Försvarsberedningen skriver att "(m)aktmedel såsom otillbörlig informationspåverkan, desinformation, politiska påverkansoperationer, ekonomiska åtgärder, cyberangrepp, illegal underrättelseinhämtning, utnyttjande av juridiska sårbarheter samt fysiskt sabotage används för att påverka andra staters politik och samhällen". En händelse kan därför uppfattas som ett inre hot, men i själva verket vara iscensatt av en statsaktör. Men det är inte bara andra stater som agerar på den "inre" arenan. Säkerhetspolisen beskriver det som att "inre" hotaktörer använder sig av "yttre" aktörers metoder: "(d)et traditionella attentats-hotet består, men det bredare hotet mot demokratin blir allt mer framträ-

¹³⁰ Art. 5 nordatlantiska fördraget. Vid författandet av detta kapitel var Sverige ännu inte medlem i Nato.

¹³¹ Ds 2023:19 s. 177 ff.; FRA:s årsrapport 2022 s. 27.

¹³² Must årsöversikt 2022 s. 17.

¹³³ Ds 2023:19 s. 11. Must årsöversikt 2022 s. 7, 13, 14 f. Säkerhetspolisens årsbok 2022 s. 13, 48 f.; FRA:s årsrapport 2022 s. 31.

¹³⁴ Must årsöversikt 2022, s. 14 f.

¹³⁵ Ds 2023:19 s. 23 f. Must årsöversikt 2022 s. 15.

¹³⁶ Ds 2023:19 s. 26.

dande. Våldsbejakande extremister använder sig av samma metoder som främmande makt i form av subversiv verksamhet, som infiltration och påverkan, för att ytterligare öka splittringen i samhället.”¹³⁷

Givet underrättelsemyndigheternas bild och Försvarsberedningens bedömning finns det en rad olika omständigheter att ta i beaktande inför de kommande 50 åren med grundlagsregler för krig. Det är tydligt att den författningsberedskap som redan finns och den nya lagstiftning som skapas med hänsyn till principen om god författningsberedskap, har till uppgift att försöka förutse hot, händelser, situationer och behov i ett alltmer komplext och svårnavigerat landskap.

Slutord

Förutsatt att Sverige kvarstår vid beslutet att inte förlita sig på den konstitutionella nödrätten behöver statsmakternas, precis som andra offentliga aktörers, maktutövning och beslutsfattande vara grundat på delegationer, mandat och fullmakter fastslagna i lag. Vår nästan totalt 650 år långa historia av grundlagsregler för krig, med de senaste 50 årens acceleration inom området, skapar i min mening en bra grund för arbetet. Om den befintliga konstitutionella beredskapen dessutom skulle kompletteras med nu föreslagna kapitel om allvarliga fredstida krissituationer, skulle det i min mening minska utrymmet för nyttjandet av den konstitutionella nödrätten och svara an på rekommendationer om att undantagsregler ska vara konstitutionella.¹³⁸

Så varför ska vi då hylla regeringsformens kapitel om krig och krigsfara? Det säger sig själv att det inte är kriget, utan författningsberedskapen som har utvecklats till följd av hotet om krig, som är värdigt ett uppmärksammande. Det handlar alltså inte om *vad* som hotar, utan *varför* vi har reglerna. Vi har nämligen ett grundlagskapitel för krig och krigsfara av samma anledning som vi köper ett extra paket mjölk i veckohandlingen, plockar ner en klämmis i barnvagnen inför resan hem i rusningstrafiken, gömmer fyllda vattendunkar i garderoben och kontrollerar brandvarnaren då och då. Vi har det utifall att. Konstitutionell beredskap

¹³⁷ Säkerhetspolisens årsbok 2022 s. 18.

¹³⁸ Venice Commission, *Respect for Democracy, Human Rights and Rule of Law during States of Emergency: Reflections*, CDL-AD(2020)014, 19 juni 2020; SOU 2023:75 s. 314 ff. Se även Anna Jonsson Cornell och Iain Cameron; jfr Janne Salminen ”Finsk krishantering i fredstid – beredskapslagen tillämpas för första gången”, *SvJT* 2020 s. 1116. Förslaget framgår, som nämnts, av SOU 2023:75.

i allmänhet, och kapitlet om krig och krigsfara i synnerhet, handlar i min mening inte så mycket om att tro att slutet är nära. Det handlar om att skapa sätt för att Sverige ska fortsätta kunna vara en rättsstat om kriget, mot all förmodan, skulle komma. Och det handlar om att förbereda sig väl samtidigt som man hoppas på att reglerna aldrig någonsin kommer behöva användas.