

Hur många dagar är vår demokrati värd?

*En analys av betydelsen av tid och temporalitet för krislagstiftningens legitimitet
i prop. 2024/25:155 Stärkt konstitutionell beredskap*



**GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN**

Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet
HRO800 Examensarbete 30hp
HT2025
Emelie Andersson

Handledare: Martin Westlund
Examinator: David Ryffé

Innehållsförteckning

1. INTRODUKTION	4
1.1. BAKGRUND OCH PROBLEMBESKRIVNING	4
1.2. SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	5
1.3. METOD OCH MATERIAL	6
1.4. DISPOSITION	7
2. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER	9
2.1. MAKTDELNINGSPRINCIPEN	9
2.1.1. NÅGRA AV DE OLIKA SYNSÄTTEN PÅ MAKTDELNING.....	10
2.1.2. GRUNDEN I DEN SVENSKA KONSTITUTIONELLA RÄTTEN	14
2.1.3. MAKTDELNINGSPRINCIPEN INOM RAMEN FÖR UPPSATSEN.....	15
2.2. LOEVY OCH KRISJURIDIKENS POLITISKA BETYDELSE	16
2.2.1. <i>DEN JURIDISKA POLITIKEN I DEFINITIONER</i>	16
2.2.2. <i>DEN JURIDISKA POLITIKEN I TID OCH TEMPORALITET</i>	18
2.3. TIDENS MAKT I KRISITUATIONER.....	19
2.4. SAMMANFATTNING.....	20
3. VAD INNEBÄR INFÖRANDET AV <i>ALLVARLIGA FREDSTIDA KRISITUATIONER</i> I SVERIGES GRUNDLAG?	21
3.1. ÖVERSIKT AV DET FÖRESLAGNA 16 KAP RF	21
3.2. VAD ÄR EN <i>ALLVARLIG FREDSTIDA KRISITUATION</i> ?	22
3.3. VAD BLIR KONSEKVENSEN AV BRISTEN PÅ DEFINITION AV <i>ALLVARLIGA FREDSTIDA KRISER</i> ?.....	25
3.3.1. FLEXIBILITETENS FÖRETRÄDE SÄKERSTÄLLER KONSTITUTIONELL LÅNGVARIGHET	25
3.3.2. DEMOKRATISKA RISKER MED BEGREPPET	26
3.3.3. <i>ALLVARLIG FREDSTIDA KRISITUATION</i> – ETT TVEEGGAT SVÄRD.....	27
3.4. SAMMANFATTNING.....	28
4. VARFÖR INFÖRS DET NYA GRUNDLAGSFÖRSLAGET?	29
4.1. SVERIGES HANTERING AV COVID-19-PANDEMIN	30
4.2. EFTERLYSANDET AV EN UTÖKAD KONSTITUTIONELL BEREDSKAP	31
4.3. KONSTEN ATT AVUNDAS SINA GRANNARS RÄTTSSYSTEM	33
4.4. EN NY PANDEMI OCH EN NY KRISLAGSTIFTNING – VAD FÖRÄNDRAS?.....	34
4.5. SAMMANFATTNING.....	35
5. VILKA NACKDELAR FINNS NÄR DENNA TYP AV TIDSSPARANDE LAGSTIFTNING FÖREKOMMER I GRUNDLAG?	37
5.1. EN BLICK UTÅT I EUROPA	37
5.1.1. UNGERNS KONSTITUTIONELLA FÖRUTSÄTTNINGAR INFÖR PANDEMIN.....	38
5.1.2. UNGERNS UTRAGNA ANVÄNDNING AV KRISLAGSTIFTNINGEN	39
5.1.3. SMAKPROV PÅ UNGERNS NÖDLÄGESBESTÄMMELSER.....	40
5.1.4. DET MOTSÄTTA PROBLEMET: POLENS SKÖNSMÄSSIGA TILLÄMPNING AV SIN KONSTITUTIONELLA KRISLAGSTIFTNING.....	42
5.1.5. VAD KAN VI LÄRA OSS AV UNGERN OCH POLEN?.....	44
5.2. GÄLLANDE TIDSRAMARNA I 16 KAP RF	45
5.2.1. AKTIVERINGSBESLUTETS TIDSRAM I 16:1 RF	45
5.2.2. TIDSFRISTER FÖR DE SÄRSKILDA FÖRESKRIFTER SOM MEDDELAS ENLIGT 16:3 RF.....	47
5.2.3. AVVECKLANDET AV AKTIVERINGSBESLUTET – EN SISTA UTVÄG?	48
5.3. VARFÖR SKALL VI BRY OSS OM TIDSFRISTER I SVERIGES GRUNDLAG?.....	49
5.3.1. TID SOM ETT VERKTYG FÖR RÄTTFÄRDIGANDE	49
5.3.2. ELASTISK TEMPORALITET OCH RÄTTSLIG TVETYDIGHET	49
5.3.3. DET POLITISKA ANVÄNDADET AV <i>BRÅDSKA</i>	50
5.3.4. TIDENS RISKER FÖR DEMOKRATIN	51
5.4. SAMMANFATTNING.....	51
6. SLUTSATSER	53
6.1. VAD INNEBÄR INFÖRANDET AV EN <i>ALLVARLIG FREDSTIDA KRISITUATION</i> I SVERIGES GRUNDLAG?.....	53
6.2. VARFÖR INFÖRS DET NYA LAGFÖRSLAGET?	54

6.3. VILKA NACKDELAR FINNS NÄR DENNA TYP AV TIDSBESPARANDE LAGSTIFTNING FÖREKOMMER I KONSTITUTIONEN, SÄRSKILT I FÖRHÅLLANDE TILL MAKTDELNINGSPRINCIPEN?	55
KÄLLFÖRTECKNING	57

1. Introduktion

Detta kapitel introducerar uppsatsens övergripande tema och placerar arbetet i sitt konstitutionella, politiska och rättsliga sammanhang. Här presenteras först de omständigheter som är bakgrunden till, och har aktualiserat behovet för, den fördjupade, kritiska analys över den föreslagna grundlagsreformen i Sverige. Därefter tydliggörs uppsatsen syfte, samt presenterar de frågeställningar som arbetet skall besvara med sin analys. Avslutningsvis redogör kapitlet för den metod och det material som används vid besvarandet av frågeställningarna, samt förklarar uppsatsens efterföljande disposition.

1.1. Bakgrund och problembeskrivning

Efter flera års beredning presenterades till slut proposition 2024/25:155 *Stärkt konstitutionell beredskap* i juni 2025, innehållandes förslag om ett flertal ändringar i regeringsformen¹ i syfte att stärka Sveriges beredskap vid händelse av krig eller kris.² Propositionen är en reaktion på de senaste decenniernas ökade oroligheter i det geopolitiska säkerhetsläget, med cyberattacker, naturkatastrofer och, inte minst, covid-19-pandemin som katalysatorer.³ Med den svenska regeringens erfarenhet av pandemin som utgångspunkt så är ett av propositionens huvudförslag att införa ett nytt, 16:e kapitel i RF som skall ge regeringen en särskild, utökad normgivningsbefogenhet, och därigenom en förbättrad styrningsmöjlighet, i händelse av en *allvarlig fredstida krissituation*. Det främsta skälet till detta förslag är effektivitet; krislagstiftningen tillåter en snabbare normgivning genom att den traditionella lagstiftningsprocessen förbypassas, i och med regeringens särskilda befogenheter att själva meddela bindande föreskrifter, under en pågående kris. Den krislagstiftning som föreslås är alltså uttryckligen konstruerad för att Sverige, genom regeringen, skall ha en möjlighet att agera snabbt vid händelse av en allvarlig krissituation.

Flera remissinstanser uttryckte oro över de proposerade grundlagsändringarna, där otydlighet i lagstiftningens utformning och bristande utredning kring eventuellt missbruk flaggades som särskilt riskfyllda aspekter.⁴ Det föreslagna 16 kap RF ger långtgående möjligheter för regeringen att handla på eget bevåg, och regeringen använder sig av idén om tid – specifikt sparandet av tid – för att legitimera en åsidosättning och förbipassering av den annars så fundamentala, demokratiska lagstiftningsprocessen. Propositionen att ändra Sveriges grundlag läggs fram nu, under en tid där förtroendet för demokratisk styrning har skakats av auktoritära metoder för krishantering inom EU. I länder som exempelvis Ungern och Polen har krislagstiftning olika utformning använts som ett verktyg för att centralisera makt hos

¹ SFS 1974:152. *Regeringsformen*. Härmed: RF.

² Utredningsarbetet påbörjades år 2021 genom Direktiv 2021:80. *En översyn av regeringen om krigsdelegationen, var riksmötet hålls och regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser*.

³ Proposition 2024/25:155. *Stärkt konstitutionell beredskap*. s. 1 och 13–17.

⁴ Se remissvar till SOU 2023:75 från bl.a. Centrum för rättvisa, Civil Rights Defenders och Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen.

regeringen och åsidosätta institutionella kontrollmekanismer, vilket har lett till en nedmontering av demokratin. I Ungern har krislagstiftningens extraordinära befogenheter till regeringen förvandlats från ett tillfälligt styrelsesätt, till ett normaltillstånd, där den konstitutionella krisstyrningen har pågått oavbrutet sedan mars år 2020. Detta har i sin tur lett till en långtgående förskjutning av maktbalansen till förmån för den verkställande makten i landet. I Polen framträder ett motsatt problem, där den konstitutionella krisregleringen har kringgåts, och tillämpats selektivt, i syfte att uppnå politiska mål. Krislagstiftningen, vilken i teorin skall skydda och säkerställa det demokratiska systemet även i exceptionella situationer, har i dessa länder i stället förvandlats till ett redskap för politisk maktkonsolidering.⁵

Det föreslagna 16 kap RF:s huvudsakliga syfte är alltså att reducera normgivningstiden och effektivisera styrningen under en krissituation. Den tid som kommer att sparas till följd av de föreslagna konstitutionella förändringarna uppskattas i propositionen maximalt uppgå till ett par dagar, vilket väcker frågan: hur många dagar är vår demokrati värd?

1.2. Syfte och frågeställningar

Uppsatsens syfte är att analysera och identifiera de risker som kan uppstå genom den föreslagna krislagstiftningen i prop. 2024/25:155 *Stärkt konstitutionell beredskap*, specifikt i förhållande till maktodelningsprincipen. Syftet är vidare att kritiskt granska idén om tid under en krissituation, särskilt den upplevda brådskan och tidsnöden, och hur den används som ett konstitutionellt, och politiskt, argument för att legitimera ett kringgående av den ordinarie lagstiftningsprocessen. Detta innefattar en problematisering kring hur *tid* som sådan konstrueras som rättfärdigande skäl för konstitutionella undantagsbefogenheter, och vilka potentiella demokratiska följder en sådan argumentation kan medföra.

För att uppnå syftet utreds följande frågeställningar:

- Vad innebär införandet av *allvarlig fredstida krissituation* i Sveriges grundlag enligt prop. 2024/25:155 *Stärkt konstitutionell beredskap*?
- Varför införs det nya grundlagsförslaget?
- Vilka nackdelar finns när denna typ av tidssparande lagstiftning förekommer i grundlag, i förhållande till maktodelningsprincipen?

⁵ Se avsnitt 2.1. *En blick utåt i Europa*.

1.3. Metod och material

För att besvara frågeställningarna så använder uppsatsen en rättsdogmatisk metod, vars huvudsyfte är att tolka och klassificera gällande rätt genom att analysera centrala rättskällor såsom lagstiftning, rättspraxis, förarbeten och doktrin. Rättsdogmatisk metod är ett omdiskuterat begrepp, med en relativt komplex litteratur bakom sig. Detta är en diskurs som uppsatsen inte kommer att beröra närmare med hänsyn till dess begränsade omfång. Vårt att uttrycka dock är att uppsatsen utgår från Kleinmans synsätt på den rättsdogmatiska metoden; den fungerar inte enbart som ett verktyg för att klargöra gällande rätt, utan används även i syfte att kritiskt granska och analysera hur denna rätt är ämnad att tillämpas, och sedermera hur den faktiskt tillämpas i praktiken.⁶ Den rättsdogmatiska metoden får därmed en tvådelad funktion i uppsatsen, dels att fastställa och klargöra gällande rätt, dels att kritiskt analysera den.

Uppsatsen använder konstitutionell och politisk teori för att klargöra maktdelningsläran. Uppsatsen presenterar ett urval av olika synsätt på maktdelning – från klassiska teoretiker som Montesquieu och James Madison, till mer samtida forskare som Aileen Kavanagh och Christoph Möllers.⁷ Mot bakgrund av detta presenterar uppsatsen sedan en bred och sammansatt syn på maktdelningsprincipen, vilken sedan används i arbetet för att analysera frågeställningarna. Uppsatsen redogör även för Karin Loevys teorier om *den juridiska politiken i definitioner*⁸ och *den juridiska politiken i tid och temporalitet*⁹ utifrån hennes bok *Emergencies in Public Law*.¹⁰ Uppsatsen använder Loevys teorier då de kontextualiserar de frågor och situationer som uppsatsens frågeställningar syftar till att besvara, samt att Loevy har forskat på likande frågor, och genom hennes teorier får uppsatsen stöd i sin argumentation och behjälps i sin analys.

För att analysera begreppet *allvarliga fredstida krissituationer* så använder uppsatsen dels propositionen, dels betänkandet, som ligger till grund för det nya lagförslaget: prop. 2024/25:155 *Stärkt konstitutionell beredskap* och SOU 2023:75 *Stärkt konstitutionell beredskap*. För att kritiskt belysa begreppets funktion och, potentiella normativa implikationer, så använder uppsatsen Loevys teori om *den juridiska politiken i definitioner*.

Vidare, för att diskutera anledningen för Sveriges reform, undersöker uppsatsen Coronakommissionens del- och slutbetänkande SOU 2021:89 *Sverige under pandemin* och SOU 2022:10 *Sverige under pandemin*, eftersom dessa betänkanden utgjorde katalysatorn till, den för uppsatsen aktuella, propositionen. Här fortsätter den rättsdogmatiska ansatsen, men kompletteras även med ett kritiskt perspektiv genom Loevys teori om *den juridiska politiken i tid och temporalitet* som synliggör den tidsanvändning som lagstiftningen tillämpar. Genomgående fokus för uppsatsen är tidsaspekten och maktdelningsläran, varför Sveriges

⁶ J. Kleinman. Rättsdogmatisk metod. I M, Nääv & M, Zamboni (red.). *Juridisk metodlära*. Andra upplagan. (Studentlitteratur, 2018), s. 21 och 36.

⁷ Se avsnitt 2.1.1. *Några av de olika synsätten på maktdelning* nedan.

⁸ The legal politics of definitions [Min översättning].

⁹ The legal politics of time and temporality [Min översättning].

¹⁰ Se avsnitt 2.1.1. *Några av de olika synsätten på maktdelning* nedan.

hantering av covid-19-pandemin, så som den beskrivs av Coronakommissionen, används som ett empiriskt exempel för att illustrera hur en krissituation hanterades utan den nya, föreslagna lagstiftningen.

Slutligen använder uppsatsen den rättsdogmatiska metoden i sin kritiska fas genom att jämföra svensk rättsutveckling med internationella exempel, och därpå illustrera ett antal risker som kan realiseras när en krislagstiftning ger ett statsorgan vidsträckta befogenheter. Uppsatsen använder ett flertal artiklar från konstitutionella forskare, bl.a. Gábor Halmai, Monika Florczak-Wątor, Tímea Drinóczi och Agnieszka Bień-Kacała, som analyserar Ungern och Polens användning av konstitutionella undantagsbefogenheter, för exemplifiering på en, ur ett demokratiskt- och maktdelningshänseende, riskfylld tillämpning av konstitutionella krislagar, i syfte att synliggöra potentiella risker som Sveriges grundlagsreform kan medföra.¹¹ I ljuset av de europeiska exemplen så använder uppsatsen sedan de teoretiska utgångspunkterna för att analysera det föreslagna 16 kap RF och identifiera de rättsliga risker som kan aktualiseras med regleringen. Främsta fokus ligger på hur lagstiftningen kan påverka maktfördelningen i en konstitutionell kontext, för att tillgodose uppsatsen syfte.

1.4. Disposition

Kapitel 1 presenterar uppsatsens övergripande syfte, samt bakgrunden till det, genom problemformuleringen. I detta kapitel uppställs även de centrala frågeställningarna tillsammans med en översikt av den metod och det materiel uppsatsen använder.

I kapitel 2 behandlas de teoretiska utgångspunkterna för uppsatsens analys, där initialt fokus riktas mot maktdelningsprincipen. Här behandlas diverse forskares olika syner på maktdelning och vidare presenteras grunderna i den svenska, konstitutionella rätten, för att sedan utveckla uppsatsens kriterier för maktdelningsprincipens innebörd inom ramen för detta specifika analysarbete. Slutligen presenteras Loevys teorier om *den juridiska politiken i definitioner* och *den juridiska politiken i tid och temporalitet*, för att, i sista avsnittet, kopplas samman med maktdelningsläran och krisjuridiken. Tillsammans utgör dessa teoretiska utgångspunkter analysens kärna, och behandlas genomgående under uppsatsens framtida kapitel.

I kapitel 3 besvaras uppsatsen första frågeställning: vad innebär införandet av *allvarlig fredstida krissituation* i Sveriges grundlag enligt prop. 2024/25:155 *Stärkt konstitutionell beredskap*? Inledningsvis utvecklas begreppet *allvarliga fredstida kriser*, där utredningen tar sin början i en övergripande genomgång av det föreslagna 16 kap RF, varefter framväxten av det semantiska och rättsliga begreppet undersöks. Kapitlet avslutas med en rättsdogmatisk, kritiskt reflekterande analys över betydelsen av att införa begreppet *allvarlig fredstida krissituation* i Sveriges grundlag.

¹¹ Se avsnitt 5.1. *En blick utåt i Europa*.

I kapitel 4 undersöks de bakomliggande orsakerna till Sveriges grundlagsreform. Coronakommissionens del-och slutbetänkande används för att redogöra för hur den reella maktindelningen såg ut under covid-19-pandemin, och Loevys teori om *den juridiska politiken i tid och temporalitet* appliceras för att analysera kommissionens presentation av pandemin i Sverige. I detta kapitel besvaras uppsatsens andra frågeställning: varför införs det nya grundlagsförslaget?

I kapitel 5 besvaras uppsatsen tredje och sista frågeställning: vilka nackdelar finns när denna typ av tidssparande lagstiftning förekommer i grundlag, i förhållande till maktdelningsprincipen? Uppsatsen använder Ungern och Polens tillämpning av sina konstitutionella nödbefogenheter som exempel för att synliggöra potentiella risker som grundlagsreformen i Sverige kan medföra. Uppsatsen analyserar sedan, i ljuset av de europeiska exemplen samt de teoretiska utgångspunkterna, det föreslagna 16 kap RF och identifierar rättsliga risker med regleringen.

I kapitel 6, uppsatsens avslutande kapitel, presenteras uppsatsens slutsatser genom att, i kronologisk ordning, sammanställa de svar som analysarbetet har producerat för respektive frågeställning.

2. Teoretiska utgångspunkter

Den konstitutionella rätten innefattar ett flertal begrepp, som vid första anblick framstår som självklara, men som i praktiken saknar en enhetlig definition. Demokrati och maktindelning är exempel på sådana begrepp, vilka båda är centrala för denna uppsats. Inte heller jag, i egenskap av författare till uppsatsen, kommer försöka att föreskriva en singular och exakt definition av dessa begrepp. Uppsatsen kommer dock att presentera, förklara och precisera innebörden av både demokrati och maktindelning så som begreppen kommer att användas inom ramen för analysarbetet. Begreppsbeskrivningen kommer att utgå utifrån en svensk, konstitutionell kontext då detta är fokuspunkten för arbetet.¹²

I detta kapitel framförs de teorier och doktriner som senare analyser i uppsatsen tar fasta i. Kapitlets första del berör maktindelningens läran, och inleder med att presentera maktindelningens principen och diskutera några av dess olika tolkningar och synsätt. Därefter kommer grundprinciperna i den svenska konstitutionella rätten att läggas fram för att belysa hur maktindelningen är uppbyggd i Sverige, och klargöra vilka roller inom maktindelningens läran de olika statliga aktörerna har i styrelseskicket. I detta avsnitt förklaras även vad begreppet demokrati innefattar för uppsatsens användning. Avsnittet går sedan vidare till att redogöra för vad maktindelning specifikt åsyftas på inom ramen för denna uppsats, för att slutligen stipulera de kriterier för maktindelningens principen som skall användas i senare analyser.

I kapitlets andra del presenteras Loevys teorier om *den juridiska politiken i definitioner* samt *den juridiska politiken i tid och temporalitet* från hennes bok *Emergencies in Public Law*.¹³ Avslutningsvis presenteras ett avsnitt som kopplar kris och tid inom Loevys teorier till den maktindelningens lära som uppsatsen förhåller sig till.

