GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

SLUTRAPPORT

Rättsliga förutsättningar för samhällsskydd och beredskap

Tidsperiod
Januari 2020 – December 2025

Ansvarig forskare
Professor Per Cramér

Diarienummer
MSB 2020-00501

Juridiska institutionen
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
Vasagatan 1, Box 650, 405 30 Göteborg
031 786 00 00
law.handels.gu.se info@law.gu.se

EFMD EQUIS ACCREDITED
AACSB ACCREDITED
ASSOCIATION AMBA ACCREDITED

Förord

Projektet *Rättsliga förutsättningar för samhällsskydd beredskap* har under perioden 2020-2025 genomförts av en forskargrupp vid Juridiska institutionen. Handelshögskolan Göteborgs universitet. Dess övergripande syfte har varit att erhålla en djupare förståelse för den svenska regleringen av statsmakternas befogenheter att hantera extraordinära krissituationer, såväl som under krig och krigsfara som under fredstida förhållanden. Med utgångspunkt i denna fördjupade förståelse, har forskargruppen haft ambitionen att identifiera såväl behov av rättslig utveckling som frågeställningar vilka påkallar fördjupad analys.

Projektet innefattar ett antal delstudier vilka främst bygger på rättsutredningar och litteraturstudier. I de undersökningar vi genomfört har det nationella svenska regelverket satts i relation till Sveriges internationella förpliktelser, såväl regionalt, inom ramen för EU och Nato, som enligt multilaterala internationellrättsliga regler.

Gemensamt för samtliga delstudier är att de innefattar analyser av balansen mellan statsmakternas befogenheter att vidta extraordinära åtgärder i situationer då det svenska samhället står inför kriser och de rättsliga begränsningarna för att utöva dessa befogenheter.

Under arbetet har utkast till publikationer fortlöpande underkastats kritiska diskussioner vid forskargruppsmöten, möten med projektets referensgrupp samt öppna seminarier. Projektet har även haft förmånen av fortlöpande kontakter med två kompetenta och engagerade kontaktpersoner vid MSB.

Vi vill framföra vårt varma tack till alla dem som bidragit till projektets utveckling och slutförande.

Göteborg, 2026-01-27

Per Cramér, professor
Joachim Åhman, professor
Tormod Johansen, docent
Andreas Moberg, docent
Sari Kouvo, docent
Samtliga verksamma vid Juridiska institutionen, Handelshögskolan, Göteborgs universitet.

Innehåll

Inledning 4
Rättsliga förutsättningar för samhällsskydd och beredskap..... 6
Scenarioanalys som rättsvetenskaplig metod 6
Den svenska krisjuridikens systematik och rättsliga befogenheter..... 7
Den svenska författningsberedskapen är eftersatt 9
Behovet av att utveckla den svenska författningsberedskapen..... 9
Begreppet *krig* i den svenska författningsberedskapen..... 10
EU-rättsliga begränsningar för ett väl koordinerat totalförsvar 15
EU-rättens indirekta påverkan på nationell krisjuridik 15
EU-rättens direkta påverkan på nationell krisjuridik..... 17
Sverige, Nato och den europeiska integrationsprocessen 20
Utländska aktörers befogenhetsutövning på svenskt territorium..... 21
Fri- och rättighetsskyddets begränsningar och nationell säkerhet 23
Den internationella ekonomiska rätten och nationell säkerhet 24
Rekommendationer och framåtblick 25

Inledning

Projektet *Rättsliga förutsättningar för samhällsskydd beredskap* inleddes under 2020 och avslutades vid utgången av 2025. Det har innefattat hela det område som benämns krisjuridik. Inom detta område har gränslinjen mellan fred och krig eller krigsfara en särskild betydelse. Den svenska författningsberedskapen innefattar en uttrycklig grundlagsreglering av hur Sverige skall styras under krig och krigsfara vilken innebär möjligheter för att på ett väsentligt sätt avvika från regeringsformens regler för statsstyrelsen under fredstida förhållanden. Detta framför allt genom en överföring av befogenheter från riksdag till regering. Vad det gäller fredstida kriser har lagstiftarens grundtanke varit att sådana ska kunna hanteras inom ramen för den ordinarie konstitutionella ordningen i kombination med en möjlighet att agera på grundval av konstitutionell nödrätt.[1]

Projektets resultat har presenterats i en rad publikationer i olika format; monografier, artiklar, och bokkapitel.

Ett övergripande bidrag till den rättsliga doktrinen på området som tillkommit inom ramen för projektet är monografin *Krisjuridik: rättsliga befogenheter från olycka till höjd beredskap*. Genom detta arbete presenteras en sammanhållen analys av, och systematik för, regleringen av statsmakternas agerande vid olyckor, fredstida kriser och höjd beredskap.

