

Kommittédirektiv

En översyn av regleringen om krigsdelegationen, var riksmötet hålls och regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser

Beslut vid regeringssammanträde den 30 september 2021

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté får i uppdrag att göra en översyn av regleringen om krigsdelegationen, var riksmötet hålls och regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser. Syftet med utredningen är att säkerställa att regleringen av hur riksdagens arbete organiseras vid krig eller krigsfara är ändamålsenlig, att överväga om bestämmelserna om var riksmötet hålls bör ändras och att överväga om regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser bör utvidgas.

Kommittén ska bl.a.

- analysera om ordningen med en krigsdelegation alltjämt är ett ändamålsenligt sätt att organisera riksdagens arbete i krig och krigsfara,
- analysera krigsdelegationens sammansättning, funktion och befogenheter,
- belysa och överväga om det finns skäl till ändringar av bestämmelserna om krigsdelegationen,
- överväga om tillämpningsområdet för bestämmelserna i 15 kap. regeringsformen är ändamålsenligt utformat,
- analysera om det bör göras möjligt att skilja på kammare och utskott som två olika delar av riksmötet, eller om det på annat sätt bör göras möjligt att ha olika regler om var och hur utskotten och kammaren sammanträder,

- överväga om det bör vara möjligt att bestämma att sammanträden ska kunna hållas digitalt utan att en sammanträdesort sätts ut,
- bedöma om den sammanträdesort som anges för riksmötet i regeringsformen bör specificeras på annat sätt än i dag, och
- bedöma om det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser.

Kommittén ska lämna de förslag till grundlagsändringar och andra författningsändringar som kommittén bedömer vara motiverade.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2023. Om kommittén bedömer att det är lämpligt, får den lämna ett eller flera delbetänkanden.

Uppdraget att göra en översyn av regleringen om krigsdelegationen

Särskilda problem är förenade med demokratins villkor i situationer när ett land är i krig eller krigsfara. Det kan då uppstå förhållanden som gör det omöjligt för statsorganen att arbeta enligt normala föreskrifter.

I 15 kap. regeringsformen finns bestämmelser som är tänkta att så långt det är möjligt skapa en grund för legalt handlande även i krigstid. Det är erfarenheterna från Norge under andra världskriget som utgör bakgrunden till regleringen. Krigsförhållandena medförde då att de norska statsmakternas och myndigheternas beslut inte kunde fattas enligt den i grundlagen angivna normala proceduren (se SOU 1972:18).

Syftet med bestämmelserna i 15 kap. regeringsformen är dels att minska riskerna för tvister om huruvida statsmakterna har handlat rättsenligt, dels att försvåra för oansvariga grupper att ta makten i kritiska lägen (jfr prop. 1973:90 s. 444–445). Enligt detta synsätt bör man inte förlita sig på den s.k. konstitutionella nödrätten, dvs. grundsatsen att statsmakterna, när samhällets bestånd hotas, kan åsidosätta grundlag och ändå göra anspråk på att handla rättsenligt. Det har inte heller bedömts som aktuellt att införa en möjlighet att i kriser ändra grundlag genom en särskilt snabb procedur (jfr SOU 1972:15 s. 214–215).

Bestämmelserna i 15 kap. regeringsformen om krig och krigsfara är långtgående. De innebär bl.a. att en inom riksdagen utsedd krigsdelegation ska träda i riksdagens ställe vid krig eller krigsfara, om förhållandena kräver det. Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att

riksdagen ska återta sina befogenheter. Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den, med vissa undantag, riksdagens befogenheter.

Krigsdelegationens sammansättning regleras i 13 kap. 11 § riksdagsordningen. Den består av talmannen som ordförande och av 50 andra ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod.

Med bestämmelserna om krigsdelegationen ökar möjligheten att det i varje läge finns ett proportionellt sammansatt organ som är tillräckligt stort för att vara någorlunda representativt. Den begränsade storleken ger vidare ökade möjligheter att fungera även under speciella förhållanden med avseende på vistelseort och lokaliteter (jfr prop. 1964 nr 140 s. 70).