2.1. Maktindelningens principen

Maktindelningens principen har historiskt utgjort en grundläggande förutsättning för det demokratiska styrelseskicket, och forskare är (nästan) alla enade om att maktindelning är en ytterst viktig process för att stärka en stats demokrati.¹⁴ Trots den högt uppsatta ställningen så präglas principen av en betydande ambivalens gällande dess faktiska innebörd, och hur den bör förstås. I sin simplaste form utgör maktindelning ordets lingvistiska betydelse: makten delas mellan styrande organ.¹⁵ Hit hör åtskillnaden mellan den lagstiftande makten, den verkställande makten och den dömande makten. Dess huvudsakliga syfte anses ofta vara att utgöra ett skydd

¹² För övrigt är konstitutionalism också ett sådant begrepp med många olika tolkningar – något denna uppsats inte kommer att behandla närmare, utan enbart kommer att användas vid referens till en stats grundlag och/eller konstitution.

¹³ Se avsnitt 2.2. *Loevy och krisjuridikens politiska betydelse* nedan.

¹⁴ A, Kavanagh. *The Constitutional Separation of Powers*. I D, Dyzenhaus & M, Thorburn (red.). *Philosophical Foundations of Constitutional Law*. (Oxford University Press, 2016), s. 220d.

¹⁵ L, Vahlne Westerhäll. *Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950–2000*. (Norstedts Juridik, 2002), s. 39d.

mot maktkoncentration, då den ämnar till att säkerställa att inget organ får för mycket makt i förhållande till ett annat.¹⁶ Oklarheter i begreppet uppkommer främst beträffande hur strikt maktdelningen bör förstås, hur de tre makternas gränser skall bestämmas och vilka normativa värden som utgör principens fundament.

2.1.1. Några av de olika synsätten på maktdelning

Kärt barn har många namn – eller betydelser. Montesquieu, som ofta ackrediteras med att vara den första som populariserade den klassiska teorin om en tredelad statsmakt, påstod att varje person utrustad med makt tenderar att missbruka den och sträva efter en utvidgning av sitt inflytande, varför hans förordade lösning var att makten måste delas upp mellan statsorgan för att förhindra missbruk.¹⁷ Rousseau, en samtida författare, intog en diametralt motsatt position och förhöll sig skeptisk till varje form av begränsning av den parlamentariska makten.¹⁸ Rousseaus synsätt, vilken betonar den republikanska idén om folkets självbestämmande, lyfter fram parlamentet som den institution som bäst förverkligar den demokratiska viljan. Parlamentet utgör därmed den mest legitima arenan för att upprätthålla de grundläggande demokratiska värdena, såsom öppenhet, politisk jämlikhet och möjligheten till ansvarsutkrävande genom fria och regelbundna val. Rousseaus uppfattning om parlamentarisk suveränitet innebar att lagstiftaren ensam bemyndigats att förverkliga folkviljan. Bidrag, eller motstånd, från andra statsorgan ansågs därför som potentiella hot mot individens frihet. Domstolar tilldelas därmed en begränsad funktion i Rousseaus förståelse av demokrati och maktdelning, då endast parlamentet anses kunna garantera individuell frihet.¹⁹

Enligt Marshall är maktdelningsprincipen ett av de mest förvirrande idealen inom den politiska och konstitutionella debatten; han menar att principen är infekterad med så mycket vaghet och inkonsekvens att den inte kan betraktas som mer än en blandad sammansättning av argument för politiska riktlinjer, som egentligen borde stödjas eller avvisas på andra grunder.²⁰ Marshall hävdar att föreställningen om maktdelning lider av betydande brister som begränsar dess analytiska och normativa värde. En av dessa brister är att det ofta råder en oklarhet kring om någon faktisk maktdelning existerar. Att konstitutionen anger att lagstiftande, verkställande och dömande makt förklaras tillhöra särskilda personer eller statsorgan är inte tillräckligt bevis, menar han, för att en sådan ordning också upprätthålls i praktiken. Om en trots allt accepterar att en sådan maktdelning föreligger, så är det också oklart, enligt Marshall, vad det sedan är som faktiskt delas. Detta argumenteras med hänvisning till att begreppen ”lagstiftning”, ”rättsskipning” och ”verkställighet” har visat sig vara svåra att precist definiera till den grad

¹⁶ Vahlne Westerhäll, s. 39d.

¹⁷ Kavanagh, s. 239.

¹⁸ M, Westlund. *The role of the judicial branch in EU migration law: a separation of powers perspective*. Doktorsavhandling. (Göteborgs universitet, 2025). <https://hdl.handle.net/2077/89779>, s. 55. och C, Möllers. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. (Oxford University Press, 2013), s. 42.

¹⁹ Westlund, s. 55.

²⁰ G, Marshall. *Constitutional theory*. (Clarendon Press, 1980). s. 124.

som skulle krävas för att tydligt avgränsa deras respektive domäner. Vidare menar Marshall att själva konceptet av en ”delning” eller en ”separation” har använts som begrepp för att täcka idéer om fysisk separation av personer, rättsliga oförenligheter mellan befattningar, funktionsmässig differentiering, institutionell isolering av myndigheter, och ömsesidig kontroll eller övervakning mellan de olika statsaktörerna.²¹ Marshall menar genom dessa argument att begreppens olika semantiska spann undergräver tydligheten i konceptet.

Marshall hävdar också att sammanblandningen av olika statliga funktioner behandlas på ett inkonsekvent sätt inom maktodelningsläran.²² När det gäller uppdelningen mellan lagstiftande och verkställande funktioner bedöms denna ofta annorlunda, jämfört med uppdelningen mellan dömande makt och övriga funktioner. Han menar att doktrinen i sig inte erbjuder någon vägledning huruvida denna olikhet i bedömning är konstitutionellt motiverad, lämplig eller ens nödvändig.²³

Kavanagh erbjuder en användbar översikt av maktodelningslärans olika tolkningar, då hon nystar i innebörden av maktodelningsprincipen genom att dividera upp olika synsätt på begreppet i två grupper: *den rena synen*²⁴ och *den rekonstruerade synen*^{25, 26}. Den rena synen hänför sig till Viles klassiska formulering om *den rena läran om maktodelning*²⁷, vilken anser att staten skall delas in i tre åtskilda maktcentra; den lagstiftande, den verkställande och den dömande makten. Var och en av dessa statsmakter motsvarar sedermera en distinkt, statlig funktion inom lagstiftning, verkställighet, respektive rättsskipning. Varje gren skall i sin tur vara begränsad till att enbart utöva sin egen funktion, och inte tillåtas ingripa eller överta andra grenars uppgifter. Därtill skall även de personer som innehar ämbeten inom respektive statsmakt hållas institutionellt separerade, så att ingen individ kan vara verksam inom mer än en gren samtidigt. Denna ordning säkerställer att var och en av grenarna kan fungera som en kontroll gentemot de andra, och förhindra att någon enskild grupp ges möjlighet att kontrollera eller dominera statens samlade maktapparat.²⁸

Denna strikta uppdelning anses ligga till grund för den klassiska maktodelningsläran.²⁹ Kavanagh fokuserar specifikt på funktionsseparationen i sin analys av *den rena synen* på maktodelningsprincipen, då den utgör den klassiska doktrinen kärna, och identifierar två särskilt viktiga aspekter inom den: (1) att den postulerar en strikt ”en gren – en funktion”-princip, genom vilken varje statsorgan tillskrivs en unik funktion som definierar dess karaktär, och (2) att den kräver att varje gren skall begränsas till utövandet av sin egen (och enda) funktion, och inte inkräkta på de andra grenarnas funktioner.³⁰ Denna modell låter sig dock inte upprätthållas

²¹ Marshall, s. 124.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ The pure view [Min översättning].

²⁵ The reconstructed view [Min översättning].

²⁶ Kavanagh, s. 222f.

²⁷ The pure doctrine of the separation of powers [Min översättning].

²⁸ Kavanagh, s. 224f.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

i en modern statsordning. Kavanagh visar på att samtliga statsaktörer i praktiken är multifunktionella, där regeringen utövar betydande normgivningsmakt, domstolsväsendet bidrar till rättsbildningen, både processuellt och materiellt, och lagstiftaren tar del i verkställande och dömande uppgifter inom ramen för sina interna procedurer.³¹

För att rädda maktdelningsprincipens grundidé har vissa forskare föreslagit att statsaktörernas funktioner bör förstås som kärnfunktioner, snarare än exklusiva funktioner.³² Denna lösning mildrar de mest uppenbara problemen, men, argumenterar Kavanagh, eliminerar dem inte helt då det är ytterst svårt att identifiera ett entydigt kärnuppdrag för någon av statsaktörerna, eftersom funktionerna i praktiken överlappar. Försök till att använda *den rena synen* på maktdelning tenderar därför att kollapsa inför statsförvaltningens komplexitet. Kavanagh argumenterar vidare för att maktdelningsprincipen måste omformuleras och anpassas till samtiden, och menar på att begreppet skall uppfylla två centrala krav för att uppnå detta; distinktionskravet³³ och interaktionskravet³⁴. Distinktionskravet innebär att maktdelningsprincipen måste kunna upprätthålla en meningsfull differentiering mellan de olika statliga organen, utan att falla tillbaka till de förenklade antagandena om kärnfunktioner. Interaktionskravet betyder i sin tur att det faktiska samspelet och det ömsesidiga beroendet som präglar relationen mellan dessa organ måste erkännas och integreras i teorin. Med avstamp i dessa två riktmärken, påbörjar Kavanagh utvecklandet av det hon kallar för *den rekonstruerade synen* på maktdelning.³⁵

Den rekonstruerade synen på maktdelning betonar inte en strikt ”en gren – en funktion”-modell, utan ser maktdelning mer som en arbetsfördelning mellan distinkta institutioner där varje aktör har en särskild roll.³⁶ Rollerna kan omfatta flera funktioner, och även överlappa i viss utsträckning, men skillnaderna mellan deras uppgifter och sättet som de utförs på bibehålls. Kavanagh motiverar principen med de två grundläggande övervägandena om effektivitet och kontroll över maktmissbruk. Effektiviteten syftar till att makt och uppgifter bör allokeras till de aktörer som är bäst lämpade att utföra dem, med hänsyn till den aktörens sammansättning, resurser och kompetens. Exempelvis så är den lagstiftande makten bäst lämpad för att skapa allmänna regler med politisk legitimitet, medan domstolsväsendet, genom sitt oberoende, är bäst lämpad för att tillämpa lagar på ett rättvist och enhetligt sätt. Separationen mellan institutionerna är även ämnad till att utgöra en kontroll av maktmissbruk, innefattande mekanismer för att begränsa övergrepp och överskridning av jurisdiktioner, exempelvis genom institutionellt oberoende och ansvarsskyldighet.³⁷

Den rekonstruerade synen erkänner alltså att olika organ kan dela på vissa funktioner, men betonar samtidigt att kvaliteten och karaktären på hur de utför dessa funktioner skiljer sig åt

³¹ Kavanagh, s. 225–229.

³² Ibid.

³³ Desideratum of distinctness [Min översättning].

³⁴ Desideratum of interaction [Min översättning].

³⁵ Kavanagh, s. 229.

³⁶ Ibid, s. 230-233.

³⁷ Ibid.

beroende på deras konstitutionella roll.³⁸ Exempelvis så kan både domstolar och lagstiftare bidra till lagens utveckling, men på fundamentalt olika sätt. Domstolar verkar ofta inkrementellt, genom att fylla igen luckor i redan existerande rättsordning och anpassa regler till förändrade omständigheter, medan lagstiftare har förmågan att genomföra mer radikala och omfattande förändringar. På samma sätt är vissa överlappningar av personal tillåtna, så länge en ”separation i tanke” upprätthålls. Sammanfattningsvis innebär *den rekonstruerade synen* på maktindelning att en aktör inte strikt knyts till en enda funktion, utan ser delningen av makten som ett sätt att organisera aktörer med olika roller och som ett incitament för att säkerställa ett effektivt styre och kontroll över maktmissbruk.³⁹

Kavanagh övergår sedan till att diskutera den centrala idén om ”checks and balances” – formulerad av James Madison i *The Federalist Papers* – som ämnar till att motverka maktmissbruk genom att de olika statsorganen utrustas med olika kontrollmekanismer sinsemellan.⁴⁰ Madison menade att det svåra steget inom maktindelning är att ge aktörerna praktiska möjligheter för att skydda sig emot varandras inblandning, då det inte räcker med att formulera tydliga gränser mellan dem på papper. Han argumenterade för att statsorganens interna struktur måste utformas på ett sätt som tillåter dem att, genom organens inbördes relationer, förhindra en maktkoncentration. Kavanagh tillstyrker vikten av dessa kontrollmekanismer, och argumenterar för att dessa ”checks and balances” är nödvändiga i *den rekonstruerade synen* på maktindelning.⁴¹

Slutligen argumenterar Kavanagh för att *den rena synen* på maktindelning bör överges, för att ge företräde till hennes *rekonstruerade syn*, där vikten läggs på maktindelning dels som en arbetsindelning, dels som ett samspel.⁴² Hon förespråkar att den lagstiftande, verkställande och dömande makten alla är ömsesidigt beroende av varandra och att det är oundvikligt att deras arbetsuppgifter beblandas, varför vi bör omfamna det samarbetande styrelseskicket.⁴³

Möllers utvecklar en annan normativ teori för maktindelning, där legitimiteten för statsorganen är grundad i individuellt och kollektivt självbestämmande.⁴⁴ I den traditionella diskussionen kring maktindelning är normen att beskriva de tre statliga organen – lagstiftande, verkställande och dömande – som utövare av makt, vilket Möllers menar är för vagt, då ett flertal andra aktörer i samhället också utövar makt. Möllers syn på maktindelning sätter i stället lagskapandet som den centrala referenspunkten för statsorganens uppgift och legitimitet.⁴⁵ De tre statsorganen representerar tre olika former av legitimitet där domstolarna garanterar individuell legitimitet genom att skydda rättigheter via procedurbaserade och rättssäkra processer, och lagstiftaren personifierar den demokratiska legitimiteten genom öppna och inkluderande beslutsprocesser. Den verkställande grenen intar en unik mellanliggande position, genom att

³⁸ Ibid.

³⁹ Kavanagh, s. 230-233.

⁴⁰ Kavanagh, s. 234d.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid, s. 238d.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Möllers, s. 50-56.

⁴⁵ Ibid, s. 80-84.

förverkliga och implementera lagar, och har inget exklusivt anspråk på någon av legitimitetstyperna.⁴⁶ Möller betonar genom denna beskrivning att samtliga tre statsorgan i någon mening är rättskipare, fast på olika sätt, och maktindelning bör därför förstås som en procedurmässig ordning snarare än ett hierarkiskt system där någon gren har den slutgiltiga makten.⁴⁷

2.1.2. Grunden i den svenska konstitutionella rätten

All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrningen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.⁴⁸

Så lyder regeringsformens portalparagraf, och den etablerar därmed de två mest grundläggande fundamenten för Sveriges konstitutionella ordning: folksuveränitetsprincipen och legalitetsprincipen. Folksuveräniteten innebär att den politiska maktens legitimitet ytterst härrör från folket, som genom fria val delegerar den representativa makten till riksdagen. Legalitetsprincipen innefattar att varje utövning av offentlig makt måste ha stöd i lag, eller annan författning, samt ställer krav på att maktutövningen skall vara förutsebar, proportionerlig och förenlig med rättsstatliga krav. Denna legalitetsprincip skall upprätthållas även i en krissituation, när samhällsordningen utsätts för stora påfrestningar och där snabba, och inte tidigare förutsedda, beslut kan behöva fattas.⁴⁹

Vidare stipulerar grundlagen att riksdagen är folkets främsta företrädare, och att det är riksdagens uppgift att granska rikets styrelse och förvaltning.⁵⁰ Det är regeringen som styr riket, och den är ansvarig inför riksdagen.⁵¹ Detta benämns som riksdagens kontrollmakt och innebär att riksdagens uppgift är att, som folkets främsta företrädare, kontrollera att regeringen styr landet på lagenligt och tillfredsställande sätt. Kontrollmakten består av en rad instrument, bl.a. konstitutionsutskottets granskning, möjlighet till misstroendeförklaring, och riksdagens ombudsmän, som syftar till att säkerställa att landets styrs i enlighet med folkviljan, på det sätt som den kommer till uttryck i via riksdagen.

Tillsammans utgör dessa konstitutionella regler och institutionella mekanismer den normativa kärnan för vad demokrati är i Sverige; offentlig makt härstammar från folket, makten skall utövas under lagarna och genom den parlamentariska styrningen kan folket, indirekt genom

⁴⁶ Möllers, s. 96-100.

⁴⁷ Ibid, s. 81-89.

⁴⁸ 1:1 RF.

⁴⁹ 1:1-2 RF.

⁵⁰ 1:4 RF.

⁵¹ 1:6 RF.

riksdagen, bevaka och utkräva ansvar från det högst uppsatta organet, regeringen. Genom denna ordning skapas ett system där makt både delegeras och begränsas, och där ansvarsförhållanden tydliggörs. Inuti denna demokratiska struktur verkar även en version, anpassad till det parlamentariska statsskicket, av maktodelningsprincipen, vilken kommer att utvecklas i nedanstående avsnitt.

2.1.3. Maktodelningsprincipen inom ramen för uppsatsen

Uppsatsen ansluter sig inte exklusivt till någon av de tidigare diskuterade synerna på maktodelning, utan använder vissa delar av flera av de ovan behandlade perspektiven för att utveckla ett analytiskt ramverk anpassat specifikt till svensk konstitutionell rätt. Det tyngst bärande rekvisitet för en fungerande maktodelning inom ramen för uppsatsen är lärans ursprungliga syfte: att motverka maktmissbruk och förhindra en maktkoncentration.

I svensk konstitutionell rätt finns en officiell tredelning av makten mellan riksdagen, som lagstiftande makt, regeringen, som verkställande makt och domstolsväsendet, som dömande makt. Trots denna formella uppdelning så avviker ordningen från den traditionella, strikta maktodelningsläran med ”en gren – en funktion”-modellen, då Sverige applicerar en parlamentarisk modell där regeringen är beroende av riksdagens förtroende. Regeringen och riksdagens inbördes relation kännetecknas av en sorts kontrollerad överlappning, där regeringen besitter en viss normgivningsmakt genom förordningar, men denna normgivningsmakt är beroende av riksdagens bemyndiganden. Riksdagen stiftar i sin tur lagar, men är beroende av dels regeringens initiativ, dels regeringens verkställighet, för att lagstiftningen skall få en faktisk verkan. Sverige applicerar inte heller en strikt personseparation till följd av det parlamentariska styret, eftersom regeringsledamöter även är riksdagsledamöter. Den svenska konstruktionen ligger i detta hänseende nära Kavanaghs *rekonstruerade syn* på maktodelning, med överlappande funktioner och samarbete.⁵² I och med detta ömsesidiga beroende existerar även kontrollmekanismer sinsemellan.⁵³ I Sverige tillgodoses detta bl.a. genom riksdagens kontrollmakt, där riksdagen är folkets representanter, och regeringen som styrande makt är ansvarig inför riksdagen.⁵⁴

Samtidigt som en viss funktionsöverlappning existerar, så är det uppenbart att vissa funktioner i Sverige är strikt separerade för att motverka maktmissbruk, däribland domstolarnas självständighet. Det är strikt förbjudet för både riksdag och regering att beblanda sig i rättsskipningen, och samtliga domstolar i Sverige har möjlighet att åsidosätta lag eller föreskrift som strider mot grundlagen. Detta är en viktig, materiell kontrollmekanism inom den svenska konstitutionella rätten då Sverige saknar renodlade författningsdomstolar. Domstolsväsendet har här ett reellt verktyg att skydda sin egen kompetensfär och hindra intrång från andra maktcentra, vilket är i linje med Madisons (och Kavanaghs) synsätt.⁵⁵

⁵² Se avsnitt 2.1.1. *Några av maktodelningens olika synsätt.*

⁵³ Se avsnitt 2.1.2. *Grunden i den svenska konstitutionella rätten.*

⁵⁴ Ibid och 1:6 RF.

⁵⁵ Se avsnitt 2.1.1. *Några av maktodelningens olika synsätt.*

Folksuveräniteten är emellertid den mest centrala aspekten i svensk konstitutionell rätt, vilket speglas i RF:s portalparagraf.⁵⁶ Att all offentlig makt utgår från folket, och att denna makt representeras av riksdagen, måste få anses tillskriva riksdagen en särskild ställning inom maktindelningen. Den svenska ordningen bygger inte på en strikt funktionell separation, utan på att folkstyret upprätthålls genom de institutionella mekanismer som säkerställer tillgången till ansvarsutkrävande.

Maktutövningens centrala funktioner med lagstiftning, verkställighet och dömande är uppdelade mellan olika organ som agerar i olika sfärer. I Sverige innebär detta att regeringen besitter den verkställande makten och ansvarar över styrningen av riket, riksdagen är den lagstiftande makten som agerar folkets representanter, samt åtnjuter en kontrollmakt gentemot regeringen, medan domstolsväsendet ansvarar för den dömande och rättskipande makten. Uppdelningen syftar inte enbart till att förhindra maktmissbruk, utan även skapa förutsebarhet, stabilitet och legitimitet i det politiska systemet. Den gemensamma nämnaren för samtliga av dessa funktioner är att maktindelningens praktiska betydelse här i hög grad tar sig uttryck genom olika former av kontroll- och granskningsmöjligheter. Eftersom riksdagen och regeringen är så pass sammanflätade, blir maktdelningsprincipen i Sverige viktig främst i förhållande till de mekanismer för ansvarsutkrävande som erbjuds, snarare än en strikt fördelning av maktbefogenheter.