I en serie mer specifika studier inom ramen för projektet analyseras frågor av särskild betydelse för den svenska författningsberedskapen och regleringen för krishantering. Dessa rör innebörden och betydelsen av begreppet krig i regeringsformens mening, de europarättsliga dimensionerna av nationell reglering för krishantering med ett särskilt fokus inriktat mot den pågående expansionen av EU:s sekundärrätt inom området, relationen mellan Sveriges alliansförpliktelser och nationell reglering för militära insatser, konsekvenser av avtal om utländska aktörers befogenheter på svenskt territorium, fri- och rättighetsskyddets begränsningar av extraordinära åtgärder för krishantering samt WTO-rättens begränsningar av medlemsstaternas befogenheter att vidta handelsrelaterade åtgärder med hänvisning till nationell säkerhet.

Samtliga dessa delstudier utgår från en analys av balansen mellan statsmakternas befogenheter att vidta extraordinära åtgärder i situationer då det svenska samhället står inför kriser och de rättsliga begränsningarna för att utöva dessa befogenheter. Denna balans kan beskrivas som ett grundläggande spänningsförhållande vilket på övergripande nivå återspeglas tydligt i den svenska författningsberedskapens strävan efter balans mellan legalitet och effektivitet.

Projektet innefattar även en särskild studie av användningen av scenarieanalys som rättsvetenskaplig metod. Denna studie ledde till slutsatsen att de scenarier för krishantering som utvecklats av MSB och FOI inte var lämpliga som en grund för rättsvetenskapliga analyser. Med denna utgångspunkt presenterades en ny metod för att konstruera scenarier lämpliga för rättsvetenskapliga analyser: Scenario Analysis in

[1] Denna grundtanke står inför att delvis förändras genom det nya kapitel i regeringsformen om extraordinära åtgärder vid allvarliga fredstida kriser vilket är planerat att träda i kraft 2027.

Law (SAIL). Denna metod som utvecklats inom ramen för projektet har en generell relevans för rättsvetenskapliga analyser.

I denna slutrapport sammanfattas resultaten av samtliga delstudier som utvecklats inom ramen för projektet. I delstudierna har vi sökt identifiera och formulera såväl behov av rättslig utveckling som frågeställningar vilka kräver en fördjupas analys. Detta sammanfattas även i punktform i slutet av rapporten.

Det skall slutligen betonas att, utöver publicerade forskningsresultat, har projektet bidragit till utvecklingen av ett nationellt nätverk för kunskapsutveckling inom krisjuridik. Forskargruppen har deltagit i ett flertal konferenser och möten med deltagande av såväl akademiker som praktiker. Under projekttiden har ett flertal möten, seminarier och konferenser arrangerats vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet. De nätverk mellan forskare och praktiker som därigenom etablerats under projekttiden kommer säkerligen att fortleva under lång tid och utgöra en grund för en fortsatt kunskapsutveckling inom området krisjuridik.

Rättsliga förutsättningar för samhällsskydd och beredskap

Scenarioanalys som rättsvetenskaplig metod

Projektet hade som en utgångspunkt att komplettera Totalförsvarets forskningsinstituts (FOI) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) redan genomförda scenarioanalyser med en rättsvetenskapligt orienterad scenarioanalys.[2] Målet var att identifiera situationer där tillämpningen av rättsregler av olika anledningar kunde uppfattas som problemdrivande, för att på så sätt se de begränsningar som finns i nuvarande rättsliga ramverk.

I en tidig fas i projektet konstaterades att det skulle vara svårt att utgå ifrån de scenarier som använts i andra rapporter. Denna typ av scenarier kunde användas som inspiration för att se problem, men för att göra mer noggranna rättsliga analyser behövdes mer detaljerade scenarier med mer information om faktiska omständigheter. Det konstaterades också att arbetet med att konstruera scenarier innebar en vetenskapsteoretisk utmaning. Eftersom forskaren själv konstruerar simulationen av verkligheten styrs forskningsresultaten av de val forskaren gör i scenariokonstruktionen. För att i tillfredställande grad minimera de negativa konsekvenserna från ett vetenskapsteoretiskt perspektiv av att scenariokonstruktörens egen uppfattning av problemen återskapas i forskningsresultatet behövdes en metod för rättsvetenskaplig scenarioanalys.