De ursprungliga bestämmelserna om krigsdelegationen tillkom vid 1964/65 års partiella författningsreform av 1809 års regeringsform. Efter att den nuvarande regeringsformens bestämmelser om krigsdelegationen trädde i kraft 1975 har de inte varit föremål för någon övergripande översyn – endast mindre justeringar har gjorts. Det kan i det här sammanhanget noteras att Grundlagsutredningen förvisso föreslog en avgränsning av tillämpningsområdet för vissa bestämmelser i nuvarande 15 kap. regeringsformen, bl.a. avseende krigsdelegationen, som inte ledde till lagstiftning (se SOU 2008:125 s. 516–518, prop. 2009/10:80 s. 202–204, bet. 2009/10:KU19, bet. 2010/11:KU4 och rskr. 2010/11:21). Dock gjorde inte Grundlagsutredningen – som tillsatte en expertgrupp som granskade regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara (se SOU 2008:61) – en bredare analys av bestämmelserna om krigsdelegationen med avseende på frågor som t.ex. delegationens sammansättning, funktion och befogenheter.

Våren 2017 genomförde krigsdelegationen för första gången på 30 år en övning. Vid övningen medverkade förutom krigsdelegationens ledamöter också tjänstemän från Riksdagsförvaltningen med uppgift att stötta krigsdelegationens ledamöter i deras arbete. Övningen genomfördes i samverkan med Försvarmakten.

Sverige har hittills inte varit i ett sådant läge att krigsdelegationen behövt träda i riksdagens ställe. Regleringen i grundlag om krigsdelegationen utformades för lång tid sedan med utgångspunkt i historiska förhållanden. Det är viktigt att säkerställa att regleringen av hur riksdagens arbete organiseras vid krig eller krigsfara är ändamålsenligt utformad och anpassad till dagens förhållanden. Mot denna bakgrund finns det skäl att göra en

övergripande översyn av bestämmelserna om krigsdelegationen. Översynen omfattar inte relationen mellan regeringen och riksdagen inom utrikes- och säkerhetspolitikens område, inklusive regeringsformens och riksdagsordningens regler om Utrikesnämnden.

Grundlagsutredningen bedömde att det finns en risk för att reglerna i 15 kap. regeringsformen kan bli tillämpliga trots att det inte är motiverat.

Utredningen föreslog mot den bakgrunden att ett antal av reglerna ska vara tillämpliga endast vid sådant krig eller sådan krigsfara som innebär att rikets territorium eller bestånd är hotat (se SOU 2008:125 s. 516–518). Försvarsmakten avstyrkte förslaget och ansåg att det innebar alltför långtgående begränsningar av handlingsutrymmet i situationer som innebär krig och krigsfara. Regeringen, som underströk att grundlagsregleringen måste vara utformad så att det står klart att den tillåter de offentliga organen att agera på det sätt som krävs i händelse av krig eller krigsfara, ansåg att förslaget inte borde genomföras utan ytterligare utredning (se prop. 2009/10:80 s. 203–204).

Som regeringen konstaterade i det ovan nämnda lagstiftningsärendet kan det uppstå situationer där en tillämpning av bestämmelserna i 15 kap. regeringsformen skulle kunna aktualiseras trots att det kan framstå som tveksamt om det är motiverat. Det finns skäl att på nytt utreda om bestämmelsernas tillämpningsområde är ändamålsenligt utformat.

Kommittén ska därför

- analysera om ordningen med en krigsdelegation alltså är ett ändamålsenligt sätt att organisera riksdagens arbete i krig och krigsfara och, oavsett slutsats i denna del,
- analysera krigsdelegationens sammansättning, funktion och befogenheter,
- belysa och – i ljuset av erfarenheterna från den övning som krigsdelegationen genomförde våren 2017 – överväga om det finns skäl till ändringar av bestämmelserna om krigsdelegationen, och
- överväga om tillämpningsområdet för bestämmelserna i 15 kap. regeringsformen är ändamålsenligt utformat.

I uppdraget ingår inte att göra någon översyn eller förändring av begreppen krig och krigsfara.

Under våren 2019 beslutade riksdagen att tillkännage för regeringen att den bör tillsätta en utredning med uppdrag att se över regleringen om krigsdelegationen (bet. 2018/19:KU30 punkt 34, rskr. 2018/19:216).