Mot denna bakgrund använder uppsatsen ett kriteriebaserat ramverk för att analysera hur den föreslagna krislagstiftningen förhåller sig till maktdelningsprincipen, där analysens utgångspunkt kommer att ta fasta i vilken utsträckning lagstiftningen bevarar statsorganens möjligheter till ömsesidig kontroll, samt ansvarsutkrävande, vid utövning av den offentliga makten. Särskilt vikt kommer att läggas vid de praktiska möjligheterna till både rättslig och demokratisk granskning. Den rättsliga granskningen avser domstolarnas förutsättningar att pröva normer och beslut, och den demokratiska granskningen avser lagstiftningens förutsättningar för insyn och politiskt ansvarsutkrävande genom riksdagen. Uppsatsen fokuserar främst på kontrollaspekterna av maktdelningsprincipen i syfte att bedöma i vilken utsträckning den föreslagna lagstiftningen bevarar maktindelningens kärnideal, särskilt inom det svenska konstitutionella systemet.

2.2. Loevy och krisjuridikens politiska betydelse

2.2.1. *Den juridiska politiken i definitioner*

I sin bok *Emergencies in Public Law* analyserar Loevy maktförhållandet mellan juridik och politik utifrån en krisjuridisk kontext, och avhandlar krislagstiftningens roll i en rättsstat.⁵⁷ Med

⁵⁶ 1:1 RF.

⁵⁷ K. Loevy. *Emergencies in Public Law: The Legal Politics of Containment*. (Cambridge University Press, 2017), s. 5d.

sin teori om *den juridiska politiken i definitioner* så argumenterar Loevy för att krissituationer inte är ett naturligt tillstånd, eller ens har en naturlig rättslig bestämning, utan att det snarare är politiska beslut som är inbäddade i lagen.⁵⁸

För att illustrera detta använder hon *the Belmarsh case*, ett beslut från det brittiska överhuset från år 2004, som exempel.⁵⁹ Beslutet tar upp problemet med att definiera et ”allmänt nödläge” i enlighet med undantagsbestämmelsen i art. 15 EKMR⁶⁰, där majoriteten av de dömande upprätthöll en tydlig skillnad mellan frågan om att identifiera vad som utgör själva nödläget, och frågan om att definiera omfattningen av de åtgärder som skall vara ”oundgängligen nödvändiga” för att hantera nödläget.⁶¹ Genom detta visar Loevy på att lagstiftare traditionellt drar sig för att definiera vad en krissituation *är*, och mycket hellre fokuserar på vad en krissituation *innebär*; utökade befogenheter för det styrande organet för att hantera krissituationen.⁶²

Den traditionella rättsliga teorin om krissituationer är, enligt Loevy, för snäv och misslyckas därför med att handskas med de praktiska utmaningarna, där den största utmaningen av dem alla är att faktiskt identifiera och definiera vad som utgör en krissituation.⁶³ Den rättsliga modellen för krisstyrning börjar med antagandet om att det inte är möjligt att definiera en krissituation, eftersom de helt enkelt är för tvetydiga och oförutsägbara till sin natur och därför motstår en exakt definition. Genom att acceptera konceptet att krissituationer omöjligt kan definieras så lämnas det upp till en regering att bestämma sin egen definition.⁶⁴ I detta system så varken svarar eller reagerar en stat på en krissituation, utan den skapar den själv, genom att anta och aktivera sin krislagstiftning. Definitionen av en krissituation är i sig laddad inom den juridiska sfären, då den inte enbart reglerar hur krisbefogenheter utlöses, utan också av ansvars- och legitimitetsskäl för statshandlingar som vidtas under ett hävdande av en krissituation. Detta resonemang är vad Loevy benämner teorin om *den juridiska politiken i definitioner*; den rättsliga och politiska striden över hur en krissituation utformas, vem som får definiera den, och vilka konsekvenser det får.⁶⁵

⁵⁸ Loevy, s. 57–63.

⁵⁹ A and Others vs. Secretary of State for the Home Department [2004] UKHL 56 [2005] 2AC 68.

⁶⁰ Artikel 15.1. EKMR: *Avvikelse från konventionsförpliktelse vid nödläge: ”1. Under krig eller annat allmänt nödläge som hotar nationens existens får en hög fördragsslutande part vidta åtgärder som innebär avvikelser från dess skyldigheter enligt denna konvention i den utsträckning som det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav, under förutsättning att dessa åtgärder inte strider mot dess övriga förpliktelser enligt den internationella rätten.”*

⁶¹ Loevy, s. 57d.

⁶² Ibid, s. 59.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid, s. 79 och 119d.

⁶⁵ Ibid.

2.2.2. *Den juridiska politiken i tid och temporalitet*

Med sin teori om *den juridiska politiken i tid och temporalitet* beskriver Loevy hur diverse rättsliga tidsramar används för att antingen rättfärdiga eller begränsa befogenheter under en krissituation, samt hur dessa tidsramar kan utnyttjas för att legitimera statliga handlingar.⁶⁶

I den traditionella teorin om nödsituationer och krislagstiftningar så spelar tid två stora roller, dels den om brådskande, dels den om temporalitet.⁶⁷ Genom den traditionella konstruktionen är själva problemet med krissituationer avsaknaden av tid, eftersom kriser, per definition, är plötsliga, överraskande och oväntade, och de kräver brådskande åtgärder. Samtidigt ligger också lösningen just i tiden, eftersom de särskilda befogenheter som aktiveras för att hantera krissituationen är begränsade i tid, alltså är de temporala. Detta analytiska synsätt benämner Loevy *teorin om exceptionell tid*⁶⁸, idén om att eftersom krissituationer kräver omedelbara insatser så möjliggör krislagstiftningar att exceptionella åtgärder vidtas under en exceptionell, begränsad, tidsperiod.⁶⁹ *Teorin om exceptionell tid*, utvecklar Loevy, ifrågasätts ofta både normativt och empiriskt, då många nödsituationer inte är tillfälliga och plötsliga händelser utan snarare gäller omständigheter som utvecklas under en lång tid och som resulterar i komplexa och långverkande processer. Trots detta så verkar krislagstiftningar kontinuerligt i flera stater, antingen för att deras tillämpning successivt utökas, eller för att det inte finns något effektivt sätt att begränsa eller avsluta dem. Föreställningen om att tiden komprimeras i en nödsituation, menar forskare, möjliggör en legitimering av annars olagliga och omoraliska syften, samtidigt som tidsgränserna för nödsituationer tenderar att vara mycket flexibla och följaktligen utökas på obestämd tid, vilket även ofta blir normen.⁷⁰

Loevy utmanar den här traditionella förståelsen av tid och temporalitet i krissituationer och kritiserar hur rättssystem hanterar tid i samband med dessa, särskilt den lagstiftning som grundas inom ramen för undantag.⁷¹ I scenariot som hon kallar för den ”tickande bomben” beskriver Loevy den traditionella logiken under en krissituation; tiden är knapp, snabba åtgärder är nödvändiga och normala rättsliga förfaranden måste därför upphävas.⁷² Hon utmanar denna modell genom att hävda att den gravt förenklar den faktiska hanteringen av krissituationer. Loevy menar i stället att tid och temporalitet är djupt politiska frågor som dikterar och strukturerar statsmakten, eftersom många kriser inte enbart handlar om omedelbar fara utan snarare om långsiktiga styrningsprojekt. Loevy avslutar med att konstatera att regeringar använder dessa tidsramar strategiskt för att möjliggöra extraordinära befogenheter för statsmakten, någon som hon efterlyser mer kritik av.⁷³

⁶⁶ Loevy, s. 220–225.

⁶⁷ Loevy, s. 218f.

⁶⁸ The theory of exceptional time [min översättning].

⁶⁹ Loevy, s. 218f.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid, s. 219d.

⁷² Ibid, s. 228-231.

⁷³ Ibid, s. 250–257.

2.3. Tidens makt i krissituationer

När maktodelningsläran ställs i relation till krissituationer framträder flera strukturella spänningar, mellan dels de institutionella idealen om balans och kontroll, dels de politiska drivkrafter som kriser typiskt aktiverar. Maktodelning, oavsett om den förstås i sin klassiska form eller i en rekonstruerad och mer funktionellt orienterad modell, bygger på antagandet om att olika statliga aktörer skall inneha möjlighet att begränsa, granska och hålla varandra ansvariga. Denna ordning förutsätter tid för beslutsfattande, tid för granskning och tid för institutionell återkoppling. Det är just denna tidsbundenhet som krissituationer i grunden utmanar.

Loevys teori om *den juridiska politiken i definitioner* visar att kriser inte objektivt uppstår, utan konstrueras genom politiska och, till viss del, rättsliga beslut. Det innebär att själva beslutet att definiera en situation som en kris ofta ligger hos den statliga aktör som också sedermera gynnas av de befogenheter som krisen aktiverar. I ett system byggt på maktodelning medför detta att den aktör som kontrollerar definitionsmakten samtidigt får ett övertag i maktfördelningen, och definitionsögonblicket blir därför en kritisk punkt där maktbalansen riskerar att rubbas, eftersom det kan ge en gren av staten möjlighet att temporärt utöka sin kompetens på bekostnad av de andra.

I sin teori om tid och temporalitet utvecklar Loevy hur kriser också omformar den rättsliga tidslogiken. Traditionell undantagsrätt bygger på antagandet om exceptionell tid, där brådskande omständigheter kräver snabba åtgärder, och därför måste ordinarie rättsliga processer suspenderas. Just denna konstruktion riskerar att undergräva maktodelningens funktionssätt. Granskning och ansvarsskyldighet är normalt beroende av stabila tidsramar, medan undantagsrättens logik tenderar att komprimera tiden och därigenom försvaga möjligheterna till kontroll. En verkställande aktör som får handlingsutrymme i "brådskan" kan i praktiken agera innan lagstiftaren eller domstolarna hinner utöva meningsfull kontroll.

På dessa sätt uppstår ett dubbelt maktförskjutande, först genom krisens definition och därefter genom krisens temporala struktur. Den ena bestämmer *när* undantagen ska aktiveras, den andra *hur länge* de ska bestå, och tillsammans kan dessa mekanismer skapa en situation där maktodelningens kontroll- och granskningsfunktioner blir ineffektiva, eller förskjuts i tid, på ett sätt som urholkar deras syfte. Detta gäller i synnerhet när kriser inte är plötsliga och kortvariga, utan långdragna och komplexa. I sådana fall riskerar undantagstillståndets normala, temporala karaktär – tidsbegränsad – att succesivt normaliseras och utvidgas, vilket ytterligare förskjuter maktbalansen och riskerar att förvandla undantagsbefogenheter till en del av den ordinarie styrningen.

Sammantaget visar förhållandet mellan kris, tid och maktodelning att relationen präglas av en paradoxalitet, där maktodelning syftar till att sprida ut och begränsa makt över tid, medan krissituationer tenderar att koncentrera makt och att förkorta tidsramarna. I detta möte testas maktodelningsprincipens bärkraft. Kontrollmekanismernas effektivitet beror inte enbart på deras formella uttryck, utan också på deras förmåga att verka i en temporalt förändrad, politisk miljö.

Tid blir därmed inte en neutral dimension utan ett konstitutionellt verktyg som antingen kan stärka eller försvaga maktindelningen, beroende på vem som ges möjligheten att strukturera den.

2.4. Sammanfattning

I detta kapitel fastställdes uppsatsens teoretiska utgångspunkter, vilka ligger till grund för det senare analysarbetet. Kapitlet inleddes med att etablera att begreppen demokrati och maktindelning kommer att förstås inom ramen för svensk, konstitutionell rätt.

I avsnitt 2.1. diskuterades maktdelningsprincipen, där det först redogjordes för principens historiska och teoretiska utveckling, samt dess centrala syfte att motverka maktkoncentrering. Olika synsätt på maktdelningsläran presenterades sedan, bl.a. genom Montesquieu, Rousseau, Marshall och Kavanagh, och visade på lärans komplexitet, samt dess behov av anpassning till en modern statsordning. Vidare förklarades grunderna i den svenska konstitutionella rätten för att sedan sammankoppla denna med, och fastställa, uppsatsens förståelse av maktdelningsprincipen, där både klassiska och rekonstruerade teorier kombineras. Avsnittet avslutades med att uppställa de kriterier uppsatsen har för maktdelningsprincipen, vilka kommer att användas i uppsatsens analys; möjligheter till ansvarsutkrävande, ömsesidig kontroll, granskning.

I avsnitt 2.2. introducerades Loevys teorier från *Emergencies in Public Law*. Först utvecklades teorin om *den juridiska politiken i definitioner*, som visar på hur själva definierandet av en krissituation är en djupt politisk handling som kan påverka maktindelningen mellan statsorganen. Sedan diskuterades *den juridiska politiken i tid och temporalitet*, vilken analyserar hur tidsramar i kriser används för att legitimera en utvidgning av statliga befogenheter, och hur detta påverkar rättsliga mekanismer.

I avsnitt 2.3. sammankopplades maktdelningsläran med Loevys teoretiska förståelser av tid och krissituationer, och påvisade genom detta hur kriser kan rubba den institutionella balansen genom både definitionsmakten och tidslogiken. Avsnittet identifierade detta som centrala spänningpunkter, vilka riskerar att försvaga möjligheterna till kontroll och ansvarsutkrävande under utlysta nödlägen.

3. Vad innebär införandet av *allvarliga fredstida krissituationer* i Sveriges grundlag?

Introduceringen av det nya begreppet *allvarliga fredstida krissituationer* i RF innebär en betydande förändring i Sveriges konstitutionella krisberedskap. Detta kapitel syftar till att tydliggöra vad den föreslagna lagstiftningen faktiskt innebär, både ur ett normativt och ur ett institutionellt perspektiv. Inledningsvis presenteras en kort översikt av det nya 16 kap RF, där de mekanismer som styr aktivering, normgivande befogenheter och tidsgränser behandlas. Därefter utvecklas begreppet *allvarliga fredstida krissituationers* innebörd genom att undersöka hur det har vuxit fram ur den existerande krisjuridiken, vilka faktorer som styr allvarlighetsgraden, samt varför en exakt definition medvetet utelämnas i lagtexten.

Därefter granskas vilka följder införandet av begreppet har för svensk konstitutionell rätt. Analysen belyser de funktionella fördelar som uppstår genom begreppets flexibilitet, samtidigt som den även uppmärksammar de demokratiska risker som kan realiseras vid avsaknaden av en precis, rättslig definition, och hur gränsdragningen mellan en krisregim och en normal ordning blir föremål för politiska bedömningar. Kapitel 3 lägger därmed grunden för uppsatsens kommande analys av de kontrollmekanismer som krislagstiftningen innefattar, samt dess konstitutionella bärkraft, vilka utvecklas i uppsatsen nästkommande kapitel.

3.1. Översikt av det föreslagna 16 kap RF

Regeringen föreslår med propositionen ett införande av ett nytt kapitel i RF som skall reglera normgivningen i *allvarliga fredstida krissituationer*. Kapitlet är kort, bestående av endast fem paragrafer, och de bestämmelser i författningen som är viktiga för syftet i denna uppsats – de som tar sikte på tidsbegränsningar på både krissituationen i sig, samt de potentiella föreskrifter som meddelas under krissituationen – kommer att stå i fokus för analysen av lagförslaget och diskuteras närmare i nedanstående kapitel.⁷⁴

För att befogenheterna i det nya kapitlet skall träda i kraft så krävs först och främst ett aktiveringsbeslut.⁷⁵ Aktiveringsbeslutets huvudregel stadgas i 16:1 RF, där det föreskrivs att om det råder en *allvarlig fredstida krissituation*, och förhållandena kräver det, så kan riksdagen besluta att regeringen ska ha dessa särskilda befogenheter att meddela föreskrifter som medges i följande bestämmelser i 16 kap RF. Ett sådant beslut av riksdagen kräver att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om det.⁷⁶ Det finns dock ett undantag till denna huvudregel, som stadgar att om det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas så får regeringen själv fatta aktiveringsbeslutet.⁷⁷ Sker ett sådant aktiveringsbeslut skall det så snart som möjligt

⁷⁴ Det föreslagna 16 kap. RF – Allvarliga fredstida krissituationer.

⁷⁵ 16:1 RF.

⁷⁶ 16:1 1 st RF.

⁷⁷ 16:1 2 st RF.

underställas riksdagen för prövning, där det krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande godkänner aktiveringsbeslutet för att det skall förbli i kraft.⁷⁸

De två efterföljande bestämmelserna, 16:2 och 16:3 RF, reglerar regeringens utökade befogenheter när aktiveringsbeslutet väl har fattats. När aktivering har skett så kan regeringen, med stöd av bemyndigande i lag, genom förordning meddela sådana föreskrifter i ett visst ämne som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag.⁷⁹ Regeringen skall dock inte bemyndigas att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.⁸⁰ Om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen kan regeringen meddela dessa bindande föreskrifter även utan bemyndigande i lag.⁸¹ Detta undantag får regeringen dock inte använda för att stifta, ändra eller upphäva i grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.⁸²

Vid meddelande av sådana föreskrifter som sker utan bemyndigande i lag så stipuleras det ett antal regler för dessa i 16:4 RF. Dessa föreskrifter skall gälla i viss tid, dock längst tre månader, och de skall så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning, där det krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande godkänner föreskriften.⁸³ Föreskrifterna upphör omedelbart att gälla (1) om de inte underställs riksdagen inom en vecka från den dag då de beslutades, (2) om de inte godkänns vid riksdagens prövning, eller (3) om riksdagen inte prövar föreskrifterna inom en månad från det att de underställdes.⁸⁴

Slutligen, i 16:5 RF, behandlas upphörandet av aktiveringsbeslutet. Både riksdagen och regeringen kan var för sig besluta att regeringens särskilda befogenheter skall upphöra, och ett sådant beslut skall fattas så snart det inte längre råder en allvarlig fredstida krissituation eller då befogenheterna inte längre behövs.⁸⁵

3.2. Vad är en *allvarlig fredstida krissituation*?

För att ett aktiveringsbeslut av den nya lagstiftningen ens skall komma på fråga så krävs det alltså att det föreligger en *allvarlig fredstida krissituation*.⁸⁶ *Allvarlig fredstida krissituation* är ett nytt rättsligt begrepp som introduceras i och med den föreslagna grundlagsändringen då begreppet inte ännu förekommer i någon svensk rättskälla.⁸⁷ Detta anges uttryckligen i propositionen och är avsiktligt; det åsyftas bygga på det mer etablerade begreppet *fredstida*

⁷⁸ 16:1 2 st RF.

⁷⁹ 16:2 1 st RF.

⁸⁰ 16:2 2 st RF.

⁸¹ 16:3 1 st RF.

⁸² 16:3 2 st RF.

⁸³ 16:4 1 -2 st RF.

⁸⁴ 16:4 3 st RF.

⁸⁵ 16:5 RF.

⁸⁶ 16 kap RF.

⁸⁷ Prop. 2024/25:155, s. 78 och SOU 2023:75. *Stärkt konstitutionell beredskap*, s. 32.

krissituation, som i sin tur bygger på det än mer (rättsligt) vedertagna begreppet *krissituation*.⁸⁸ Det nya begreppet är i sig en markering att författningsregleringen enbart avses användas i situationer av en högre allvarlighetsgrad.⁸⁹ För att reda ut vilka specifika situationer som ämnas till att träffas av detta nya begrepp måste det dock nystas upp från grundbegreppet, *kris* eller *krissituation*, som definierades av regeringen i en proposition från år 2008:

Med kris avses en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.⁹⁰

I betänkandet SOU 2023:75 *Stärkt konstitutionell beredskap*⁹¹, som lade grunden till den för uppsatsen aktuella propositionen, ”förtydligas” det att det alltså därav handlar om ”händelser av en viss omfattning och ett visst allvar.”⁹² Denna tvetydighet är återigen medveten. Både betänkandet och propositionen, trots vissa remissinstansers motstånd⁹³, framhäver vikten av att lämna definitionen öppen, med hänsyn till den eventuella materiella lösning som kan realiseras vid en alltför exakt eller uttömmande definition av vad som utgör en *krissituation*.⁹⁴ I propositionen poängteras vikten av att inte precisera definitionen, särskilt eftersom det handlar om en grundlagsstiftning, då det snabbt kan riskeras bli för snävt och/eller föråldrat.⁹⁵ Gällande *fredstida* som isolerat begrepp så existerar inte heller det inom svensk rätt, men det beskrivs i betänkandet som omständigheter och situationer som sker när det råder fred.⁹⁶

Via denna definition av *krissituation* så utökas således begreppet till *fredstida krissituationer*, vilket återfinns i bl.a. förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap⁹⁷, förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, OSL, och RF.⁹⁸ Begreppet infördes i RF år 2023, men hänför sin definition av vad som utgör en *fredstida krissituation* till beredskapsförordningen:

I denna förordning avses med

- *Fredstida krissituationer*: situationer som
 - Avviker från det normala,
 - Drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,

⁸⁸ Prop. 2024/25:155, s. 78.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Proposition 2007/08:92. *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*. s. 77.