Arbetet i delprojektet resulterade i SAIL (Scenario Analysis in Law). SAIL är en metod för att skapa scenarier. Metoden är en anpassning till rättsvetenskapen av scenariebaserad analys från andra vetenskapliga discipliner (framför allt framtidsforskning och företagsekonomi) och resultatet är publicerat i Tidsskrift for Rettsvitenskap.[3] Metoden beskriver hur variabler för konstruktion av enskilda scenarion väljs ut och hur olika scenarion bäst konstrueras för att täcka hela det problemområde forskaren är intresserad av. Metoden är skapad för att öka transparens i scenariokonstruktionen, säkerställa strävan efter maximal objektivitet i urvalsprocessen samt minimera risken för att forskaren reproducerar egna förutfattade meningar i forskningsresultatet. Användandet av SAIL ställer dock höga krav på forskningsdesignen, och metoden har därför fått begränsad betydelse i övriga delprojekt. Metoden kan framför allt ses som ett bidrag till framtida rättsvetenskaplig forskning inom krisområdet.

---

[2] Se till exempel Lindgren, F. (2014). Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar. FOI Memo 5089, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm; Jonsson, D. (2017). Att använda scenarier i planering för civilt försvar". FOI-R--4434--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.; MSB. (2015). En sammanställning av riskområden och scenarioanalyser 2012 – 2015, MSB930; MSB. (2011). Ett första steg mot en nationell riskbedömning: Nationell riskidentifiering, MSB 336-2011; Jonsson et al. (2019). Civilt försvar i gråzon, FOI-R--4769--SE; Jonsson et al. (2017). Scenariobaserad planering för civilt försvar inom energiområdet, FOI-R--4356--SE.

[3] Moberg, A. (2023). Scenario Analysis in Law. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 136(2–3), 200–233. https://doi.org/10.18261/tfr.136.2-3.2

Den svenska krisjuridikens systematik och rättsliga befogenheter

Ett av de centrala bidragen som projektet har levererat är juridisk doktrin på området genom monografin *Krisjuridik: rättsliga befogenheter från olycka till höjd beredskap* (Norstedts juridik 2024). I denna bok presenteras en sammanhållen systematik som för samman områdena olycka, fredstida kriser, och höjd beredskap i ett rättsligt sammanhang.

För att samhället ska kunna förebygga och hantera olyckor, fredstida kriser och ytterst krig krävs inte bara materiella resurser och organisatorisk beredskap, utan också ett rättsligt ramverk som tydligt anger vilka befogenheter olika aktörer har, hur dessa befogenheter är begränsade och under vilket ansvar de får utövas. Den svenska regleringen på området är omfattande och tillkommen under lång tid, ofta som reaktion på skilda hotbilder, specifika händelser och kriser. Samtidigt saknas i hög grad en sammanhållen rättsvetenskaplig bearbetning som gör det möjligt att förstå regleringen som ett rättsområde med egna strukturer, principer och återkommande problem.

Delprojektet har haft till syfte att utveckla en sådan systematik genom att analysera den svenska krisjuridiken som ett sammanhängande rättsligt fält. Utgångspunkten har varit en bred genomgång av gällande rätt med fokus på de befogenheter som ges till offentliga aktörer – statliga myndigheter, kommuner, regioner och regeringen – för att förebygga och hantera kriser, samt de begränsningar och ansvarsformer som är knutna till dessa befogenheter. Analysen har varit systematiserande till sin karaktär, med ambitionen att både synliggöra existerande strukturer och identifiera spänningar och brister i den nuvarande regleringen.

En bärande del av delprojektet är att krisjuridiken inte förstås utifrån ett enhetligt krisbegrepp, utan utifrån hur l mellan olika typer av situationer och rättsliga lägen. I analysen identifieras tre centrala områden av reglering: olyckor, fredstida kriser och höjd beredskap. Dessa områden motsvarar inte separata system i strikt mening, utan utgör överlappande regelkomplex som aktiveras beroende på händelsens art, omfattning och varaktighet. Genom denna tredelning blir det möjligt att visa hur olika aktörer ges vitt skilda befogenheter i olika situationer, samtidigt som samma aktörer ofta återkommer över hela krisskalan.

Delprojektet visar hur det första området för hanteringen av *olyckor*, främst genom räddningstjänstens verksamhet, utgör den mest grundläggande nivån i krisjuridiken. Här finns långtgående befogenheter att ingripa i enskildas rättigheter, men dessa är starkt begränsade i tid, rum och syfte.

Den *fredstida krishanteringen* bygger vidare på denna grund, men kännetecknas av mer utdragna händelseförlopp, ett större antal inblandade aktörer och mer komplexa samordningsproblem. Regleringen på denna nivå präglas av vissa begränsade särskilda befogenheter för kommuner, regioner och statliga myndigheter att omorganisera sin verksamhet. Samtidigt tillkommer generellt sett inga särskilda befogenheter, med få

undantag. Krishanteringen handlar huvudsakligen om förflyttning av vissa befogenheter och ansvar samt inte minst höga krav på samverkan mellan olika aktörer.