Uppdraget att göra en översyn av bestämmelserna om var riksmötet hålls

Covid-19-pandemin har påverkat riksdagens arbetsformer och aktualiserat frågor om hur kammaren och utskotten kan sammanträda. Ett exempel på detta är en överenskommelse mellan samtliga riksdagspartier som innebär att endast 55 ledamöter deltar i beslut i riksdagens kammare. Ett annat exempel är att riksdagen i juni 2020, efter ett utskottsinitiativ, beslutade om införande av en ny tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen. Enligt bestämmelsen får riksdagen eller talmannen om det finns synnerliga skäl besluta att deltagande på distans vid utskottssammanträden får medges (bet. 2019/20:KU16, rskr. 2019/20:315).

I 4 kap. 1 § regeringsformen anges att riksdagen sammanträder till riksmöte varje år. Vidare anges att riksmötet hålls i Stockholm, om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. Utskotten anses omfattas av bestämmelsen att riksmötet hålls i Stockholm (jfr bet. 1993/94:KU18 s. 50). Vid tillämpningen av bestämmelsen har Stockholm tolkats som Stockholms län (se bet. 2019/20:KU16 s. 6), trots att utmönstringen av ordet huvudstaden – som förekom i motsvarande paragraf i 1809 års regeringsform – inte var avsedd att innebära någon förändring (jfr prop. 1973:90 s. 257).

Bestämmelserna i 4 kap. 1 § regeringsformen har sedan de trädde i kraft 1975 inte varit föremål för annat än språkliga justeringar. De tillkom i en tid då de tekniska förutsättningarna för sammanträden med deltagare närvarande på distans såg helt annorlunda ut jämfört med i dag. Mot bakgrund av erfarenheterna under den pågående pandemin finns det skäl att göra en översyn av dessa bestämmelser.

Kommittén ska därför

- analysera om det bör göras möjligt att skilja på kammare och utskott som två olika delar av riksmötet, eller om det på annat sätt bör göras möjligt att ha olika regler om var och hur utskotten och kammaren sammanträder,
- överväga om det bör vara möjligt att bestämma att sammanträden ska kunna hållas digitalt utan att en sammanträdesort sätts ut,
- bedöma om den sammanträdesort som anges för riksmötet i regeringsformen bör specificeras på annat sätt än i dag, och
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer vara motiverade.

Uppdraget att göra en översyn av regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser

Regeringsformen innehåller inte några särskilda regler om allvarliga fredstida kriser av det slag som finns i 15 kap. regeringsformen när det gäller krig och krigsfara. Sådana situationer får hanteras inom ramen för de allmänna reglerna i regeringsformen.

Grundlagsutredningen konstaterade att regeringsformens reglering av normgivningsmakten till stor del fyller behovet av effektiv normgivning i nödsituationer, men utredningen fann det tveksamt om regeringsformens delegationsregler alltid är tillräckliga för att hantera behovet av snabb normgivning i sådana situationer. Utredningen bedömde att det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i nödsituationer och föreslog en särskild reglering om att regeringen under vissa förutsättningar ska få meddela föreskrifter som enligt grundlag meddelas av riksdagen (se SOU 2008:125 s. 524–527). Mot bakgrund av den kritik som riktades mot förslaget ansåg regeringen att utredningens förslag inte borde genomföras utan ytterligare utredning (se prop. 2009/10:80 s. 207).

Pandemin har synliggjort att det är svårt att på förhand avgöra vilka lagstiftningsåtgärder som kan behöva vidtas vid allvarliga fredstida kriser och att det i sådana situationer kan uppstå behov av att ny lagstiftning tas fram med väldigt kort varsel. Erfarenheterna av pandemin visar att det finns ett behov av att på nytt utreda om det finns skäl att utvidga regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser.

Kommittén ska därför

- bedöma om det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser, och
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer vara motiverade.

Konsekvensbeskrivningar, kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska vara sammansatt med ledamöter som företräder de olika partier som har representation i riksdagen.

I Sverige har det sedan länge eftersträvats bred politisk enighet inför ändringar av konstitutionella regler och andra bestämmelser av central betydelse för demokratins och parlamentarismens funktionssätt. Kommittén ska därför sträva efter att finna samlade lösningar på de frågor som omfattas av dess uppdrag.

Kommittén ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska kommittén inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning kommittén finner lämpligt.

Kommittén ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och särskilt redogöra för konsekvenserna för riksdagen och dess myndigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2023. Om kommittén bedömer att det är lämpligt, får den lämna ett eller flera delbetänkanden.

(Justitiedepartementet)