⁹¹ Härmed: betänkandet.

⁹² SOU 2023:75, s. 104.

⁹³ Se remissvar från bl.a. Civil Rights Defenders, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁹⁴ Prop. 2024/25:155, s. 79–80 och SOU 2023:75, s. 106.

⁹⁵ Prop. 2024/25:155, s. 79.

⁹⁶ SOU 2023:75, s. 104.

⁹⁷ Härmed: beredskapsförordningen.

⁹⁸ Se bl.a. 18:13 och 44:4 OSL, och 8:13 RF.

- Innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och
- Kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer, [...] ⁹⁹

Betänkandet tar upp en rad olika exempel på vad som kan klassas som en *fredstida krissituation* genom att kategorisera dem utifrån deras typ eller karaktär: naturhändelser, som exempelvis jordbävningar eller skogsbränder; stora olyckor, som exempelvis omfattande bränder eller transportolyckor; störningar i kritisk infrastruktur och försörjningssystem, som exempelvis störningar i energiförsörjningen eller störningar i dricksvattenförsörjningen; antagonistiska angrepp, som exempelvis cyberangrepp eller terroristattentat; och övriga kriser, som exempelvis säkerhetspolitiska kriser eller stora flyktingströmmar.¹⁰⁰ Det är med andra ord ett omfattande spektrum av situationer som träffas av begreppet *fredstida krissituationer*, och det kan röra både plötsliga olyckor eller utdragna, globala skeenden.¹⁰¹ Betänkandet behandlar sedan ett flertal händelser som inträffat i Sverige, som alla skulle kunna betraktas som *fredstida krissituationer*, däribland Estoniakatastrofen 1994, finanskrisen 2007-2008, värmeböljan 2018, och covid-19-pandemin 2020-2023.¹⁰²

Det nya, föreslagna begreppet *allvarliga fredstida krissituationer* utgår således från det befintliga begreppet *fredstida krissituationer*, men tar sikte på situationer av högre allvarlighetsgrad.¹⁰³ I propositionen motiveras ett nytt begrepp av att det uttryck som ska användas i grundlag bör ha en självständig innebörd, och genom detta signalera att de situationer som de nya bemyndigandena kan tillämpas i verkligen skall vara motiverade.¹⁰⁴ Hur vet vi då vad som anses ”tillräckligt” allvarligt för att aktivera den nya krislagstiftningen?

I betänkandet diskuteras flera olika faktorer som kan påverka allvarlighetsgraden av en situation, bl.a. hur överraskande händelseutvecklingen är, hur skyndsamt åtgärder behöver vidtas, hur stora delar av landet och befolkningen som drabbas, om det handlar om en enskild händelse eller flera parallella förlopp, och om det är en situation med stora sektoröverskridande konsekvenser.¹⁰⁵ Än viktigare för klassificeringen av allvarlighetsgraden är huruvida krisen kan hanteras med ordinarie personal, utrustning och bestämmelser, eller om det krävs extraordinära befogenheter, ny lagstiftning eller nationella åtgärder för att komma tillrätta med situationen. Ytterligare faktorer som kan tas med i bedömningen är t.ex. i vilken utsträckning grundläggande samhällsfunktioner och försörjningssystem störs, och i vilken mån det föreligger ett hot mot statskicket, eller staten, som sådan. Desto fler av dessa uppräknade faktorer som föreligger, desto allvarligare bör krisen anses vara. Betänkandet poängterar vidare vikten av att allvarlighetsgraden måste bedömas utifrån förhållandena i det enskilda fallet, då en och samma krissituation kan förändras över tid.¹⁰⁶

⁹⁹ 6 § 1 o 2 st beredskapsförordningen.

¹⁰⁰ SOU 2023:75, s. 104d.

¹⁰¹ Ibid, s. 104.

¹⁰² Ibid, s. 107f.

¹⁰³ Prop. 2024/25:155, s. 78f.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ SOU 2023:75, s. 106.

¹⁰⁶ Ibid.

Allt detta för att konstatera: det finns ingen rättslig definition av begreppet *allvarliga fredstida kriser*. Det är i stället närmast ett politiskt beslut eftersom det ligger i regeringens, och riksdagens, händer att definiera situationen.¹⁰⁷ Det saknas dock inte underlag för vägledning i frågan – som demonstrerats ovan finns det ett betydande antal faktorer i förarbetena som kan användas som måttstock för bedömningen om huruvida det föreligger en *allvarlig fredstida krissituation* eller inte. Denna omständighet, tillsammans med hänvisning till att det skall krävas en bred parlamentarisk enighet för aktivering av krislagstiftningen, är motivationen till oviljan att definiera begreppet i grundlagen.¹⁰⁸

3.3. Vad blir konsekvensen av bristen på definition av *allvarliga fredstida kriser*?

3.3.1. Flexibilitetens företräde säkerställer konstitutionell långvarighet

Propositionen avstår sålunda uttryckligen och medvetet från att erbjuda en mer preciserad eller uttömmande definition av begreppet *allvarlig fredstida krissituation*. I både betänkandet och propositionen betonas konsekvent vikten av att lämna definitionen öppen, vilket motiveras med hänvisning till riskerna för materiell låsning, samt den potentiellt snabba föråldringen av grundlagen det hade kunnat innebära. En alltför detaljerad avgränsning av begreppet skulle kunna medföra en risk att en händelse som *de facto* utgör en krissituation, och i praktiken kräver de särskilda befogenheter krislagstiftningen medger, faller utanför det konstitutionella ramverket, enbart för att de inte passar in i den exakt formulerade definitionen som en gång författats av lagstiftarna. En sådan precis förutsebarhet i lagtext kan alltså paradoxalt nog leda till en oförmåga att hantera det oförutsedda.

Den öppna definitionen av begreppet medför onekligen flera systematiska fördelar, där en dynamisk anpassning till nya typer av hot, samt möjligheten att hantera parallella eller kumulativa krissituationer, är några av de främsta. Genom att inte rättsligt definiera en *allvarlig fredstida krissituation* säkerställs regleringens framtida tillämpningsmöjligheter, då det tillåter att framtida kriser, vilka inte låter sig fångas inom ramarna för en statisk katalog av exemplifierade krissituationer, kan hanteras med den aktuella lagtexten. Detsamma gäller med eventualiteten om att ett flertal mindre kriser sker, vid olika tidpunkt och på olika geografiska platser, så kan dessa ändå omfattas av den öppna definitionen beroende på deras kumulativa effekt. Definieras begreppet närmare finns en risk att det blir alltför fixerat vid en viss typ av krissituation, och därigenom utesluter just de komplexa och flerdimensionella situationer som lagstiftningen avser hantera.

Sett ur ett maktodelningsperspektiv så kan denna flexibilitet också förstås som ett uttryck för den moderna, *rekonstruerade synen* på maktodelning som Kavanagh diskuterar, då den inte ställer

¹⁰⁷ Prop. 2024/25:155, s. 79d.

¹⁰⁸ Ibid.

upp strikta funktionsgränser mellan statsorganen, utan i stället accepterar, och förespråkar, ett mått av institutionell överlappning och samspel.¹⁰⁹ En öppen definition av begreppet stärker den verkställande och lagstiftande maktens förmåga att agera effektivt inom sina respektive roller vid en aktiv krissituation. Riksdagen och regeringen får ett utökat handlingsutrymme, där de kan fatta snabba, situationsanpassade beslut och därigenom samordna kompetenser utefter behov, i stället för att begränsas av en stram lagtext. Flexibiliteten kan därför ses som ett funktionellt stöd för att maktutövningen bör utföras av det organ som är bäst lämpad att hantera den, och främja både effektivitet och ändamålsenlig arbetsfördelning, i enlighet med Kavanaghs teori.

Sett ur ett konstitutionellt, funktionellt perspektiv måste detta öppna begrepp få anses vara en styrka hos den nya grundlagsstiftningen. Genom avståndstagandet från exakta definitioner tillförsäkras regelverkets normativa relevans över tid, och fortsätter, i teorin, att vara tillämpligt oavsett hur samhällsstrukturer och hotbilder förändras och utvecklas. Flexibilitetens företrädare vid lagstiftningens utformning skall fungera som en garanti att Sveriges grundlag, även i framtiden, kan erbjuda ett verksamt styrinstrument.

3.3.2. Demokratiska risker med begreppet

I samband med de funktionella fördelarna som aktualiseras vid ett odefinierat begrepp så kan även ett antal risker realiseras, främst ur ett demokratiskt hänseende. Att *allvarliga fredstida krissituationer* saknar en tydlig, rättslig förankring innebär i praktiken att det blir ett högst politiskt begrepp, vilket medför ett betydande handlingsutrymme för riksdagen och, särskilt problematiskt ur ett maktdelningsperspektiv, för regeringen. Genom teorin om *den juridiska politiken i definitioner*¹¹⁰ blir en krissituation här inte en objektiv, konstaterbar och faktiskt omständighet, utan en politisk produktion. Denna konstruktion kan i sin tur möjliggöra ett användande av krislagstiftningen för att legitimera särskilda och utökade befogenheter hos regeringen som under normala förhållanden inte hade varit godtagbara.

Detta illustrerar den mest grundläggande farhågan inom maktdelningsläran: den verkställande makten, i tider av osäkerhet, kan ges möjligheter att expandera sin kompetens på ett sätt som tränger undan andra organ. Ett odefinierat begrepp skapar ett utrymme där regeringen, genom att hänvisa till krissituationens allvar, kan kringgå ordinarie beslutsprocesser. Om aktivering av de särskilda krisbefogenheterna vilar mer på politiska preferenser än på rättsligt avgränsade kriterier så uppstår en risk för maktkoncentration, då den verkställande makten då kan utnyttja lagstiftningen i syfte främja sin egen makt. Genom att införa denna normativa öppenhet så introduceras en systematisk sårbarhet i grundlagen, i och med möjligheten att extraordinär maktutövning aktiveras genom en politisk tolkning av ett odefinierat begrepp. Faktumet att den aktuella krislagstiftningen är beroende av en bred parlamentarisk enighet eliminerar inte denna risk helt och hållet. Parlamentarisk enighet kan uppnås i klimat präglade av politisk polarisation

¹⁰⁹ Se avsnitt 2.1. *Maktdelningsprincipen*.

¹¹⁰ Se avsnitt 2.2. *Loevy och krisjuridikens politiska betydelse*.

eller starka opinionstryck, där partier av opportunistiska eller strategiska skäl sluter upp bakom en regering. För att skydda mot ett sådant maktnissbruk, finns ett antal tidsramar inbyggda i lagstiftningen, något som kommer att analyseras närmare i kapitel 5 av uppsatsen.

Aktiveringen och godkännandet av krissituationen kan även variera beroende på den parlamentariska uppsättningen och den politiska majoritet, vilket väcker frågor om förutsebarheten i lagstiftningen. Eftersom tolkningsföreträdet av en *allvarlig fredstida krissituation* ligger hos den, för tillfället, regerande majoriteten kan det skapa en osäkerhet, dels hos myndigheter och enskilda som inte enkelt kan förutse när krislagstiftningen potentiellt aktiveras, dels i rättsordningen som sådan då den blir svår att navigera när den förlitar sig på politiska bedömningar snarare än objektiva rekvisit. Detta riskerar att försvaga rättssäkerheten, då rättsreglernas faktiska innebörd blir otydliga. Även en potentiell ansvarsutkrävning kan försvåras till följd av detta: hur skall domstolarna objektivt pröva giltigheten av ett aktiveringsbeslut i brist på tydliga, rättsliga kriterier? Ett försvårande av domstolarnas möjligheter till kontroll riskerar den dömande maktens konstitutionella kontrollfunktion, vilken är en av få sfärer där svensk rätt faktiskt upprätthåller en strikt maktdelningsprincip.

3.3.3. *Allvarlig fredstida krissituation* – ett tveeggat svärd

Avsaknaden av en rättsligt, preciserad definition av begreppet *allvarlig fredstida krissituation* är ämnat att säkerställa adaptiviteten i en reglering som måste kunna möta hittills okända typer av samhällsstörningar. Det möjliggör en situationsanpassad normtillämplighet samtidigt som det bidrar till en god författningsberedskap, eftersom det skyddar grundlagsregleringen från att bli föråldrad. På detta sätt kan begreppets flexibilitet ses som en garanti för konstitutionens långsiktiga relevans, öppenheten kan förstärka den institutionella kapaciteten och upprätthålla systemets funktionella balans, genom att låta riksdag och regering anpassa sin respektive styrning till krissituationens specifika beskaffenhet.

Samtidigt medför vagheten i begreppet risker. Den normativa öppenheten kan medföra en konstitutionell osäkerhet, där avgörande huruvida en *allvarlig fredstida krissituation* föreligger omvandlas från en juridisk prövning till ett politiskt beslut. Detta skifte riskerar att öppna upp för en godtycklig aktivering av särskilda befogenheter för regeringen, vilket i sin tur kan skapa möjligheter till maktkoncentrering och potentiellt maktnissbruk. När det rättsliga ramverket inte erbjuder en tydlig avgränsning för när och hur krislagstiftningen skall tillämpas, så försvagas även möjligheterna till extern kontroll, där både den parlamentariska insynen och den rättsliga kontrollen riskerar att reduceras till följd av att det saknas fasta, juridiska kriterier att utgå ifrån. Graden av maktutövning kan därmed komma till att styras mer av politiska incitament än av rättsliga rekvisit, vilket i sin tur skapar en rättsosäkerhet, och gör den konstitutionella kontrollmekanismen sårbar.

I och med denna spänning mellan flexibilitet och förutsebarhet, och effektivitet och kontroll, kan begreppet *allvarliga fredstida kriser* betraktas som ett tveeggat svärd. Dess fördelar kan inte analyseras fristående från dess potentiella risker, samtidigt som de demokratiska riskerna

med begreppet inte kan förstås utan att även väga in de funktionella behov som lagstiftningen är ämnad att hantera. Det är således inte begreppet i sig som blir avgörande, utan snarare vem eller vilka som är i maktpositionen att ha tolkningsföreträdet.

Det går dock inte att dra några slutsatser om *allvarliga fredstida kriser* som ett isolerat begrepp, utan det måste analyseras i sin kontextuella betydelse inom den föreslagna krislagstiftningen, vilket kommer att utvecklas i kapitel 5 av uppsatsen.

3.4. Sammanfattning

I detta kapitel analyserades det föreslagna 16 kap RF och det nya, rättsliga begreppet *allvarlig fredstida krissituation*. I avsnitt 3.1. presenterades en kort översikt av det föreslagna kapitlets utformning och struktur, där särskilt fokus riktades mot de mekanismer som styr aktivering, normgivande befogenheter och tidsgränser. Därefter, i avsnitt 3.2., undersöktes begreppet *allvarliga fredstida krissituationer*; hur det har vuxit fram ur den existerande krisjuridiken, vilka faktorer som styr allvarlighetsgraden, samt varför en exakt definition medvetet utelämnas i lagtexten. Det konstaterades att avsaknaden av en tydlig, rättslig definition innebär att avgörandet av vad som utgör en *allvarlig fredstida krissituation* i praktiken blir ett politiskt beslut.

Vidare, i avsnitt 3.3., behandlades diverse konsekvenser av att begreppets definition lämnats öppen för politisering. Både de konstitutionella fördelarna som detta innebär, bl.a. ett säkerställande av grundlagens långsiktiga relevans och förmågan att tillämpa lagstiftningen på oförutsedda skeenden, och de potentiella nackdelarna, bl.a. ett stort tolkningsutrymme för riksdag och regering, som kan leda till politiskt strategiska aktiveringsbeslut, och försvårandet av en rättslig kontroll, analyserades sinsemellan. Avslutningsvis konstaterades att detta normativa spänningsförhållande, mellan å ena sidan en starkt funktionell kapacitet, å andra sidan introducerandet av konstitutionella sårbarheter, slutligen kommer att avgöras av det maktorgan som besitter tolkningsföreträdet.

Kapitlet avslutades med att understryka att begreppets betydelse inte fullt ut kan analyseras isolerat, utan att det måste förstås i sin kontext av resterande bestämmelser i 16 kap RF; en analys som kommer att utföras i uppsatsen efterföljande kapitel.

4. Varför införs det nya grundlagsförslaget?

Den så kallade krisjuridiken är inget nytt påfund och har i Sverige varit i konstant utveckling i takt med att nya, yttre omständigheter uppstår och påverkar samhällsklimatet. Otaliga lagstiftningar har tillkommit och ändrats på området bara sedan början av 1900-talet.¹¹¹ Dessutom har den för uppsatsen aktuella reformen redan varit uppe på bordet år 2010, i samband med reformen av RF, då Grundlagsutredningen föreslog att särregler på området för civila eller fredstida kriser skulle införas i 15 kap RF, dock utan gehör.¹¹² Syftet med denna uppsats är dock inte att studera svensk rättshistoria och en utförlig redogöring för Sveriges utveckling inom krisjuridiken kommer därför inte att presenteras. Detta kapitel tar i stället fasta i vad som är den aktuella reformens allra största katalysator: covid-19-pandemin.

Pandemin kom att utgöra ett sorts stresstest för den svenska konstitutionella beredskapen, vilken synliggjorde systematiska brister gällande styrning, ansvarsfördelning och, främst, effektivitet av åtgärder. Den efterföljande granskningen från Coronakommissionens del- och slutbetänkande, fick en avgörande betydelse för den reform som nu mynnat ut i propositionen om ett nytt 16 kap. RF. Mot denna bakgrund syftar kapitel 4 till att redogöra för hur Sveriges hantering av covid-19-pandemin har bedömts ur ett konstitutionellt perspektiv och hur dessa erfarenheter bildar de normativa grundvalen i den föreslagna krislagstiftningen. Kapitlet inleds med en kort genomgång av Sveriges hantering av pandemin, med de strukturella hinder som identifierades i smittskydds- och förvaltningsmodellen. Vidare behandlas Coronakommissionens utredning genom sitt del- och slutbetänkande, och deras kritik mot de begränsade, konstitutionella styrningsmöjligheterna som de identifierade under covid-19-pandemin.

Därefter följer en komparativ genomgång, så som den framförs av Coronakommissionen, av andra europeiska rättsordningar, och sedermera deras möjligheter till statlig styrning under covid-19-pandemin. Uppsatsen analyserar kommissionens uttalande i detta avseende, och hur de regelmässigt använde denna internationella kontrast för att peka på svenska brister.

Avslutningsvis ägnar sig kapitlet åt ett teoretiskt experiment: hur skulle covid-19-pandemin hanterats om det föreslagna 16 kap RF redan trätt i kraft? Uppsatsen ämnar med detta att belysa den funktionella och praktiska innebörd som den föreslagna lagstiftningen har, och lägger på så sätt en empirisk grund för uppsatsen fortsatta konstitutionella analys av krislagstiftningens konstruktion och innebörd.

¹¹¹ T.O. Johansen. *Krisjuridik: rättsliga befogenheter från olycka till höjd beredskap*. (Norstedts Juridik, 2024), s. 35-48.

¹¹² Proposition 2009/10:80. *En reformerad grundlag*. s. 207.

4.1. Sveriges hantering av covid-19-pandemin

Sveriges hantering av covid-19-pandemin skiljde sig drastiskt jämfört med många andra länder, inte minst våra grannländer, genom att smittskyddsåtgärderna präglades av frivillighet snarare än mer ingripande åtgärder från det allmänna.¹¹³ Även om covid-19 klassificerades som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom redan i februari 2020, så användes inga tvingande åtgärder ur smittskyddslagstiftningen under de två år som klassificeringen var aktiv.¹¹⁴ I stället meddelades en rad allmänna råd och rekommendationer från Folkhälsomyndigheten, där den enskildes personliga ansvar betonades främst. Den efterföljande granskningen av Sveriges hantering levererade svidande kritik och lade grunden för den för uppsatsen aktuella propositionens förslag om nya hanteringsmöjligheter vid *allvarliga fredstida kriser*.¹¹⁵

I delbetänkandet SOU 2021:89 *Sverige under pandemin* utvärderar Coronakommissionen¹¹⁶ regeringens, och de statliga förvaltningsmyndigheternas, åtgärder för att begränsa smittspridningen av covid-19-viruset, och de effekter som smittspridningen hade.¹¹⁷ Utredningen konstaterar att de inledande skyddsåtgärderna – allmänna råd om bl.a. det personliga ansvaret att stanna hemma vid symptom samt att hålla god handhygien¹¹⁸ – var otillräckliga för att stoppa, eller ens kraftigt begränsa, smittspridningen i landet.¹¹⁹ Kommissionen konstaterar att smittskyddslagstiftningen i flera avseenden visat sig vara inadekvat, dels eftersom den bygger på frivillighet, dels för att det som rent rättsligt hade kunnat användas förhindrades av praktiska och/eller administrativa skäl. Ett exempel på ett sådant praktiskt hinder är smittskyddslagens regler om isolering av smittade, där lagen föreskriver att en sådan isolering måste ske på en sjukvårdsinrättning samt att smittskyddsläkaren skall ge in en ansökan till allmän förvaltningsdomstol, vilket var en omöjlighet att genomföra när så många var sjuka samtidigt och bristen på vårdplatser var påtaglig.¹²⁰ Men hänvisning till detta drar kommissionen slutsatsen att smittskyddslagstiftningen är allt för individriktad och de tvingande verktyg som den erbjuder enbart kan användas när sjuk- och smittfallen är relativt få, varför den är otillräcklig vid händelse av en pandemi.¹²¹

Den övergripande slutsatsen som kommissionen presenterar är att det sätt som Sverige har valt att organisera sitt smittskydd på är vad som gett upphov den rad problem som uppstod när det gällde att bekämpa pandemin.¹²² Kommissionen konstaterar också att den existerande hälso- och sjukvårdslagstiftningen, tillsammans med den kommunala självstyrelsen, har gett kommuner och regioner ett långtgående självbestämmande på området, vilket väcker frågor om

¹¹³ Johansen, s. 147d.