Under *höjd beredskap* förändras förutsättningarna ytterligare. Då tillkommer ett stort regelbatteri inom ramen för de så kallade fullmaktslagarna. Dessa är till stor del föråldrade och utifrån den juridiska praktiken är de svårhanterliga eftersom de med få undantag inte tillämpats överhuvudtaget i sin nuvarande form. Höjd beredskap i Sverige utgör det som internationellt sett kallas för undantagstillstånd, inte minst genom att hela samhällets verksamhet i rättslig mening inordnas i totalförsvaret och regeringen ges ett förstärkt normgivningsutrymme.

En viktig slutsats i delprojektet är att krisjuridiken i Sverige i stor utsträckning bygger på kontinuitet snarare än på tydliga brott mellan normalitet och kris. Befogenheter förändras ofta gradvis, genom utvidgningar, förskjutningar eller genom att begränsningar luckras upp, snarare än genom att helt nya befogenheter tillkommer. Detta innebär att gränserna mellan olika rättsliga lägen ofta är otydliga, vilket i sin tur ställer höga krav på rättslig precision, tydlig ansvarsfördelning och transparens i beslutsfattandet.

Delprojektet analyserar också hur krisjuridiken präglas av återkommande spänningar mellan effektivitet och rättssäkerhet. Dessa spänningar är inte unika för krissituationer, men blir särskilt tydliga när beslutsfattande måste ske snabbt, på osäkert underlag och med potentiellt stora konsekvenser för enskilda och samhälle. Analysen visar hur den svenska rättsordningen i huvudsak hanterar dessa spänningar inom ramen för gällande konstitutionella principer, snarare än genom uttryckliga undantagsmekanismer. Regeringsformen och den offentliga rättens regler och principer utgör därmed inte ett hinder för krishantering, utan en strukturerande ram som sätter gränser för befogenheter och deras användning.

Ett tema i delprojektet är relationen mellan olika organisatoriska principer som lyfts fram i svensk krisberedskap, såsom ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna. Analysen visar att dessa principer ofta används som övergripande målsättningar, men att de i praktiken genombryts i betydande utsträckning när kriser hanteras. Särskilt ansvarsprincipen framstår som svår att upprätthålla i ett rättsligt system där befogenheter ofta flyttas mellan aktörer i kris, exempelvis från kommunal till statlig nivå eller från förvaltningsmyndigheter till regeringen. Delprojektet bidrar här med en nyanserad förståelse av hur dessa principer fungerar som rättsliga ideal snarare än som konsekvent genomförda rättsregler.

En annan central aspekt som behandlas är integreringen mellan fredstida krishantering och totalförsvar. Delprojektet visar hur lagstiftningen under de senaste decennierna successivt har rört sig mot en ökad integrering av civila och militära resurser, samt hur fredstida krisberedskap allt oftare framställs som grunden för samhällets förmåga under höjd beredskap. Samtidigt pekar analysen på att denna integrering inte är fullständigt genomförd i rättslig mening, och att det finns betydande oklarheter kring ansvar, befogenheter och ledning i situationer där civila och militära aktörer verkar parallellt.

Genom sin systematiserande ansats bidrar delprojektet med en sammanhängande bild av krisjuridiken som rättsområde. Analysen synliggör hur ett stort antal spridda författningar, förarbeten och rättsliga principer tillsammans formar ett rättsligt ramverk för samhällets skydd och beredskap. Detta skapar bättre förutsättningar för både praktisk tillämpning och fortsatt forskning. Delprojektet lägger därmed en grund för mer specialiserade studier av exempelvis internationella samarbeten, fri- och rättighetsbegränsningar eller sektorsspecifika krisåtgärder, och utgör ett övergripande analytiskt ramverk för projektets övriga delstudier.

Två huvudsakliga slutsatser kan dras utifrån analysen som beskrivits ovan: den svenska författningsberedskapen är eftersatt; och det finns ett behov av att utveckla denna.

Den svenska författningsberedskapen är eftersatt

Regleringen på det krisjuridiska området är i betydande delar föråldrad, fragmentarisk och endast delvis anpassad till de förhållanden som präglar dagens samhälle. En stor del av lagstiftningen har tillkommit under andra historiska och säkerhetspolitiska förutsättningar, ofta med andra hotbilder och organisatoriska strukturer som utgångspunkt, och bär fortfarande tydliga spår av dessa sammanhang.