¹¹⁴ SOU 2021:89. *Sverige under pandemin*. s. 101.

¹¹⁵ Prop. 2024/24:55, s. 65d.

¹¹⁶ Härmed: Kommissionen.

¹¹⁷ SOU 2021:89. *Sverige under pandemin*.

¹¹⁸ HSLF-FS 2020:12 *Gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m.*

¹¹⁹ SOU 2021:89, s. 40f.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Ibid, s. 41d.

¹²² Ibid.

ansvarsfördelningen.¹²³ Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, drog ett tungt lass med uppgiften om samordning i pandemibekämpningen, i avsaknad av andra alternativ på nationell nivå. Utredningen visade att den statliga styrningen av vården har fått ske genom överenskommelser mellan regeringen och SKR, något som kommissionen pekar ut som mycket problematiskt med tanke på att SKR är en arbetsgivar- och intresseorganisation och bör därför självfallet inte bära en betydande del av ansvaret för den nationella bekämpningen av en pandemi.¹²⁴ Den rådande formella ansvarsfördelningen mellan ett stort antal aktörer leder till att det *de facto* ansvaret blir utspädd och otydligt, vilket sammanfattas på detta sätt av kommissionen: ”Sveriges smittskydd var och är decentraliserat och fragmenterat på ett sätt som gör det oklart vem som bär ansvaret för helheten när en allvarlig infektionssjukdom drabbar landet.”¹²⁵

Ur ett maktodelningsperspektiv blir Sveriges hantering av covid-19-pandemin särskilt intressant, då den visade att det normala balansförhållandet som i teorin skall föreligga mellan de tre statliga organen blev starkt förskjutet. Regeringen innehade det officiella och formella ansvaret för smittskyddet, men lämnade i stor utsträckning beslutsfattande och vägledning till Folkhälsomyndigheten och andra statliga förvaltningsmyndigheter. Denna beroendeställning innebar i praktiken att en betydande del av den verkställande makten försköts, från de politiskt ansvariga till den administrativa expertisen. Denna form av decentralisering och ansvarsfragmentering, vilken kommissionen kritiserar, innebar att det faktiska maktutrymmet för nationell styrning begränsades. Regeringen, som den verkställande aktören, hade visserligen en formell möjlighet att fatta besluten, men på grund av sin beroendeställning till expertmyndigheternas utvärderingar så blev styråtgärderna efterhalkande. Domstolarnas funktion som kontrollinstans blev också inskränkt, eftersom de smittskyddsåtgärder som vidtogs i hög grad baserades på rekommendationer snarare än tvingande åtgärder. Detta resulterade i att den vertikala kontrollmekanismen, där domstolar prövar regeringens handlingar, inte realiserades. Sammantaget kan det konstateras att pandemin illustrerade att den svenska maktfördelningen, som normalt sätt vilar på ömsesidig respekt och funktionsfördelning mellan institutioner, utmanas under en kris, och att det kan leda till en situation där normerna sätts ur spel på ett sätt som skapar en ansvarsdiffusion, där det faktiska beslutsfattandet blir otydligt.

4.2. Efterlysandet av en utökad konstitutionell beredskap

I sitt slutbetänkande, SOU 2022:10 *Sverige under pandemin*, som publicerades i februari 2022, gör kommissionen gällande att regeringen omgående borde ha tagit ledningen i alla delar av krishanteringen.¹²⁶ De menar även att regeringen varit alltför beroende av Folkhälsomyndighetens bedömningar, vilket i praktiken innebär att regeringen har förlitat sig

¹²³ Ibid, s. 44f.

¹²⁴ SOU 2021:89, s. 44f.

¹²⁵ Ibid, s. 24.

¹²⁶ SOU 2022:10. *Sverige under pandemin*, s. 19 och 643d.

på Folkhälsomyndighets chef; en enskild person. Detta ser kommissionen allvarligt på och uttrycker att det inte är en tillräckligt bra ordning för beslut vid en allvarlig samhällskris.¹²⁷

Slutbetänkandet inspekterar de rättsliga förutsättningar och principer som gäller i en krissituation och konstaterar att svensk konstitutionell rätt saknar en tillfredställande reglering vid civila kriser.¹²⁸ De enda särskilda regler om kriser som finns i grundlagen rör sådana kriser som inbegrips i begreppen krig och krigsfara i 15 kap RF. Inte heller existerar några regler om undantagstillstånd, vilket innebär att fredstida kriser får behandlas med de allmänna, svenska grundlagsbestämmelserna; lagförslag skall beredas i god ordning såväl i regeringens arbete som under behandlingen i riksdagen. Den normala lagstiftningsprocessen är ofta inte synonym med skyndsamt vilket kan rimma dåligt med en krissituation, där åtgärder behöver vidtas snabbt.¹²⁹

Det finns vissa, enligt kommissionen begränsade, möjligheter att skynda på lagstiftningsprocessen i svensk grundlag, där reglerna om delegering av normgivningskompetens tas upp som exempel.¹³⁰ Delegationsreglerna i 8 kap RF ger en viss möjlighet att snabba på lagstiftning, dock enbart på vissa områden. Kommissionen framför att de betydande begränsningar i att delegera normgivningskompetens i fråga om bl.a. de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap RF utgör ett hinder, då många av de åtgärder som kan krävas i en krissituation kan komma att innebära ett ingrepp i dessa fri- och rättigheter. Något som potentiellt kunde varit aktuellt under covid-19-pandemin var att begränsa mötesfriheten, som måste ske genom lag och därmed med riksdagens medverkan, och kan alltså inte hanteras med delegeringsreglerna för normgivning i 8 kap RF.¹³¹

Vidare belyser kommissionen att det finns en viss flexibilitet i beredningskravet i 7:2 RF, vilket möjliggör en något snabbare lagstiftningsprocess.¹³² Beredningskravet stipulerar att regeringen skall inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter vid beredning av regeringsärenden, och ofta skall även kommuner, sammanslutningar och enskilda få möjlighet att yttra sig över lagförslaget.¹³³ Under normala förhållanden sker detta genom att ett lagförslag skickas ut på en remissrunda, ett skriftligt förfarande där de som vill yttra sig över förslaget vanligtvis har minst fyra veckor på sig att inkomma med sina svar.¹³⁴ Denna tidsram är dock inte lagreglerad, varför processen kan påskyndas vid behov. Under pandemin skickade regeringen ut ett lagförslag om den så kallade pandemilagen¹³⁵, där remisstiden sattes till två veckor.¹³⁶ Än tidigare, under våren 2020, beslutade regeringen om en tillfällig lag om ändring i smittskyddslagen, där remisstiden var blott 24 timmar. Båda förfaranden kritiserades av Lagrådet, dels för den korta remisstiden, dels för det begränsade antalet (och urvalet) av

¹²⁷ SOU 2022:10, s. 19 och 651d.

¹²⁸ Ibid, s. 268d.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid, s. 269d.

¹³¹ Se 2:1 RF, 2:20-24 RF och 8 kap RF.

¹³² SOU 2022:10, s. 269.

¹³³ 7:2 RF.

¹³⁴ SOU 2022:10, s. 269.

¹³⁵ Lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdom covid-19.

¹³⁶ SOU 2022:10, s. 269f.

remissinstanser, men beredningen godtog trots allt med hänsyn till de rådande omständigheterna och behovet av ett snabbt ikraftträdande.¹³⁷

Vidare nämner kommissionen RO, som förvisso inte har ställning som grundlag, men som innehåller vissa särskilda regler för snabbhandling av ett ärende.¹³⁸ Enligt regleringen i RO kan beredningen av ett ärende i riksdagen förkortas avsevärt i en krissituation, där lagen (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid tas upp som ett exempel; beredningen, från utskottsinitiativ till ikraftträdande, tog fyra dagar.¹³⁹

Kommissionen avslutar slutbetänkandet med ett antal bedömningar kring Sveriges krishantering under covid-19-pandemin, bland annat menar de att den rättsliga beredskapen måste bli starkare och föreslår att en parlamentarisk utredning bör överväga förändringar i krishanteringens organisation, där regeringens ansvar och förmåga att styra i en kris bör utgöra fokuspunkten.¹⁴⁰ Kommissionen efterlyser en konstitutionell reglering som möjliggör effektivare styrning under en fredstida kris, och refererar till diverse europeiska grannländers rättsordningar för exemplifiering.¹⁴¹

4.3. Konsten att avundas sina grannars rättssystem

Kommissionen återkommer vid flera tillfällen, i såväl delbetänkandet som slutbetänkandet, till jämförelser med andra, främst europeiska, länders rättsordningar och deras reglering av undantagstillstånd och extraordinära befogenheter vid fredstida kriser.¹⁴² Dessa jämförelser används som kontrast till dem, vad de menar är, betydande begränsningar som finns i det svenska konstitutionella ramverket. Kommissionen konstaterar att merparten av länder i Europa har specifika grundlagsbestämmelser för hantering av *allvarliga fredstida kriser*, något som alltså även var på bordet för Sverige under 2010 års Grundlagsreform, men som inte genomfördes. Det framhålls i utredningarna att avsaknaden av sådana mekanismer i Sverige nu framstår som särskilt anmärkningsvärt i ett europeiskt sammanhang.¹⁴³

Särskilt framträdande i slutbetänkandet är kommissionens beskrivning av det finska konstitutionella ramverket, som sedan länge innehåller en tydligt reglerad möjlighet att utlysa undantagstillstånd vid fredstida kriser.¹⁴⁴ Det är nästintill med vördnad som kommissionen behandlar Finlands robusta och förutseende reglering, i vilken en av grunderna för att utlösa undantagstillstånd vid krissituationer är en pandemi, och som författades redan innan (!) covid-

¹³⁷ Ibid och proposition 2020/21:79. *En tillfällig covid-19-lag*. s. 136.

¹³⁸ SOU 2022:10, s. 270.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid, s. 662d.

¹⁴¹ Ibid, s. 666, och se t.ex. 9:13 RO och 9:15 RO.

¹⁴² SOU 2022:10, kapitel 9.2.

¹⁴³ Ibid, s. 277d.

¹⁴⁴ Ibid.

19-pandemin. Vidare nämner kommissionen Danmark och Norge, som förvisso inte har någon särskilt detaljerad reglering av nödlägen i sina konstitutioner, men vars grundlagar tillåter regeringen att meddela tillfälliga föreskrifter vid krissituationer i de fall parlamentet inte kan samlas. Kommissionen pekar på att det även i dessa grannländer finns en typ av konstitutionell nödbroms, och en flexibilitet i grundlagarna som möjliggör ett snabbt statligt agerande vid situationer där handlingsutrymmet annars skulle vara begränsat.¹⁴⁵

Avslutningsvis sammanfattar kommissionen att det finns en stor variation mellan olika europeiska länders reglering kring krissituationer och nödtillstånd, men att Sverige avviker genom en närmast total frånvaro av särskilda grundlagsbestämmelser på området.¹⁴⁶ Kommissionen framhåller detta som en stor svaghet i den svenska krisberedskapen – medan andra länder har byggt in konstitutionella mekanismer för att hantera exceptionella krissituationer, så har Sverige i stället förlitat sig på ordinarie beslutsordning tillsammans med *ad hoc*-lagstiftning.¹⁴⁷

Det återkommande hänvisandet till andra länders rättssystem förstås, som läsare, som ett uttryck för en systematisk jämförelse där Sveriges konstitutionella reglering framstår som otillräcklig. Jämförelserna används rent retoriskt som ett negativt utrymme, där genom att visa vad andra har, så synliggörs vad vi saknar. Att Sverige skiljer sig från den absoluta majoriteten inom Europa gällande konstitutionella krisregleringar används i utredningen inte enbart som en saklig observation, utan som en markering att Sverige har hamnat utanför, eller bakom, andra länder rent rättsligt. Genom att placera den svenska rättsordningen i ett bredare europeiskt sammanhang så motiveras och legitimeras behovet av en grundlagsreform som syftar till att stärka den nationella krisberedskapen. Låt oss då, i kommissionens anda, pröva detta: det är januari 2020, covid-19-viruset är på ingång, och 16 kap RF är införd i grundlagen – vad blir skillnaden?

4.4. En ny pandemi och en ny krislagstiftning – vad förändras?

Om 16 kap RF existerade vid covid-19-pandemins utbrott hade Sveriges pandemihantering *troligtvis* tagit en annan riktning. Den aktuella krislagstiftningen möjliggör ett snabbt och rättsligt förankrat beslutsfattande genom de särskilda befogenheter som står till regeringens förfogande. Den största verkning som lagstiftningen skulle ha haft, jämfört med den faktiska hanteringen, är att åtgärder hade kunnat införas med bindande verkan, på ett tydligare och mer effektivt sätt.¹⁴⁸

Konkret hade detta inneburit att regeringen, i stället för att förlita sig på allmänna råd och rekommendationer, hade haft möjligheten att meddela bindande föreskrifter med omedelbar

¹⁴⁵ SOU 2022:10, s. 277d.

¹⁴⁶ Ibid, s. 279.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Se avsnitt 3.1. Översikt av det nya 16 kap RF.

verkan för att begränsa smittspridningen. Åtgärder som exempelvis tillfälliga stängningar av verksamheter, begränsningar av sammankomster och andra restriktioner i rörligheten hade kunnat meddelas tidigare och med större rättslig tydlighet, då den ordinarie beredningsprocessen inte hade behövts iaktas. Vidare hade 16 kap RF inneburit ett tydligare ansvar hos regeringen som krisledande aktör. Den faktiska hanteringen av pandemin präglades av en ansvarsfragmentering och en betydande beroendeställning gentemot förvaltningsmyndigheterna, främst Folkhälsomyndigheten. Med de konstitutionella krishanteringsmöjligheterna hade regeringen dock innehaft både ett tydligare mandat och ett tydligare ansvar för de åtgärder som vidtogs under pandemibekämpningen, och den politiska styrningen hade därigenom blivit tydligare i sitt uttryck jämfört med den indirekta förmedlingen av myndigheternas expertis som kännetecknade covid-19-pandemin.

En ytterligare konsekvens hade varit att domstolarnas kontrollmekanismer hade kunnat utnyttjas i större utsträckning. Möjligheterna till meddelandet av bindande föreskrifter i 16 kap RF innebär i sin tur att föreskrifterna kan bli föremål för rättslig prövning, till skillnad från de allmänna råd och rekommendationer som meddelades under pandemin. Den bindande normgivningen hade därför kunnat stärka domstolarnas roll som kontrollinstans under krishanteringen.

Samtidigt måste det påpekas att den tidsvinst som den föreslagna lagstiftningen erbjuder uppskattas till maximalt ett par dagar, och, som konstaterats ovan, existerar redan möjligheter till påskyndande beredningsförfaranden i det svenska rättssystemet. Alla dessa möjligheter till en starkare konstitutionell styrning förlitar sig dessutom på att ett aktiveringsbeslut av de särskilda befogenheterna fattas.¹⁴⁹ Stor del av den kritik som kommissionen riktade mot Sveriges hantering av pandemin var att den präglades av ett efterhalkande, och att åtgärderna som vidtogs i pandemins inledning var för återhållsamma och försiktiga. Mot denna bakgrund kan det då ifrågasättas om regeringen eller riksdagen hade, i covid-19-pandemins startskott, faktiskt varit beredda att slå på stora trumman och aktivera den aktuella krislagstiftningen, eller om det hade upplevts som ett alltför drastiskt beslut. Möjligtvis hade aktiveringen dröjt till ett senare skede, när krisen redan var utpräglad, liksom hur de faktiska pandemiåtgärderna successivt introducerades. Det är emellertid inte möjligt att sia om vad som skulle kunna ha blivit annorlunda i händelseförloppet, eller om det hade blivit annorlunda alls, om 16 kap RF var i kraft under covid-19-pandemin. Det kan dock konstateras att det helt klart hade inneburit en utökad konstitutionell *möjlighet* till att hantera krisen på ett mer slagkraftigt vis.

4.5. Sammanfattning

I detta kapitel undersöktes anledningarna bakom den nya grundlagsreformen. I avsnitt 4.1., redogjordes det för Coronakommissionens utredning av Sveriges hantering av covid-19-pandemin, där kritiken mot den konstitutionella krisberedskapen lyftes fram. Det påvisades att smittskyddsåtgärderna präglades av ett efterhalkande beslutsfattande tillsammans med otydliga

¹⁴⁹ Se 16:1 RF.

ansvarsförhållanden. I avsnitt 4.2. behandlades kommissionens efterlysande av en stärkt konstitutionell beredskap, där det konstaterades att den svenska grundlagen saknar särskilda regleringar för civila kriser vilket försvårade pandemihanteringen. Därefter, i avsnitt 4.3., analyserades de jämförelser med andra europeiska rättsordningar som kommissionen använde för att motivera behovet av en grundlagsreform, där det visades hur Sveriges avsaknad av konstitutionell reglering på området framstår som avvikande i det europeiska sammanhanget, vilket används som ett argument för att stärka den nationella krisberedskapen.

Avslutningsvis prövades den hypotetiska frågan om vad som skulle förändrats om det föreslagna 16 kap RF redan varit i kraft under pandemin, i avsnitt 4.4.. Analysen visade att lagstiftningen sannolikt hade möjliggjort en mer centraliserad krisstyrning och en tydligare ansvarsfördelning, samtidigt som den faktiska effekten beror på tidsanpassningen av själva aktiveringsbeslutet. Kapitlet påvisade därmed den nya grundlagsregleringens potentiella förstärkning av Sveriges krisberedskap, samtidigt som det erinrade om att slagkraften i lagstiftningen är beroende på att den faktiskt aktiveras.

5. Vilka nackdelar finns när denna typ av tidssparande lagstiftning förekommer i grundlag?

Det föreslagna 16 kap RF syftar till att möjliggöra ett snabbare, statligt agerande vid extraordinära situationer. En sådan tidsbesparande reglering på grundlagsnivå aktualiserar dock konstitutionella risker i förhållande till maktindelningen och de demokratiska ansvarsförhållandena. Detta kapitel avser därför att analysera vilka nackdelar som kan uppstå till följd av den stundande grundlagsreformen. För att göra detta så riktas fokus först mot Ungern och Polens användande av sina konstitutionella krisregleringar, för att exemplifiera hur utökade krisbefogenheter kan användas som ett verktyg för att genomdriva den styrande maktens politiska ambitioner, samt hur bristande demokratisk kontroll kan möjliggöra en maktkoncentration hos den sittande regeringen.

Därefter koncentreras analysen på 16 kap RF, särskilt de tidsramar och tidsfrister som stipuleras i lagtexten, vilka syftar till att verka som inbyggda kontrollmekanismer som skall förhindra ett missbruk av regleringen. Uppsatsen analyserar hur svagt definierade tidsgränser kan förskjuta den institutionella maktbalansen mellan riksdag och regering, samt vilka effekter det kan få. Avslutningsvis problematiseras tidens roll inom krislagstiftningar ytterligare, genom att beskriva hur idén om tid kan användas som ett legitimerande verktyg i händerna på den regerande makten och vilka konsekvenser ett sådant användande kan få för demokratins funktionssätt.

5.1. En blick utåt i Europa

Nedan kommer Ungern och Polens opportunistiska användning av sina konstitutioner att presenteras, och hur deras regeringar selektivt åberopar politiskt gynnsamma bestämmelser på diametralt motsatta sätt. I Ungerns fall har regeringen kritiserats för en systematisk och långtgående överanvändning av sina särskilda konstitutionella nödbefogenheter. Landet har befunnit sig i ett formellt utlyst nödläge sedan mars 2020, och denna normalisering av krisläget har skapat en politisk miljö där statsmakten har kunnat koncentrera sin makt, med en mycket begränsad institutionell motvikt. Polen representerar den motsatta ytterligheten, och anklagas i stället för en underanvändning av sina konstitutionella krisbefogenheter. Den polska regeringen har i flertalet fall avstått från att utlysa ett formellt nödläge, trots påvisat behov av de medel som realiseras vid en sådan aktivering. Denna åsidosättning av konstitutionella nödbefogenheter som landet påvisar har lett till en försvagning av förutsebarheten i rättssystemet, samtidigt som den polska regeringen har undvikit det juridiska ansvar som följer med en aktiverad krislagstiftning.

Tillsammans visar dessa två länder på hur konstitutionella krisbestämmelser kan utgöra kraftfulla verktyg för regeringar som ämnar att stärka sin politiska kontroll, beroende på hur de tillämpas – eller inte tillämpas. De illustrerar därmed även vikten av en noggrann granskning

av riskerna kring liknande konstitutionella krisbefogenheter, inte minst för att säkerställa att de inte i framtiden kan användas på ett sådant sätt som underminerar demokratins funktionssätt.

5.1.1. Ungerns konstitutionella förutsättningar inför pandemin

Ungern används ofta som ett praktexempel när en nedmontering av demokrati skall diskuteras, bl.a. för att det är det första exemplet i modern tid på en konstitutionell återgång från ett fullfjädrat, liberaldemokratiskt system till ett, först, illiberalt, för att senare röra sig mer och mer mot en autokratisk regim.¹⁵⁰ År 1989 genomgick Ungern en enorm politisk och rättslig transformation, då alla institutionella element som tillhör en liberal, konstitutionell demokrati introducerades, däribland maktdelningsprincipen och en garanti av grundläggande rättigheter, styrda av rättsstatsprincipen.¹⁵¹ Även om Ungern hyllades för denna nya, demokratiska ordning så fanns det ett flertal svagheter med transformationen. Den verkställande makten var vid denna tid stabil tack vare de konstitutionella befogenheter som gavs till premiärministern genom den nya rättsordningen, men många av de nyinrättade, institutionella ramverken efterlevdes inte och forskare varnade tidigt för Ungerns ”simulerande demokrati” med normöverträdelser och växande korruption som genomsyrade landets politiska utveckling bakom stängda dörrar.¹⁵²

Den demokratiska nedmonteringen i Ungern startade synligt år 2010, när det nationalkonservativa partiet Fidesz vann valet och Viktor Orbán blev premiärminister.¹⁵³ Direkt efter valet började Orbán konstruera grundpelarna för vad som skulle bli hans personalistiska autokrati; elittransformering, utvecklandet av medienätverk under statens kontroll och ett tungt, ekonomiskt klientel. Genom den s.k. elittransformeringen omvandlades statliga institutioner, som universitet och domstolar, genom inrättandet av ett nytt och statslojalitetsbaserat toppskikt i maktpositioner för att säkra ett långsiktigt inflytande för Orbán. Oberoende medier köptes antingen upp eller stängdes ner, samtidigt som ett statligt (regeringsvänligt) mediekomplex skapades för att forma opinionen.¹⁵⁴ Ett ekonomiskt klientel, bestående av Orbán närmaste nätverk, bildade en ny affärselit med statliga kontrakt och gynnande, riktade ekonomiska beslut. Tillsammans ledde dessa åtgärder till en snabb maktkoncentration hos Orbáns regering och möjliggjorde hans, än idag, fortsatta innehavande av premiärministerposten.¹⁵⁵

¹⁵⁰ G. Halmai. Memory laws and the rule of law: Rule of Law Backsliding and Memory Politics in Hungary. *European constitutional law review*. Vol. 19(4) (2023): s. 603.
<https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/S157401962300024X?pdf>

¹⁵¹ Halmai, s. 603.

¹⁵² G. Ilonszki & G. Lengyel. From Democracy to Personalist Electoral Autocracy: The Case of Hungary. *Politics & policy (Statesboro, Ga)*. 53:4 (2025): s. 3. <https://onlinelibrary-wiley-com.ezproxy.ub.gu.se/doi/epdf/10.1111/polp.70057>

¹⁵³ Ibid, s. 4.

¹⁵⁴ Ibid, s. 5d.

¹⁵⁵ Ibid, s. 8d.

5.1.2. Ungerns utdragna användning av krislagstiftningen

Under Ungerns demokratisering 1989 infördes en exakt definition av de specifika omständigheter som kunde aktivera krislagstiftningsbefogenheter i konstitutionen.¹⁵⁶ Denna precision syftade till att förhindra maktmissbruk, genom att undvika en alltför allmänhållen reglering som potentiellt skulle kunna medge okontrollerad auktoritet för den styrande makten. Bland annat stipulerades det att konstitutionen och dess innehåll inte kunde upphävas under en utlyst krissituation, för att säkerställa att de konstitutionella skyddsmekanismerna för det demokratiska styrsystemet och för att medborgarrättigheterna skulle förbli i kraft oavsett händelse. Ramverket kring och inom krislagstiftningen konstruerades på ett sätt som strävade efter en balans, mellan å ena sidan en effektiv krishantering, å andra sidan ett skydd för demokratiska principer.

Ungerns nya konstitution, *the Fundamental Law*, som upprättades 2011, bibehöll samma design på krislagstiftningen i mångt och mycket, men förflyttade regleringen till ett separat kapitel i konstitutionen, titulerad *den särskilda rättsordningen*¹⁵⁷, och ändrade därmed den konstitutionella strukturen.¹⁵⁸ Som svar på utbrottet av covid-19-pandemin i början av 2020 rekonstruerades den särskilda rättsordningen ytterligare, genom två tilläggsbestämmelser omvandlades den tidigare, mycket precisa systematiseringen av krissituationer, till en mer allmän definition, där den verkställande makten koncentrerades totalt hos regeringen. Lagändringen motiverades med hänvisning till att det skulle tillåta en mer effektiv krishantering, med robustare verktyg för regeringen att använda i nödlägen.¹⁵⁹

I mars 2020 utlyste Ungern ett sådant ”state of danger” för att bekämpa covid-19-pandemin.¹⁶⁰ Detta gav regeringen en särskild befogenhet att utfärda bindande föreskrifter på eget bevåg, en makt som i normalfallet åligger nationalförsamlingen i Ungern.¹⁶¹ Med denna utökade makt kunde regeringen stifta och fastställa lagar som överskred, och därmed upphävde, befintlig lagstiftning. Enligt *den särskilda rättsordningen* är denna utökade befogenhet hos regeringen specifikt till för att bekämpa nödsituationen och för att säkerställa en återgång till normal rättsordning så snart som möjligt. Enligt de rådande bestämmelserna i mars 2020, var den maximala giltighetstiden för dessa bindande föreskrifter meddelade av regeringen 15 dagar, varefter en parlamentarisk granskning krävdes. För att de skulle förbli i kraft så krävdes parlamentets godkännande. I slutet av mars införde Ungern dock en bemyndigandelag¹⁶², genom vilken maktfördelningen skiftades; den tillät samtliga föreskrifter meddelade av regeringen under ett utlyst nödläge att förbli i kraft under hela krissituationen. Parlamentets makt att ogilla föreskrifterna var här snarast symbolisk, då regeringen besuttit en stor

¹⁵⁶ F. Gárdos-Orosz & E. Burján. From Constitutional Risk Management to Constitutional Risk Management (Emergency Law Misuse) in Hungary. *European journal of risk regulation*. 16:2 (2025): s. 423f. <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/S1867299X24001028?pdf>

¹⁵⁷ Special legal order [min översättning]. Härmed även: krislagstiftningen/det särskilda kapitlet.

¹⁵⁸ Gárdos-Orosz & Burján, s.423f.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid, s. 422.

¹⁶¹ Ibid, s. 426f.

¹⁶² The Enabling Act [Min översättning].

parlamentarisk majoritet sedan valet 2010, då Orbán började konstruera sin personalistiska autokrati. Även om så inte hade varit fallet, så gav krislagstiftningen i konstitutionen också regeringen befogenhet att utföra föreskrifter som kunde hindra parlamentet från att sammanträda, vilket hade hindrat parlamentet från att utöva sin kontrollmakt oavsett politiseringen.¹⁶³

Bemyndigandelagen var i kraft fram tills juni 2020, då Ungern upphävde den rådande krissituationen i samband med att en ny utlystes: Lex COVID.¹⁶⁴ Lex COVID-lagstiftningen innehöll 410 artiklar som, i och med införandet, ändrade och upphävde dussintals befintliga lagar, samtidigt som flera nya krisbestämmelser introducerades in i det ordinära rättssystemet. På så sätt institutionaliserades flera undantagsåtgärder och erbjöds en permanent, rättslig ställning. Mellan åren 2020–2024 utfärdades över tusen dekret av Ungens regering med stöd av krisbefogenheterna i konstitutionen. En del av dem relaterade till pandemibekämpning och skydd, dock långt ifrån alla. Gemensamt för samtliga är dock att varken proportionaliteten eller nödvändigheten för dessa föreskrifter inte har utretts av parlamentet, trots att det ställs ett konstitutionellt krav på en sådan bedömning. Tvärtom så har parlamentet bistått regeringen genom att införa fler och fler nya lagar för att främja regeringens befogenheter ytterligare. Detsamma gäller regeringens kontinuerliga förlängning av krissituationen, som i skrivande stund nu har förlängts till 14 maj 2026, och som inte heller har blivit föremål för parlamentarisk kontroll.¹⁶⁵

5.1.3. Smakprov på Ungerns nödlägesbestämmelser

Ett flertal europeiska länder stängde sina gränser och införde så kallade ”lockdowns” under pandemin, men den ungerska regeringen tog det ett, eller flera steg, längre. Redan utlysta tilläggsval ställdes in, och de ordinarie domstolarna i landet suspenderades genom att utlysa en ”extraordinär rättslig helgdag”^{166, 167} Den ungerska regeringen kriminaliserade även handlingar som bedömdes kunna hindra epidemiologisk kontroll, såsom spridningen av osanna eller förvrängda uppgifter vilka kunde anses kapabla att störa ett framgångsrikt skydd för allmänheten. Dessa bestämmelser var tillräckligt vaga för att ha en avskräckande effekt på vad som annars kunde anses som en legitim och meningsfull kritik av regeringens pandemibekämpningsåtgärder, och de har därtill använts praktiskt i riktade attacker mot regeringskritiker. Anmärkningsvärt är att dessa regler kommer att kvarstå i det ordinarie rättssystemet även efter att det utlysta nödläget upphör.¹⁶⁸

¹⁶³ Gárdos-Orosz & Burján, s. 427f.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Gárdos-Orosz & Burján, s. 427f. och S. Mammadli. *Hungary extends state of emergency ahead of upcoming elections*. Caliber. (2025-10-21) <https://caliber.az/en/post/hungary-extends-state-of-emergency-ahead-of-upcoming-elections> (Hämtad: 2025-11-27).

¹⁶⁶ Extraordinary judicial holiday [Min översättning].

¹⁶⁷ K. Kovács. The COVID-19 Pandemic: A Pretext for Expanding Power in Hungary. I J. Grogan & A. Donalds (red.). *Routledge Handbook of Law and the COVID-19 Pandemic*. (Routledge, 2022), s. 263.

¹⁶⁸ Ibid.

En av de mest restriktiva extraordinära åtgärderna som antogs i Ungern var det totala förbudet mot offentliga sammankomster, vilken stipulerades genom ett regeringsdekret i november 2020.¹⁶⁹ I ungersk lag definieras en offentlig sammankomst som ”en offentlig sammankomst som hålls med minst två personer för att uttrycka en åsikt om en offentlig angelägenhet”¹⁷⁰, och förbudet utgjorde således en generell inskränkning på mötesfriheten, snarare än att vara en ordningsreglering. Förbudet tog dessutom inte enbart sikte på offentliga sammankomster, utan förbjöd också sammankomster på privata platser om fler än tio personer var närvarande. Överträdelse av bestämmelserna ledde till höga böter. Det absoluta förbudet mot rätten att samlas, liksom andra samtida rättighetsbegränsningar som införts i Ungern, förblev *de facto* obestridliga till följd av det parlamentariska övertag Orbáns parti besatt; med två tredjedelar av mandaten i parlamentet så godkändes samtliga lagförslag och konstitutionella ändringar utan substantiell granskning.¹⁷¹

Rättslig granskning av de extraordinära åtgärder som vidtogs var också närmast obefintlig.¹⁷² De ordinarie domstolarna i Ungern saknar behörighet att pröva författningsenligheten av lagar och regeringsdekret, även om de besitter en möjlighet att inleda ett sådant förfarande genom att hänskjuta frågan till författningsdomstolen. Detta var exakt det den civilsamhälleorganisationen Hungarian Helsinki Committee bad den Högsta domstolen att göra i det så kallade ”bildemonstrationsmålet”, där demonstranter som hade kört runt i centrala Budapest och tutat i opposition mot regeringens hantering av covid-19-pandemin ålades kraftiga böter på grund av brott mot landets nedstängningsregler. Demonstranterna argumenterade i Högsta domstolen för att förbudet mot offentliga sammankomster var författningsstridigt och bad domstolen att inleda ett förfarande gällande detta i författningsdomstolen. Den Högsta domstolen avslog framställningen, men även om begäran hade bifallits är det högst osannolikt att författningsdomstolen skulle döma emot förbudet – författningsdomstolen har aldrig motsatt sig Orbán-regeringen i politiskt känsliga fall.¹⁷³

Sammantaget kan det konstateras att Ungerns konstitutionella ramverk har, särskilt tack vare dess krislagstiftning, kunnat utvidgats och manipulerats på ett sätt som har lett till en urholkning av rättsstatsprincipen och en försvagning av demokratiska ideal. Den konstitutionella reglering som ursprungligen inrättades för att hantera tillfälliga krissituationer har nu, på grund av successivt utökande deklarerationer och tillägg i rättssystemet, blivit ett permanent tillstånd i Ungern. Själva utlysandet av, men också styrningen under, krissituationen har normaliserats vilket kan försvåra möjligheterna att återgå till en demokratisk styrningsmodell. Avsaknaden av strikta kontrollmekanismer och skyddsåtgärder har också gjort det praktiskt tagit omöjligt för domstolen att rättsligt neka regeringens hävdande av kristillstånd, varför detta har kunnat fortgå. Krislagstiftningen i Ungern har möjliggjort en stor och okontrollerad maktkoncentration hos regeringen.

¹⁶⁹ Ibid, s. 264f.

¹⁷⁰ A public gathering held with at least two persons to express an opinion on a public affair [Min översättning].

¹⁷¹ Kovács, s. 264f.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ibid.

5.1.4. Det motsatta problemet: Polens skönsmässiga tillämpning av sin konstitutionella krislagstiftning

Den polska konstitutionen innehåller ett särskilt kapitel som rör krissituationer och nödlägen, och har gjort det sedan 1997.¹⁷⁴ Kapitlet innehåller principer för statliga aktörers verksamhet och anger i vilken grad medborgares fri- och rättigheter kan begränsas under den specifika krissituationen. Även specifika regler kring principer, omfattning och sätt att kompensera för en förlust av egendom till följd av eventuella begräsningar som ett utlyst nödläge kan innebära stipuleras i konstitutionen. Trots att flera stora händelser har skett i och runt om landet sedan dess så aktiverades krislagstiftningen för första gången 2021, då Polen utlyste ett konstitutionellt nödläge med hänsyn till den migrationskris som regeringen hävdade rådde vid landets gräns mot Belarus.¹⁷⁵

Polen har innan dess konsekvent avstått från att utlysa och aktivera sin konstitutionella krislagstiftning, trots att det inte har varit brist på händelser som har kunnat motivera behovet av extraordinära befogenheter.¹⁷⁶ Flera naturkatastrofer – översvämningar som påverkade stora delar av landet år 2001, torka som orsakade flera skogsbränder, svårigheter med vattenförsörjning till befolkningen samt resulterade i betydande jordbruksförluster under åren 2000, 2003 och 2006 – medförde inget (officiellt utlyst) konstitutionellt nödläge, trots att dessa situationer gott och väl ryms inom lagstiftningens praktiska tillämpningsområde. Inte heller utbrottet av covid-19-pandemin motiverade Polen att utlysa ett nödläge, till skillnad från många andra länder i Europa, trots det uppenbara hotet pandemin utgjorde mot medborgarnas hälsa och säkerhet. Det som till slut fick staten att aktivera sin konstitutionella nödrätt var alltså den migrationskris de såg vid den Polsk-Belarusiska gränsen 2021. När en liknande, om inte värre sett till antalet flyktingar, migrationskris skedde några månader senare vid den Polsk-Ukrainska gränsen, utlystes dock inget sådant nödläge.¹⁷⁷

Det utlysta nödläget i Polen 2021 motiverades av att det förelåg ett särskilt hot mot de polska medborgarnas säkerhet och den allmänna ordningen i landet. Hotet förelåg, enligt den polska regeringen, inte på grund av antalet flyktingar som försökte korsa gränsen, utan på grund av att situationen egentligen utgjorde ett ”hybridkrig” från Belarus sida; Polen hävdade att belaruriska myndigheter orkestrerat flyktingströmmarna i en planerad och avsiktlig aktion i syfte att destabilisera situationen vid den polska gränsen och därmed orsaka en flyktingkris.¹⁷⁸

¹⁷⁴ M. Florczak-Wątor. Constitutional Challenges in Emergency Governance: An Analysis of Poland’s Reluctance and Regulatory Ambiguities in States of Emergency. *European Journal of Risk Regulation*. 16:2 (2025): s. 433f. <https://doi.org/10.1017/err.2024.104>

¹⁷⁵ Florczak-Wątor, s. 433f.

¹⁷⁶ Ibid, s. 434 och s. 439.

¹⁷⁷ Ibid, s. 438f.

¹⁷⁸ Ibid, s. 440.

Analysen av Polens utlysande, tillsammans med regeringens motivering, av nödläget har visat att det mest troliga syftet bakom åtgärderna var att förhindra polska medborgare – främst aktivister, men även läkare och advokater – från att hjälpa belarusiska migranter som försökte korsa gränsen.¹⁷⁹ Många polska medborgare verkade vid gränsen och utövade sina konstitutionella rättigheter att assistera migranterna, men med det utlysta nödläget fick de polska soldaterna stationerade vid gränsen en befogenhet att förhindra denna assistans. Det utlysta nödläget var endast gällande i området vid den Polsk-Belarusiska gränsen, och gav därmed enbart utökade befogenheter till de statliga aktörerna som verkade i just detta område. Detta innebar att de många begränsningar på de polska medborgarnas fri- och rättigheter som ålades dem vid gränsen skedde under statens normala funktion, eftersom landet verkade som vanligt överallt annars. Forskare menar att krislagstiftningen här användes av den polska regeringen som ett verktyg för att begränsa medborgarnas rättigheter och behjälpa regeringen politiska mål på ett lagenligt sätt.¹⁸⁰

Det konstitutionellt utlysta nödläget år 2021 har också väckt tvivel med hänsyn till den kompensationsmekanism som skall aktiveras vid nödläget. Mekanismen beviljar medborgare som lidit skada till följd av den begränsning av mänskliga rättigheter som undantagstillståndet orsakar att ersättas för denna av staten.¹⁸¹ Trots tillämpligheten av kompensationsmekanismen, så genomfördes den inte i praktiken. I stället så antog parlamentet en särskild lag, efter att det konstitutionella nödläget redan hade utlysts för situationen vid gränsen mot Belarus, som fastställde alternativa regler för kompensation. Dessa nya regler var betydligt mindre förmånliga för de drabbade medborgarna jämfört med de regler som stipuleras i konstitutionen.¹⁸²

Polen valde alltså att inte aktivera den tillgängliga konstitutionella nödlagstiftningen för att bekämpa covid-19-pandemin. I stället antog Polen en ny lag inom den ordinära rättsordningen, vilken tilldelade regeringen nya verktyg och befogenheter för att hantera pandemin, samtidigt som den möjliggjorde ett kringgående av de ”nackdelar” som en aktivering av konstitutionens nödläge skulle innebära: kompensation till de drabbade och en uppskjutning av presidentvalet som var planerat till maj 2020, vilket var ett val som det sittande regeringspartiet hoppades på att vinna.¹⁸³

Sammanfattningsvis så visar Polens hantering av krissituationer att själva beslutet att utlysa, eller avstå från att utlysa, ett konstitutionellt nödläge inte nödvändigtvis styrs av objektiva omständigheter, utan i hög grad motiveras av politiska överväganden. När regeringen såg risker för sina egna politiska intressen så applicerades alternativa lösningar som låg utanför konstitutionens ramverk, medan det utlysta nödläget 2021 användes på ett sätt som gynnade

¹⁷⁹ Ibid, s. 440-443.

¹⁸⁰ Florczak-Wątor, s. 440d.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ T. Drincózi & A. Bień-Kacała. COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism. *Theory and practice of legislation*. 8:1-2 (2020): s. 180f.
<https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1782109>

deras politiska mål. Denna selektiva och skönsmässiga tillämpning av konstitutionens krismekanismer väcker frågor om rättsstatlighet och medborgares möjligheter att åtnjuta sina grundläggande fri- och rättigheter, även i kristider.