Samtidigt kan det konstateras att behovet av reformer är väl identifierat men svårt att omsätta i en sammanhållen och långsiktigt hållbar reglering. Lagstiftningen har under lång tid utvecklats genom successiva tillägg, justeringar och temporära lösningar, snarare än genom mer genomgripande översyner. Detta har lett till inkonsekvenser i såväl begreppsanvändning som ansvarsfördelning och befogenhetsstruktur. Tyvärr fortsätter dessa brister på samordning även i det intensiva utrednings- och reformarbete som nu pågår.

Utmaningen ligger därmed inte enbart i att konstatera att reglerna är föråldrade, utan i att utveckla en krisjuridisk reglering som både förmår möta moderna risker och hot och samtidigt upprätthåller rättssäkerhet, tydlighet och förutsebarhet. Att genomföra sådana reformer inom ett område som spänner från vardaglig olyckshantering till höjd beredskap och ytterst krig är en komplex uppgift, som ställer höga krav på systematik, samordning och konstitutionell medvetenhet.

Behovet av att utveckla den svenska författningsberedskapen

Det ovan beskrivna visar på behovet av att se över författningsberedskapen i ett helhetsperspektiv, snarare än att genomföra reformer av enstaka delar av regelverket. Detta skapar ett viktigt tillfälle att utveckla en mer sammanhängande och långsiktigt hållbar reglering. För att detta ska kunna ske krävs dock att insikten om behovet av helhet omsätts i ett reformarbete som tar sikte på författningsberedskapen som system, och inte enbart på enskilda lagstiftningsproblem.

Samtidigt pågår ett omfattande och betydelsefullt arbete inom området. Inom såväl kommittéväsendet som akademin bedrivs fördjupade analyser av krisberedskap och höjd beredskap, och de flesta statliga myndigheter arbetar aktivt med att integrera ett

krishanterings- och beredskapsperspektiv i den ordinarie verksamheten. Sammantaget tyder detta på en bred samsyn om att författningsberedskapen behöver utvecklas och stärkas.

Ett exempel på pågående arbete är forskningsprojektet ”En sammanhängande författningsberedskap för fredstida kriser, höjd beredskap och krig”, som bedrivs vid Uppsala universitet i samverkan med Försvarshögskolan.

Det finns dock en risk att frågor om författningsberedskap inte ges tillräcklig prioritet om lagstiftaren går vidare med reformer som i första hand syftar till att möjliggöra snabbare normgivning, såsom förslaget om att införa ett nytt 16 kapitel i regeringsformen. I remissvar till *SOU 2023:75 Stärkt konstitutionell beredskap*, som forskargruppen författat, har framhållits att det finns en risk att fokus i denna typ av reformer förskjuts från behovet av en genomarbetad och sammanhängande författningsberedskap till mer snävt avgränsade frågor om handlingsutrymme och beslutshastighet. Liknande synpunkter har framförts från flera andra remissinstanser.

Begreppet *krig* i den svenska författningsberedskapen

Distinktionen mellan krig och fred är av central betydelse för den svenska författningsberedskapen. Delprojektet har tagit sin utgångspunkt i 15 kap. regeringsformen och fokuserat på innebörden och betydelsen av begreppet *krig* i den svenska författningsberedskapen.[4]

Den grundläggande strukturen för den svenska författningsberedskapen etablerades för mer än 50 år sedan genom det omfattande beredningsarbete som ledde fram till 1975 års regeringsform. Regleringen har därefter justerats och utvecklats framför allt genom tillkomsten av Lagen om totalförsvar och höjd beredskap1992 (LTH)[5] samt de förändringar i 15 kap. regeringsformen som trädde i kraft 2010.
Författningsberedskapen utgår från en mycket stark betoning av att legalitetsprincipen skall upprätthållas även under krig och krigsfara vilket tydligt visas i avståndstagandet från den konstitutionella nödrätten. Lagstiftaren har, i samma anda, begränsat riksdagens befogenhet att anta beredskapslagar av fullmaktskaraktär till *visst ämne*. Detta i syfte att utesluta möjligheten att etablera en form av generalfullmakt för regeringen som skulle ligga till grund för ett allmänt undantagstillstånd. I samma anda uttryckte departementschefen inför antagandet av LTH explicit att lagen inte möjliggör för regeringen att besluta om höjd beredskap vid *fredskriser*.

I motivuttalanden återfinns, utöver ambitionen att etablera en demarkationslinje mot fredskriser, även tydliga ställningstaganden för att undantagsreglerna i 15 kap. regeringsformen skall ges en restriktiv tolkning. Detta då de på ett avgörande sätt förändrar formerna för statens styrning. Lagbundenheten har balanserats mot intresset av effektivitet i beslutsfattandet i situationer då samhället står inför mycket stora utmaningar. Regelverket etablerar särskilda extraordinära befogenheter för

[4] Cramér, P. (2026). *Om innebörden och betydelsen av begreppet krig i den svenska författningsberedskapen*.
[5] SFS 1992:1403

statsmakterna, främst regeringen, att agera, men också begränsningar för utövandet av dessa befogenheter uttryckt genom att dessa ska utövas under konstitutionellt ansvar.