5.1.5. Vad kan vi lära oss av Ungern och Polen?

Ungern och Polens agerande under de senaste årens kriser har presenterats i syfte att exemplifiera hur konstitutionella krisregleringar kan användas, och därigenom även missbrukas, när politiska intressen tillåts styra över rättsstatliga principer. Som Europaparlamentet senare har konstaterat så utgör flera av de åtgärder som vidtagits av de båda regeringarna ett agerande som är ”helt oförenliga med europeiska värderingar”.¹⁸⁴ Det gäller både den ungerska regeringens konstanta och vidsträckta undantagsbefogenheter, som den polska regeringens selektiva aktivering, och uppenbara kringgående, av sin konstitutionella nödrätt.

I Ungern hänförs den största konstitutionella risken till det faktum att undantagstillståndet koncentrerar makten till regeringen utan tillräcklig kontroll av tillämpningen, vilket öppnar upp för ett maktmissbruk hos den verkställande makten, genom vilken de demokratiska institutionerna och grundläggande fri- och rättigheter undergrävs. En effektivare krishantering skulle i stället kräva tydligare kriterier för aktiveringen av särskilda undantagsbefogenheter, en starkare tillsyn, och att samtliga åtgärder är både tidsbegränsade i sin applicering och möjliga att pröva rättsligt. Lärdomarna från både Ungern och Polen visar att krisregleringsmekanismer kan missbrukas antingen genom att tillämpas utan tydlig eller tillräcklig motivering, eller genom att ignoreras helt när det är politiskt fördelaktigt. Detta väcker viktiga frågor om gränserna i statens handlingsutrymme vid en aktiv krissituation, samt belyser vikten av att lagstiftningen omges av funktionella kontrollmekanismer för att skydda det demokratiska styrelsesättet och rättsstatsidealet.

I Polen har dessutom krishanteringen präglats av politisk konflikt och polarisering, där regering och opposition står långt ifrån varandra och samarbetet har varit nästintill obefintligt. Den ledande politiska kraften i landet har inte avstått från att försöka dra nytta av krisen för att främja sina egna syften, vilket framgick tydligt när regeringen valde att införa en ordinarie lagstiftning i stället för att utlysa ett konstitutionellt nödläge. Krislagstiftningen som sådan, vilken i teorin skall skydda och säkerställa demokratin även i exceptionella situationer, kan därmed i praktiken riskeras att förvandlas till ett redskap för politisk maktkonsolidering.

Samtidigt är det viktigt att medge att vissa extraordinära situationer kräver extraordinära handlingar. Under covid-19-pandemin sågs exempel på detta runt om i Europa, då temporära begränsningar av vissa fri- och rättigheter och justeringar i demokratins funktionssätt, i avsikten att skydda liv och hälsa, ansågs legitima. I Ungerns fall så saknar dock flera av regeringens

¹⁸⁴ Europaparlamentets resolution RC-B9-0143/2020 om en samordnad EU-insats mot covid-19-pandemin och dess konsekvenser. p. 36. och Drincózi & Bień-Kacala, s. 173.

åtgärder ett rimligt samband med krisens faktiska behov, exempelvis åtgärden att helt beröva medborgarna sin rätt att demonstrera eller gå till en oberoende domstol för att pröva ett regeringsbeslut. Här gick åtgärderna långt utöver vad pandemin kunde motivera.

Avslutningsvis bör erfarenheterna från Polen och Ungern lära oss att konstitutionell krisreglering kräver tydliga begränsningar, starka parlamentariska och rättsliga kontrollmekanismer, samt en kultur av politiskt ansvarsutkrävande. Utan skyddsmekanismer kan undantagsbefogenheter snabbt utgöra ett hot mot demokratin, i stället för att verka i dess egentliga syfte att skydda den – om den hamnar i fel händer.

5.2. Gällande tidsramarna i 16 kap RF

5.2.1. Aktiveringsbeslutets tidsram i 16:1 RF

Undantaget till huvudregeln om att en kvalificerad majoritet i riksdagen skall enas om att fatta aktiveringsbeslutet i 16:1 RF kan realiserats ”om det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas...”.¹⁸⁵ Beslut skall i sin tur underställas riksdagens godkännande ”så snart som möjligt”.¹⁸⁶ Detta är en kritiserad punkt i den föreslagna lagstiftningen, särskilt eftersom propositionen även innehåller lagförslag som stärker riksdagens möjligheter att sammanträda. Behovet av denna undantagsbestämmelse ifrågasätts därför av flera remissinstanser, inte minst med hänsyn till att den uppskattade tidsvinsten till följd av ett aktiveringsbeslut från regeringen i stället för riksdagen maximalt uppgår till ett par dagar.¹⁸⁷

Dessa tidsgränser är, snällt sagt, vaga. Det finns ingen exakt tidsram för vad ”så snart som möjligt” bör innebära, vilket i sin tur introducerar en rättslig osäkerhet och en konstitutionell risk. Som remissinstanser påpekat är den tidsvinst som undantaget beräknas uppnå marginell i förhållande till de risker som den kan aktualisera när regeringen tillåts agera utan föregående parlamentarisk prövning. Ur ett maktdelningsperspektiv blir just detta förhållande mellan tid och makt central. Enligt det ramverk uppsatsen utvecklade i avsnitt 2 så är den mest grundläggande principen i svensk konstitutionell rätt folksuveräniteten, vilken representeras av riksdagen.¹⁸⁸ I vår parlamentariska modell, där gränsen mellan den verkställande och den lagstiftande makten redan präglas av en viss överlappning, så utgör tydliga tidsramar ett avgörande krav för att bevara den institutionella balansen. I detta fall, när lagstiftningen i stället använder öppna uttryck för sina tidsramar, så skapas ett tidsmässigt utrymme där regeringen ensamt kan agera, samtidigt som riksdagens möjlighet att utöva sin kontrollmakt förskjuts i tid.

Tidsförskjutningen förstärks när den kombineras med den initiala definitionsmakten som ligger i aktiveringsbeslutet. Mot bakgrund av Loevys teori om *den juridiska politiken i definitioner*,

¹⁸⁵ 16:1 2 st första meningen RF.

¹⁸⁶ 16:1 2 st andra meningen RF.

¹⁸⁷ Prop. 2024/25:155 s. 85d, se bl.a. remissvar från Civil Rights Defenders, Centrum för rättvisa, och Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen.

¹⁸⁸ Se avsnitt 2.1.3. *Maktdelningsprincipen inom ramen för uppsatsen.*

som visar att en krissituation inte uppstår utan snarare konstrueras av maktinnehavarna, blir detta ett slags dubbelt maktinnehav; först att regeringen definierar att krissituationen är så pass allvarlig att riksdagens beslut inte kan avvaktas, och sedan att den ges befogenheten att agera utefter sin egen definition.¹⁸⁹ Själva definitionsögonblicket blir därmed i sig en kritisk punkt, där den verkställande makten agerar framför den lagstiftande i både praktisk handlingskapacitet, men även i rättslig tolkning. Tidsdimensionen blir också ett verktyg, då den används för att legitimera utvidgade befogenheter. Den påstådda brådskan rättfärdigar här undantaget, samtidigt som den oklara tidsbegränsningen för riskdagens underställande skapar ytterligare utrymme för regeringen att expandera sin handlingssfär.¹⁹⁰

Med fasta i Loevys teorier innebär den vaga tidsbegränsningen i aktiveringsbeslutet en maktförskjutning, dels genom definitionen av att krissituationen ”inte kan avvaktas” i förmån för riksdagen, dels genom den efterföljande temporalitet, inom vilken regeringens beslut får verkan innan varken riksdag eller domstolarna kan utöva kontroll. Detta illustreras vidare av exemplen i Polen och Ungern. Ungern är ett praktexempel på hur undantagslagstiftning som saknar tydliga tidsgränser snabbt kan bli normaliserade, där den verkställande makten återkommande förlänger sin utvidgade befogenhet genom flexibla tidsbestämmelser, och därigenom förskjuter maktbalansen från parlamentet. Polens regering använde den motsatta strategin. Genom att undvika att utlysa ett konstitutionellt nödläge, och därmed även undvika de tidsramar som ett sådant beslut hade aktiverat, så kunde regeringen utnyttja en ökad handlingsfrihet utan de formella krav som nödläget kräver. Gemensamt för båda fall är att *tiden* användes som ett verktyg för maktkoncentration, snarare de faktiska krisåtgärdernas innehåll. När tidsramar är vaga kan de användas för politisering, och därmed underminera ansvarsutkrävnings- och granskningsmöjligheterna.

Kopplat till den svenska kontexten så kan formuleringen ”så snart som möjligt” innebära att riksdagens kontrollfunktion försvagas, eller helt förloras, under den tidsperiod då den är som viktigast – i krissituationens början, där de mest ingripande besluten ofta fattas. Anledningen till att den inte finns någon yttre tidsgräns för när ett aktiveringsbeslut från regeringen skall underställas riksdagens prövning, uppges i propositionen vara för att det får anses tillräckligt med de tidsgränser som gäller i nästa steg, alltså tidsfristerna som aktiveras när regeringen väl väljer att använda sina befogenheter för att självständigt meddela föreskrifter.¹⁹¹ Det är därför nödvändigt att närmare analysera implikationerna av dessa tidsfrister.

¹⁸⁹ Se avsnitt 2.2.1. *Den juridiska politiken i definitioner.*

¹⁹⁰ Jfr. med avsnitt 2.2.2. *Den juridiska politiken i tid och temporalitet.*

¹⁹¹ Prop. 2024/25:155 s. 89 och det föreslagna 16:2–3 RF.

5.2.2. Tidsfrister för de särskilda föreskrifter som meddelas enligt 16:3 RF

När ett aktiveringsbeslut väl har fattats så medges regeringen alltså särskilda befogenheter att meddela bindande föreskrifter, med stöd av bemyndigande i lag.¹⁹² Regeringen får dock även meddela sådana föreskrifter utan bemyndigande i lag, om ett dröjsmål av meddelandet skulle leda till avsevärt men för angelägna intressen.¹⁹³ Vid meddelande av sådana föreskrifter som sker utan bemyndigande i lag så stipuleras det ett antal regler, bl.a. att de skall gälla i viss tid, dock längst tre månader, och de skall ”så snart som möjligt” underställas riksdagen för prövning. Föreskrifterna upphör omedelbart att gälla (1) om de inte underställs riksdagen inom en vecka från den dag då de beslutades, (2) om de inte godkänns vid riksdagens prövning, eller (3) om riksdagen inte prövar föreskrifterna inom en månad från det att de underställdes.¹⁹⁴ Tidsgränserna för dessa särskilda föreskrifter är alltså, enligt propositionen, ämnade till att utgöra den främsta kontrollmekanismen inom den föreslagna lagstiftningen. Vid första anblick kan de framstå som väl avvägda, men sett genom uppsatsen teoretiska ramverk, samt den föregående analysen av aktiveringsbeslutet, så framträder ett flertal risker.

Tidsfristerna syftar till att återställa balansen efter ett initialt undantag från den ordinarie maktodelningsstrukturen. Maktodelningsprincipens kärnsyfte är att säkerställa att varje statlig aktör står under kontinuerlig demokratisk, rättslig kontroll. Regeringens möjlighet att meddela föreskrifter utan bemyndigande innebär ett direkt intrång i riksdagens normgivningskompetens, och tidsfristerna fungerar därför som centrala begränsande mekanismer. Dessa mekanismer är dock i hög grad tidsberoende, vilket innebär att kontrollen är beroende av att temporala krav uppfylls i rätt ordning och inom rätt period.

Återigen förekommer formuleringen ”så snart som möjligt” i lagtexten, vilket skapar en oklarhet i det tidsmässiga utrymmet för när beslutet skall underställas riksdagen. Det finns en tidsgräns för underställning hos riksdagen inom en vecka, dock behöver själva prövningen av beslutet inte ske förrän en månad har passerat. Detta innebär alltså att regeringen kan, med sina särskilda befogenheter, meddela en bindande föreskrift som kan vara i kraft i en månads tid, utan prövning i riksdagen. Lagstiftningens kontrollmekanism förlitar sig helt på förutsättningen att riksdagen har möjlighet att sammanträda inom en vecka, oavsett krissituationens art eller allvar. Detta måste få betraktas som optimistiskt, särskilt i händelse av en ny pandemi eller civila oroligheter. Om riksdagen skulle vara oförmögen att sammanträda, så finns inga effektiva åtgärder tillgängliga för att hålla regeringen ansvarig och kontrollera dess användning av sin extraordinära befogenhet. Inte heller existerar något förbud mot att införa samma föreskrift fler än en gång, vilket i teorin innebär att regeringen kan meddela samma föreskrift gång på gång, utan något materiellt hinder, om riksdagen underkänner den eller månadsfristen löper ut. Riksdagen hamnar här i en reaktiv position, eftersom kontrollmekanismerna aktiveras *efter* regeringens agerande, och därmed uppstår ett fenomen som motsvarar det Loevy beskriver: den

¹⁹² Se avsnitt 3.1. *Översikt av det föreslagna 16 kap RF*, särskilt 16:2 RF.

¹⁹³ *Ibid*, och 16:3 RF.

¹⁹⁴ 16:4 3 st RF.

verkställande makten får ett tidsmässigt försprång som riskerar att bli självförstärkande, särskilt då tidsgränserna i praktiken hanteras flexibelt.¹⁹⁵

Att tidsgränser kan fungera som både maktexpanderade och maktbegränsande illustreras av de europeiska erfarenheterna, där exemplet från Ungern särskilt visar hur tidsramar politiskt manipuleras och därmed blir verktyg för att legitimera långvariga undantagsbefogenheter. Den svenska lagstiftningen ger på liknande sätt regeringen, trots de yttre tidsgränserna, ett betydande handlingsutrymme i krissituationens inledande fas, där både riksdag och domstolar får en efterhandsroll. Ur ett maktdelningsperspektiv är det särskilt problematiskt att kontrollen inte sker före eller i direkt anslutning till beslutet, utan inom en tidsram där åtgärderna redan är i kraft och därmed även kan innebära betydande effekter för befolkningen. Riksdagens granskning blir en efterhandskontroll, vilket minskar dess styrka som folkets ansvarsutkrävande företrädare. Domstolarnas normprövning förskjuts också ytterligare, då den endast kan ske när föreskriften fått konkret betydelse i ett rättsligt sammanhang. Den tidsmässiga logik som presenteras skulle kunna användas som ett medel för att utöka regeringens kontroll på obestämd tid, genom att kontinuerligt omtolka motiveringarna för nödsituationer.

5.2.3. Avvecklandet av aktiveringsbeslutet – en sista utväg?

Både riksdagen och regeringen kan var för sig besluta att regeringens särskilda befogenheter skall upphöra, och ett sådant beslut skall fattas så snart det inte längre råder *en allvarlig fredstida krissituation* eller då befogenheterna inte längre behövs.¹⁹⁶ Detta beslut skall fattas med enkel majoritet, och har därför en ”lägre” ribba än resterande regler i lagstiftningen där en kvalificerad majoritet krävs för både aktiveringsbeslut och godkännande av särskilda föreskrifter. I och med denna regel kan en grupp riksdagsledamöter närsomhelst väcka frågan för att stoppa regeringens särskilda befogenheter. Stoppbeslutets konstruktion är avsedd att sänka tröskeln för att återgå till ordinarie konstitutionell ordning, och utgör därför också en central kontrollmekanism i den föreslagna lagstiftningen.

Den sänkta majoritetsribban är ur ett maktdelningsperspektiv positivt, då det stärker riksdagens kontrollmöjligheter även vid en parlamentarisk fragmentering. Det bör dock poängteras att krissituationer ofta präglas av en politisk uppslutning bakom den regerande makten, då sammanhållning inom parlamentet värderas högt och ofta ges företräde framför politiska meningsskiljaktigheter. Vid allvarliga krissituationer tenderar parlament att gå samman för att tackla de stora problemen en stat står framför, och det kan ifrågasättas om det är lämpligt att exempelvis påbörja en misstroendeförklaring under en rådande kris. Detta förhållande kan innebära att ens en enkel majoritet blir svår att uppnå, något som vi sett exempel på i Polen under sitt utlysta nödläge år 2021. Trots avsaknaden av konstitutionella nödmekanismer, så kunde den polska regeringen, genom kontroll över parlamentet, undvika en återgång till ordinarie ordning och på så sätt fortsätta att vidta långtgående åtgärder.

¹⁹⁵ Se avsnitt 2.2.2. *Den juridiska politiken i tid och temporalitet.*

¹⁹⁶ 16:5 RF.

Det största orosmomentet med regleringen för stoppbeslutet är att det inte finns något hinder för regeringen att återaktivera lagstiftningen. Det finns inga förbud mot att direkt fatta ett nytt aktiveringsbeslut efter att riksdagen har fattat ett stoppbeslut. På samma vis som med de föreskrifter regeringen kan meddela utan bemyndigande i lag, som analyserades i avsnittet ovan, så kan stopp- och aktiveringsbeslutet på samma sätt gå i en oändlig loop.

Stoppbeslutet fungerar därför visserligen som en nödvändig begränsning, men inte som en garanti mot maktförskjutning. Snarare bör det uppfattas som en normativt önskvärd men praktiskt osäker återställningsmekanism, vars effektivitet ytterst beror på hur snabbt och samlat riksdagen kan agera i en situation där regeringen redan haft ett initialt tidsmässigt och definitionsmässigt försprång.

5.3. Varför skall vi bry oss om tidsfrister i Sveriges grundlag?

5.3.1. Tid som ett verktyg för rättfärdigande

Propositionen med det föreslagna 16 kapitlet i RF placerar tid i centrum för sin logiska grund, särskilt gällande de befogenheter som möjliggör regeringens agerande på egen hand, utan varken godkännande av riksdag eller tidigare bemyndigande i lag. Argumentet som framförs i propositionen är ett av tydlig brådska; i en *allvarlig fredstida kris* kommer den ordinarie lagstiftningsprocessen vara alldeles för långsam för att säkerställa en effektiv styrning. Argumentet återspeglar vad Loevy beskriver som det ”tickande-bomb” scenariot, där massiva rättsreformer motiveras och legitimeras av den (upplevda) överhängande och allvarliga situation som sker.¹⁹⁷ Tid framställs som ett aktivt hot, och en försening i styrningen är synonymt med livsfara, eller dysfunktion i det rättsliga systemet. Genom att luta sig mot denna skildring av tid så kan propositionen argumentera för att särskilda och utökade befogenheter till regeringen i en *allvarlig fredstida krissituation* är nödvändiga, vilket därigenom förskjuter den konventionella maktbalansen och den demokratiska processen och skapar ett paradigmskifte i statsstyrningen. Krissituationen rättfärdigar dessa tidsbesparande åtgärder på grund av dess upplevda brådska, och åtgärderna omformar i sin tur den tidsmässiga logiken i lagstiftningsprocessen, vilket gör det möjligt för *tid* att fungera som både orsak och verkan.

5.3.2. Elastisk temporalitet och rättslig tvetydighet

En närmare granskning av lagstiftningen visar att även om den uppställer vissa formella tidsgränser, så är dessa tidsgränser präglade av vaghet. Formuleringen ”så snart som möjligt” i ett juridiskt sammanhang, i grundlagen dessutom, möjliggör en politiserad och flexibel tolkning av tidsmässiga skyldigheter. Regeringen får genom detta befogenheten att skjuta upp sin ansvarsskyldighet under förevändning av procedurmässiga, eller praktiska, svårigheter. Med

¹⁹⁷ Se avsnitt 2.2.2. *Den juridiska politiken i tid och temporalitet.*

Loevys teorier exemplifierar detta fenomen den strategiska användningen av temporalitet i lagstiftning, där tid utvidgas för att anpassa sig efter regeringens politiska behov.

Detta problem förstärks ytterligare av bristen på en tydlig definition av begreppet *allvarliga fredstida krissituation*. Start- och slutpunkten för de särskilda, utökade befogenheterna är därför upp till regeringen att bestämma; det är regeringen som både konstruerar och styr krisen. Detta blir särskilt komplicerat när kravet, eller snarare vägledningen, för att upphöra med den extraordinära styrningen är att situationen ”inte längre kräver” de särskilda befogenheterna. Genom att det, återigen, huvudsakligen åligger regeringen att besluta om detta så skapas risken för ett självförsörjande undantagstillstånd vilket sätter maktdelningen i Sveriges konstitutionella ordning ur balans. Loevy kritiserar också denna ordning, tillsammans med uppfattningen om suveränitet som makten att besluta om undantag, genom att påpeka hur tiden i sig kan manipuleras för att successivt förlänga ett undantagstillstånd bortom dess objektiva nödvändighet. Ta klimatförändringarna som ett exempel: många (forskare, icke desto mindre) påstår att vi befinner oss i en klimatkris. Om den svenska regeringen då, med det nya 16 kap RF förklarar klimatkrisen som en *allvarlig fredstida krissituation*, när upphör den extraordinära styrningen? Det existerar inte någon rättslig tidsgräns i den föreslagna lagstiftningen gällande själva aktiveringsperioden, vilket innebär att den, i teorin, skulle kunna vara aktiverad för evigt. Med något som klimatkrisen, vilken inte kommer lösas inom vår livstid skulle den då kunna förändra Sveriges styrning permanent, från vårt ordinarie, demokratiska lagstiftningsförfarande, till vår nya krisstyrning?