Lagstiftaren har konsekvent värnat om statsmakternas, primärt regeringens, befogenhet att genom tolkning fastställa innebörden av de för författningsberedskapen centrala begreppen *krig, krigsfara, ockupation* och *väpnat angrepp*. Det är inte sannolikt att en svensk regering, oavsett politisk färg, skulle komma att förorda en inskränkning av frihetsgraden i att tolka den statsrättsliga innebörden av dessa begrepp och att bedöma om en situation eller ett skeende kan klassificeras under något av begreppen. Det är vidare en uttalad målsättning att upprätthålla regelverkets stabilitet över tid, vilket genererar argument för att bibehålla ett utrymme för dynamisk tolkning och tillämpning i syfte att kunna anpassa regelverket till nya förutsättningar. Utvecklingen av så kallad hybridkrigföring utgör exempel på sådana förändrade förutsättningar för den svenska författningsberedskapen.

I detta sammanhang utgör det nu vilande förslaget till ett nytt 16 kap. i regeringsformen, om befogenheter att besluta om extraordinära åtgärder för att hantera allvarliga fredstida krissituationer, ett potentiellt instrument för att möta fientliga antagonistiska handlingar vilka inte har en sådan omfattning att de kan anses utgöra *krig* eller *krigsfara* i enlighet med 15 kap. regeringsformen. Det är emellertid osäkert i vilken utsträckning detta också kommer att innebära en utveckling av särskild beredskapslagstiftning för fredstida krissituationer.

Inom ramen för författningsberedskapen har begreppet *krig* kommit att ges en central särställning. Detta illustreras bäst av att en förklaring om att riket är *i krig* per automatik innebär en radikal förändring av statsstyrelsen. Inträder ett krigstillstånd, råder *ipso facto* högsta beredskap i hela landet under vilken beredskapslagstiftningen ska tillämpas fullt ut och all verksamhet ska utgöras av totalförsvar.

Regeringens behörighet att, utan riksdagens medgivande, förklara att Sverige är *i krig,* är beroende av att det föreligger ett *väpnat angrepp* mot Sverige. Till skillnad från begreppet *krig,* är *väpnat angrepp* ett levande begrepp i internationell rätt och det finns en utvecklad internationellrättslig förståelse för dess innebörd som en förutsättning för alla staters rätt till väpnat individuellt eller kollektivt självförsvar, vilken bekräftas i FN-stadgan. Samtidigt framgår det tydligt av motivuttalanden att innebörden av begreppet *väpnat angrepp* skall tolkas och tillämpas av regeringen under konstitutionellt ansvar.

Detta gäller även begreppet *ockupation* som spelar en central roll för författningsberedskapen då Sverige per automatik anses vara i krig om landets territorium är helt eller delvis ockuperat. I vilken utsträckning den internationellrättsliga betydelsen av dessa begrepp skall vara ledande för regeringens bedömning diskuteras inte i relevanta motivuttalanden. Det kan antas att de mer allmänt uttalade ambitionerna om vikten av att knyta författningsberedskapen närmare internationell rätt kan komma att ha en viss styrande effekt. Givet att detta är två begrepp vars internationellrättsliga innebörd huvudsakligen ligger utanför svensk kontroll är det väsentligt att dess relation till den svenska statsrättsliga innebörden

diskuteras fortlöpande. Det skall i detta sammanhang särskilt observeras att den tekniska och geopolitiska utvecklingen under 2000-talet tydligt har påverkat uppfattningen av vad som kan utgöra ett *väpnat angrepp* enligt internationell rätt. Detta återspeglas i Natos strategiska koncept från 2022 enligt vilket även cyberattacker och fientliga hybridoperationer kan vara så omfattande att de anses utgöra ett *väpnat angrepp* som rättfärdigar väpnat självförsvar enligt FN-stadgan.

På en nivå återfinns en tydlig dikotomi mellan normaltillståndet fred och det extraordinära tillståndet krig. Detta återspeglas framför allt i den mycket omfattande omedelbara omställning av samhällets grundläggande funktioner som följer av att regeringen förklarar att Sverige är i krig. Samtidigt innefattar den svenska författningsberedskapen en sfär inom vilken extraordinära åtgärder på grundval av beredskapslagstiftningen kan anpassas till situationer vilka klassificeras som *krigsfara*, *sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser* eller *av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.* I denna sfär är huvudregeln att regeringen, med regeringens medgivande, kan fatta beslut om att förordna åtgärder på grundval av de befogenheter som etablerats genom beredskapslagstiftningen.