5.3.3. Det politiska användandet av *brådska*

En mer subtil, men fortfarande betydelsefull, aspekt i den föreslagna krislagstiftningen är dess användning av tid som ett legitimerande verktyg. Det brådskande narrativet som etableras gör det möjligt för regeringen att omformulera ett kringgående av den ordinarie lagstiftningsprocessen till en handling av ansvarsfull samhällsstyrning. Att formulera och presentera det på detta sätt inrättar en skiljaktighet mellan hastighet och den demokratiska processen, vilket antyder att dessa två är oförenliga när det gäller krissituationer. Formuleringen är även till stor del en politisk och en, vad jag menar, förvrängd konstruktion. Som flera remissinstanser påpekar så har Sverige redan mekanismer för att påskynda lagstiftningsprocessen i kristider, jämför bara med lagen (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid som infördes under covid-19-pandemin. Konstitutionen möjliggör, innan de nya intågen som presenteras i den aktuella propositionen, riksdagen att sammanträda med kort varsel och delegera nödbefogenheter genom ordinarie förfaranden. Den uppskattade tid som sparas genom den föreslagna lagstiftningen är i praktiken minimal. Det som dock blir betydelsefullt är det politiska utnyttjandet av att återropa tid, och brådska, för att rättfärdiga en maktförskjutning genom regeringens särskilda befogenheter.

Loevys teorier visar att tiden i rättsreformer aldrig är neutral, utan snarare är uppfylld av maktdynamik och normativa antaganden om temporalitet. I propositionens fall så används tid

på ett sätt för att omforma politisk legitimitet i maktdelningsläran, genom att flytta kärnan i det demokratiska beslutsfattandet från riksdagen till regeringen. Detta paradigmskifte kan riskera att sätta ansvarsskyldigheten, transparensen och förutsebarheten ur spel.

5.3.4. Tidens risker för demokratin

Den mest framträdande, och möjligtvis farliga, risken med det föreslagna 16 kap RF är den potentiella urholkningen av våra demokratiska processer och granskningar. Genom att ge regeringen möjlighet att meddela bindande föreskrifter utan föregående godkännande av riksdagen så introduceras en systematisk sårbarhet i vår konstitution. Som remissinstanserna påpekar så kan dessa mekanismer utnyttjas, under en förevändning av krissituationer, i händerna på en auktoritär regering. En annan nackdel ligger i lagtextens antagande att institutionell kapacitet och organisation kommer att förbli intakt under en krissituation. Lagstiftningen bygger på riksdagens möjlighet att sammanträda. I de fall riksdagen är oförmögen att sammanträda så finns inga effektiva verktyg tillgängliga för att hålla regeringen ansvarig för, eller kontrollera dess användning av, sina särskilda befogenheter.

Slutligen kan oklarheten i den föreslagna krislagstiftningen i sig skapa en konstitutionell förvirring, särskilt när det gäller normhierarkin och det företräde som krisåtgärder kan få framför redan befintlig reglering. I avsaknad av tydliga processuella garantier riskerar 16 kap RF att undergräva den rättsliga förutsebarhet som är central för rättsstatsprincipen.

5.4. Sammanfattning

Kapitel 5 har granskat de potentiella nackdelar som kan uppstå när en tidssparande undantagslagstiftning existerar i grundlag, och hur tidsanvändningen i en konstitutionell krisreglering kan påverka maktdelningsstrukturen och den demokratiska kontrollen.

Kapitlet inleddes med att, i avsnitt 5.1., vidga perspektivet genom en komparativ analys av Ungern och Polens användning av sina respektive konstitutionella nödbefogenheter. Båda länder exemplifierade hur konstitutionella krismekanismer kan utnyttjas för att koncentrera makt och uppnå politiska syften – Ungern genom att upprepade gånger förlänga sina undantagsbefogenheter, och Polen genom att undvika att aktivera dem för att falla utanför tidsgränsernas kontroll.

Sedan, i avsnitt 5.2., analyserades det föreslagna 16 kap RF, med särskilt fokus på de tidsramar som lagstiftningen innefattar. Inledningsvis behandlades aktiveringsbeslutets vaga tidsram, genom formuleringen ”så snart som möjligt”, och det påvisades att den innebär en risk för att regeringens initiala handlingsutrymme blir större än vad maktdelningsprincipen motiverar. Vidare undersöktes de tidsfrister som berör föreskrifterna som regeringen meddelar med sin särskilda befogenhet, utan tidigare bemyndigande i lag, där uppsatsen visade att regleringen skapar ett tidsmässigt försprång för regeringen att agera, vilket i sin tur medför att riksdagens

prövning blir reaktiv. Även stoppbeslutet för krislagstiftningen analyserades. Det framhölls att även om denna avvecklingsmekanism sänker tröskeln för möjligheterna av en återgång till ordinarie statsordning, så kan regeringens rättsliga möjlighet att omedelbart återaktivera krislagstiftningen skapa en potentiell kretsgång av aktivering till stoppbeslut, utan något effektivt, konstitutionellt hinder.

I avsnitt 5.3. knöts analysen samman med Loevys teorier om definitioner, samt tid och temporalitet. Det visades hur brådska används som ett politiskt rättfärdigande för maktförskjutning, och identifierade hur en vag och elastisk temporalitet riskerar att ge regeringen ett flexibelt ansvarsfönster. Det politiska narrativet om brådska diskuterades även, och hur detta kan användas för att legitimera kringgåenden av den demokratiska processen trots att tidsvinsten i praktiken är marginell. Slutligen så visades hur denna typ av krisreglering som ställs upp i 16 kap RF introducerar risker för både demokratin och rättsstatsprincipen, särskilt när den vilar på ett antagande om att riksdagens kontrollförmåga förblir intakt även i situationer då den i praktiken kan vara försvagad.

Kapitel 5 visar att tidsdimensionen i den föreslagna krislagstiftningen inte enbart är en lagteknisk fråga, utan en central maktfaktor. Hur tid definieras, begränsas, eller lämnas oreglerad påverkar den verkställande maktens möjligheter att agera på eget bevåg, och kan därmed även rubba maktbalansen i det svenska konstitutionella systemet – särskilt i de initiala skeendena, där kontrollmekanismerna är som mest nödvändiga.

6. Slutsatser

I detta kapitel presenteras uppsatsens övergripande slutsatser. Syftet med kapitlet är att knyta samman de resonemang och analyser som har utvecklats i tidigare delar av arbetet och därigenom besvara uppsatsens tre frågeställningar, vilka har legat till grund för studien. För att bibehålla den struktur som upprättats i uppsatsen så behandlas frågeställningarnas respektive slutsatser i kronologisk ordning. Först presenteras innebörden av begreppet *allvarlig fredstida krissituation*, följt av grundlagsreformens motiv, och avslutningsvis de nackdelar som tidsbesparande krisregleringar inom konstitutionen kan realisera i förhållande till maktodelningsprincipen.

6.1. Vad innebär införandet av en *allvarlig fredstida krissituation* i Sveriges grundlag?

Införandet av begreppet *allvarlig fredstida krissituation* i RF innebär en betydande konstitutionell förändring, och en markant upprustning av den svenska konstitutionella krisberedskapen. Grundlagsreformen etablerar en ny, rättslig status som befinner sig mellan normaltillstånd och krigstillstånd, inom vilken regeringen kan medges särskilda befogenheter att tillfälligt överskrida den ordinarie lagstiftningsprocessen.

Begreppet *allvarliga fredstida krissituation* har lämnats odefinierat i lagtexten i ett medvetet val ämnat att tillförsäkra grundlagens långsiktiga relevans. Den öppna definitionen möjliggör regleringens tillämpning för framtida och svårförutsedda krissituationer, och eliminerar risken att situationer som kräver extraordinära åtgärder faller utanför krislagstiftningens tillämpning, vilket skulle kunna ske vid en rigid och uttömmande definition av begreppet. Flexibiliteten i *allvarliga fredstida krissituationer* kan därför betraktas som en styrka, både ur ett funktionellt och konstitutionellt perspektiv, då den hjälper till att bevara grundlagens relevans, samt tillåter både riksdag och regering att agera handlingskraftigt även i komplexa krisförlopp.

Samtidigt innebär begreppets öppenhet att detta konstitutionella ramverk i stor utsträckning förlitar sig på politiska bedömningar. Eftersom tydliga, rättsliga kriterier för vad som definierar en *allvarlig fredstida krissituation* saknas, så ligger tolkningsmakten hos regeringen och riksdagen. Detta kan ge upphov till en möjlig sårbarhet då aktiveringen av krislagstiftningen kan komma att baseras på politiska incitament snarare än objektiva, fastställda rekvisit. Detta kan i sin tur undergräva förutsebarheten, rättssäkerheten och de kontrollmekanismer som vanligtvis begränsar den verkställande makten. Även domstolarnas möjlighet att utöva konstitutionell granskning riskerar här att undermineras, när det inte finns tydliga riktlinjer eller rekvisit att pröva lagstiftningens aktiveringsbeslut mot. En potentiell förskjutning av maktbalansen, i riktning mot den verkställande makten, kan därför realiseras i och med begreppet.

Införandet av *allvarlig fredstida krissituation* innebär således att Sverige får en kraftfull och konstitutionellt reglerad mekanism för att hantera kriser av betydande allvar. Det är dock ett tveeggat instrument; dess värde är beroende av just den begreppsflexibilitet som gör det sårbart. Den praktiska betydelsen kommer i slutändan bero på hur politiska aktörer väljer att tolka och tillämpa begreppet i framtida krissituationer.

6.2. Varför införs det nya lagförslaget?

Grundlagsreformen introduceras huvudsakligen som en reaktion på de brister som uppenbarade sig under covid-19-pandemin. Pandemin agerade stresstest på Sveriges konstitutionella beredskap, och avslöjade brister i styrningsstrukturer, ansvarsfördelning och lagstiftningsförmåga. Dessa erfarenheter, i kombination med den omfattande kritiken från Coronakommissionen, utgör grunden för reformens normativa och praktiska aspekter. En stor drivkraft bakom lagförslaget är att Sveriges smittskyddssystem, vilken kännetecknas av decentralisering, stort myndighetsberoende, samt rekommendationsbaserade åtgärder, visade sig vara otillräckligt när det krävdes snabba, samordnade beslut. Kommissionens bedömning av att regeringen inte hade reella möjligheter för en effektiv, nationell styrning, samt att ansvarsfördelningen mellan stat, regioner och myndigheter var oklara, gav upphov till slutsatsen att den svenska konstitutionella rätten inte erbjuder tillräckliga resurser för effektiv hantering av allvarliga krissituationer. Avsaknaden av lagstadgade mekanismer för exceptionella situationer lett till att viktiga åtgärder antingen har blivit försenade, eller praktiskt omöjliga att genomföra.

Lagförslaget har därtill ett tydligt internationellt perspektiv i sitt fundament. Jämförelser med konstitutionella system i andra europeiska länder, särskilt våra nordiska grannländer, visade att Sverige skiljde sig från den europeiska normen. Coronakommissionen använde dessa jämförelser för att påvisa att Sverige inte hade den typ av konstitutionell flexibilitet som möjliggör snabb och juridisk förankrad agerande. Den internationella kontrasten blev därmed ytterligare ett argument till varför Sverige bör modernisera sin grundlag, så att landet inte hamnar på efterkälken jämfört med andra, särskilt europeiska, länder.

Avslutningsvis motiveras grundlagsreformen av ett behov av att öka rättssäkerheten och den demokratiska legitimiteten vid krissituationer. Under covid-19-pandemin fattades ett flertal viktiga beslut genom *ad hoc*-lagstiftning och improviserade metoder med avsevärt kortare remisstider. Att införa en speciell reglering i grundlagen syftar till att etablera en förutsebar och klart definierad ordning, som är konstitutionellt förankrad, inför framtida krissituationer. På så sätt behöver extraordinära befogenheter inte improviseras, utan kan aktiveras enligt en fastställd procedur.

Sammanfattningsvis åsyftar det nya lagförslaget till att åtgärda de strukturella brister som covid-19-pandemin blottade, förbättra regeringens handlingsförmåga under krissituationer, harmonisera svensk krisberedskap med den europeiska standarden, samt att säkerställa en

effektiv respons i framtida, extraordinära situationer. Grundlagsreformen är därför både reaktiv, eftersom den är baserad på erfarenheterna från pandemin, och proaktiv, eftersom den syftar till att etablera ett starkare och mer funktionellt, konstitutionellt ramverk inför framtida krissituationer.

6.3. Vilka nackdelar finns när denna typ av tidsbesparande lagstiftning förekommer i konstitutionen, särskilt i förhållande till maktodelningsprincipen?

Analysen identifierar ett flertal nackdelar och strukturella utmaningar i relation till maktodelningsprincipen för tidsbesparande mekanismer inom konstitutionella krisregleringar. Påskyndande beslutsvägar innebär att den verkställande makten, regeringen, får ett betydande handlingsutrymme innan varken den lagstiftande makten, riksdagen, och den dömande makten, domstolarna, kan utöva sina gransknings- och kontrollfunktioner. Detta leder till en tillfällig, men ansenlig, maktförskjutning där regeringen får ett initialt övertag som kontrollmekanismerna inte fullt ut kan kompensera för i efterhand.

En stor risk inom krislagstiftningen är de otydliga tidsgränserna som stipuleras, och som återfinns på flera ställen inom regleringen, exempelvis att aktiveringsbeslutet av krisregleringen skall underställas riksdagen prövning ”så snart som möjligt”. Denna typ av formulering medför en rättslig osäkerhet gällande när kontrollen faktiskt skall eller bör inledas, samtidigt som den öppnar upp för olikartade och strategiska tolkningar. Detta gäller för både aktiverings- och stoppbeslutet i lagstiftningen, och realiserar en potentiell risk att urholka förutsebarheten i rättssystemet till följd av de vaga tidsgränserna.

Erfarenheterna från Polen och Ungern belyser hur odefinierade tidsbestämmelser, eller selektiv tillämpning av tidsbestämmelserna, kan medföra en risk att krisregleringens undantagsbestämmelser kan bli mer långvariga än vad som egentligen avsetts. Det föreslagna 16 kap RF undviker flera av de problem som uppstått i Polen och Ungern, men delar dock några av de grundläggande svagheter i regleringen, framför allt den reaktiva kontrollmekanismen. Den föreslagna krislagstiftningen är konstruerad så att riksdagen och domstolarna utövar sina kontrollfunktioner först efter att regeringen redan har agerat, vilket avviker från den ordinarie konstitutionella ordningen i Sverige där prövning av normer och parlamentarisk granskning vanligtvis äger rum antingen före, eller parallellt med normgivningen.

Det föreslagna ramverket baseras dessutom på förutsättningen att riksdagen kan sammanträda inom en rimlig tidsram, även under pågående krissituation. Är detta inte möjligt så försvagas, och fördröjs, riksdagens kontrollmakt ytterligare och vi blir då helt beroende av regeringens agerande; vi måste då förlita oss på att regeringen ensamt gör korrekta och återhållsamma bedömningar av både krissituationens längd och omfattning.

Sammanfattningsvis har analysen visat att de tidssparande regleringarna inom krislagstiftningar kan medföra en temporär obalans i maktodelningssystemet, och riskera att centrala kontrollmekanismer försvagas under, särskilt den inledande fasen av, en krissituation. Även om krislagstiftningen åsyftar att möjliggöra ett mer effektivt beslutsfattande i akuta, extraordinära situationer så bör dessa potentiella risker betraktas som reella nackdelar ur ett maktodelningsperspektiv, särskilt med hänsyn till att de flexibla tidsfristerna medger regeringen ett större handlingsutrymme än vad den normalt besitter.

Källförteckning

Offentligt tryck

Lagar

SFS 1974:152. *Regeringsformen.*

SFS 2009:400. *Offentlighets- och sekretesslag.*

SFS 2014:801. *Riksdagsordning.*

SFS 2015:1053. *Förordning om totalförsvaret och höjd beredskap.*

SFS 2020:148. *Lag om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid.*

SFS 2021:4. *Lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.*

SFS 2022:524. *Förordning om statliga myndigheters beredskap.*

Propositioner

Proposition 2007/08:92. *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.*

Proposition 2009/10:80. *En reformerad grundlag.*

Proposition 2020/21:79. *En tillfällig covid-19-lag.*

Proposition 2024/25:155. *Stärkt konstitutionell beredskap.*

Statens offentliga utredningar

SOU 2021:89. *Sverige under pandemin.*

SOU 2022:10. *Sverige under pandemin*

SOU 2023:75. *Stärkt konstitutionell beredskap.*

Kommittédirektiv

Dir. 2021:80. *En översyn av regleringen om krigsdelegationen, var riksmötet hålls och regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser.*

Myndighetstryck

HSLF-FS 2020:12 *Gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m*

Offentligt tryck från EU

Europaparlamentets resolution RC-B9-0143/2020 om en samordnad EU-insats mot covid-19-pandemin och dess konsekvenser.

Litteratur

Johansen, T.O. *Krisjuridik: rättsliga befogenheter från olycka till höjd beredskap*. (Norstedts Juridik, 2024).

Kavanagh, A. The Constitutional Separation of Powers. I Dyzenhaus, D & Thorburn, M (red.). *Philosophical Foundations of Constitutional Law*. (Oxford University Press, 2016), s. 221-240.

Kleineman, J. Rättsdogmatisk metod. I Nääv, M & Zamboni, M (red.). *Juridisk metodlära*. Andra upplagan. (Studentlitteratur, 2018), s. 21-46.

Kovács, K. The COVID-19 Pandemic: A Pretext for Expanding Power in Hungary. I Grogan, J & Donalds, A (red.). *Routledge Handbook of Law and the COVID-19 Pandemic*. (Routledge, 2022), s. 259-270.

Loevy, K. *Emergencies in Public Law: The Legal Politics of Containment*. (Cambridge University Press, 2017).

Marshall, G. *Constitutional theory*. (Clarendon Press, 1980).

Möllers, C. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. (Oxford University Press, 2013)

Vahlne Westerhäll, L. *Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950–2000*. (Norstedts Juridik, 2002).

Tidskriftsartiklar

Halmai, G. Memory laws and the rule of law: Rule of Law Backsliding and Memory Politics in Hungary. *European constitutional law review*. 19:4 (2023): s. 602-622.

<https://doi.org/10.1017/S157401962300024X>

Ilonszki, G & Lengyel, G. From Democracy to Personalist Electoral Autocracy: The Case of Hungary. *Politics & policy (Statesboro, Ga)*. 53:4 (2025): article. e70057. <https://doi-org.ezproxy.ub.gu.se/10.1111/polp.70057>

Gárdos-Orosz, F & Burján, E. From Constitutional Risk Management to Constitutional Risk Management (Emergency Law Misuse) in Hungary. *European journal of risk regulation*. 16:2 (2025): s. 421-432. <https://doi.org/10.1017/err.2024.102>

Florezack-Wątor, M. Constitutional Challenges in Emergency Governance: An Analysis of Poland's Reluctance and Regulatory Ambiguities in States of Emergency. *European Journal of Risk Regulation*. 16:2 (2025): s. 433-445. <https://doi.org/10.1017/err.2024.104>

Drincózi, T & Bień-Kacała, A. COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism. *Theory and practice of legislation*. 8:1-2 (2020): s. 171-192. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1782109>

Övriga källor

Remissyttranden

Civil Rights Defenders, *Yttrande över SOU 2023:75 – Stärkt Konstitutionell Beredskap*. (2024-04-22).

<https://www.regeringen.se/contentassets/7c2a6e5401dd4a749d421e28eef63163/civil-rights-defenders.pdf>

Centrum för rättvisa, *Remissyttrande över betänkandet Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75) – dnr Ju2023/02742*. (2024-04-22).

<https://www.regeringen.se/contentassets/7c2a6e5401dd4a749d421e28eef63163/centrum-for-rattvisa.pdf>

Folkhälsomyndigheten, *Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75)*. (2024-04-17).

<https://www.regeringen.se/contentassets/7c2a6e5401dd4a749d421e28eef63163/folkhalsomyndigheten.pdf>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *MSB remissvar över betänkandet SOU 2023:75 – Stärkt konstitutionell beredskap*. (2024-04-22).

<https://www.regeringen.se/contentassets/7c2a6e5401dd4a749d421e28eef63163/myndigheten-for-samhallsskydd-och-beredskap.pdf>

Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen, *Remissvar över betänkandet Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75)*.

<https://www.regeringen.se/contentassets/7c2a6e5401dd4a749d421e28eef63163/svenska-avdelningen-for-internationella-juristkommissionen.pdf>

Övrigt

Mammadli, S. *Hungary extends state of emergency ahead of upcoming elections*. Caliber. (2025-10-21) <https://caliber.az/en/post/hungary-extends-state-of-emergency-ahead-of-upcoming-elections> (Hämtad: 2025-11-27).

Westlund, M. *The role of the judicial branch in EU migration law: a separation of powers perspective*. Doktorsavhandling. (Göteborgs universitet, 2025).

<https://hdl.handle.net/2077/89779>