Författningsberedskapen bygger således på en klassificering av händelser och skeenden under en hierarki av begrepp vilka i en fallande ordning av allvarlighet är:

1. Krig
2. Omedelbar krigsfara
3. Krigsfara
4. Utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

Vid nivån *krig* föreligger högsta beredskap i hela landet per automatik. Vid situationer som klassificeras under de följande tre nivåerna kan regeringen agera, antingen på grundval av enskilda beredskapslagar eller genom att besluta om högsta beredskap i hela landet. Om detta tillkännages genom beredskapslarm skall samtliga beredskapslagar som listats i Förordningen om totalförsvar och höjd beredskap (FTH)[6] per automatik tillämpas fullt ut. Detta ger regeringen ett stort varierat spelrum för att vidta adekvata åtgärder i en given situation. Samtidigt utgör beredskapslagarna en heterogen reglering vilken utvecklats successivt under en lång tidsperiod och som till delar inte relaterar till samhällets funktionssätt idag. Som påpekats såväl i offentliga utredningar som i doktrin finns det ett stort behov av att genomföra en genomgripande översyn av detta för författningsberedskapens centrala regelverk.

Om man tittar på förpliktelser på internationell nivå kan konstateras att den ömsesidiga solidaritetsförpliktelsen i FEU i stort sett saknar betydelse för den svenska författningsberedskapen. Detta följer av att försvarspolitik och territorialförsvaret utgör en exklusiv kompetens för unionen medlemsstater, som flertalet, däribland

[6] Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap, 13§.

Sverige, valt att utöva inom ramen för försvarsalliansen Nato. Detta har enbart en potentiell inverkan på den svenska författningsberedskapen. I det fall det sker ett *väpnat angrepp* mot en annan medlemsstat i Nato, i den mening som avses i det Nordatlantiska fördraget, artikel 5, anses detta inte utgöra ett *väpnat angre*pp mot Sverige i den mening som avses i 15 kap. 13 och 14 §§ regeringsformen. Ett sådant angrepp innebär således inte att regeringen har behörighet att besluta om att sätta in försvarsmakten. Inte heller medför ett *väpnat angrepp* mot en annan alliansmedlem att regeringen, utan riksdagens medgivande, kan förklara att riket är *i krig*.

I det fall en alliansmedlem som utsatts för ett *väpnat angrepp* begär stöd av Sverige enligt fördragets artikel 5 kan regeringen, med riksdagens medgivande, fatta beslut om sådant stöd enligt 15 kap. 16 § regeringsformen. Det är emellertid ett tydligt svenskt ställningstagande att utformningen av detta stöd är en öppen fråga; det kan men behöver inte innefatta militära resurser. Därmed har alliansförpliktelsen enligt artikel 5 i det Nordatlantiska fördraget en begränsad direkt rättslig betydelse för den svenska författningsberedskapen. Det militära samarbete och de ömsesidiga politiska åtaganden som följer av medlemskapet i Nato ger emellertid med all sannolikhet upphov till ökade förväntningar om ömsesidig solidaritet och en successiv integration på strukturell nivå. Detta kan i sin tur antas leda till effekter som påverkar den svenska författningsberedskapen, främst en ökad sannolikhet för att Sverige väljer att bistå en angripen alliansmedlem med militära resurser. I en sådan situation är det, som regeringen påtalat, troligt att Sverige hamnar *i krig* i den mening som avses i 15 kap regeringsformen.

Medlemskapet i Nato innebär vidare att Sverige ställt sig bakom Natos strategiska koncept och utvecklingen av gemensamma försvarspolitiska positioner. Detta innefattar bland annat en gemensam syn på hotbilder och innebörden av begrepp med central betydelse för den svenska författningsberedskapen, främst begreppet *väpnat angrepp*. Det finns ett behov av att problematisera dessa aspekter av Natomedlemskapets innebörd för den svenska författningsberedskapen. Det skall vidare noteras att, mot bakgrund av de tilltagande geopolitiska spänningar som utvecklats sedan 2010, och den osäkerhet inom Nato som tillkommit genom det senaste årets utveckling av USA:s säkerhetspolitiska positionering förändras även förutsättningar för det svenska totalförsvaret inbegripet författningsberedskapen.[7] Man bör fråga sig vilka alternativ som finns tillgängliga när det ömsesidiga förtroendet, och

[7] *National Security Strategy of the United States of America*. November 2025. Tillgänglig på: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf. Besökt 260116
2026 National defense strategy restoring peace through strength for a new golden age of America. 23 januari 2026. Tillgänglig på: https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF. Besökt 260116

förväntningarna om ömsesidig solidaritet inom ramen för Nato eroderar och hur detta kan påverka Sveriges författningsberedskap. En konkret, men ännu hypotetisk, fråga i detta sammanhang rör huruvida en eventuell utveckling av ett gemensamt nordiskt territorialförsvar kan fogas in i den rättsliga ordning som etableras genom 15 kap. regeringsformen. En sannolikt mer aktuell fråga rör dynamiken i relationen mellan Nato och EU och hur Sverige positionerar sig i förhållande till initiativ för att utveckla en europeisk försvarspolitik som innefattar en aktivering av solidaritetsklausulen i FEU artikel 42 (7).

I formell mening begränsas regeringens legitima utrymme för att tolka innebörden av begreppet *krig*, och tillämpa denna tolkning för att klassificera en uppkommen situation eller skeende, av de instrument regeringsformen etablerat för riksdagens kontroll av regeringens och de enskilda statsrådens maktutövning. Det står klart att dessa instrumentet är mindre lämpliga som ett instrument för att utkräva konstitutionellt ansvar av en regering i en situation då Sverige är *i krig* och krigsdelegationen trätt i riksdagens ställe. Att få till stånd en granskning eller prövning av ett regeringsbeslut i en sådan situation torde möta stora praktiska hinder och det kan ifrågasättas under vilka förutsättningar ett sådant förfarande skulle vara meningsfullt och motiverat ur ett övergripande nationellt perspektiv.

Med detta sagt, utgör existensen av såväl granskningsförfarandet i konstitutionsutskottet/krigsdelegationen, spörsmålsinstituten och misstroendeinstitutet betydelsefulla instrument för att utöva parlamentariskt inflytande och kontroll över regeringens agerande även i en situation då Sverige har förklarats vara *i krig*. Förutsättningarna för att använda dessa instrument är emellertid radikalt annorlunda jämfört med en fredstida situation och kräver en ansvarsfull hantering i ljuset av statsmakternas primära konstitutionella ansvar i en sådan situation; att värna Sveriges demokratiska styrelseskick, frihet, suveränitet, befolkningens liv och hälsa och upprätthålla landets territoriella integritet.

Det mest centrala elementet för att etablera gränser för regeringens handlingsutrymme inom ramen för den konstitutionellt definierade författningsberedskapen är sannolikt det grundläggande behovet av att upprätthålla en bred sociopolitisk acceptans för de beslut som fattas. Detta ställer krav på att, i en situation av mycket stora samhällsutmaningar, upprätthålla väl fungerande system för en bred spridning av sakligt grundad information och journalistisk granskning i kombination med en förmåga att motverka antagonistiska handlingar i form av desinformation i syfte att undergräva legitimiteten för fattade beslut. Detta sätter fokus mot betydelsen av att upprätthålla en nationell oberoende högkvalitativ public service-verksamhet som förtjänar en hög grad av legitimitet.

Så som den svenska författningsberedskapen är konstruerad framstår det tydligt att det ytterst är omdömet och kompetensen hos de personer som avgör om undantagsreglerna i 15 kap. regeringsformen och LTH ska tillämpas eller inte, som är avgörande för dess måluppfyllelse: Att tillgodose såväl effektiv statsledning i utomordentligt svårbemästrade situationer som att upprätthålla en hög konstitutionell

legitimitet för de beslut som fattas. Den svenska författningsberedskapen förutsätter att det i en krigssituation kommer att föreligga en långtgående nationell politisk samling i vilken partipolitiska partikulärintressen läggs åt sidan. I en sådan situation är det förutsatt att det sannolikt etableras en samlingsregering med bred parlamentarisk majoritet och en hög grad av medborgerlig legitimitet. Detta illustreras kanske tydligast av grundlagsberedningens motivering till att val till riksdagen sannolikt saknar betydelse om Sverige är i krig och att det därför är motiverat med en huvudregel att sådana inte skall hållas. Detta förutsätter i sin tur en politisk kultur som främjar gemensamt ansvar, och avstår från politiskt polariserande ställningstaganden, i en situation där det svenska samhällssystemet och landets territoriella integritet utmanas av främmande makt.

EU-rättsliga begränsningar för ett väl koordinerat totalförsvar

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen påverkar i hög grad möjligheten för den svenska lagstiftaren att utforma ett väl koordinerat totalförsvar. Påverkan tar sig uttryck både genom de rättsliga förpliktelser EU-medlemskapet medför och genom att samarbetet inom EU givit upphov till strukturerade samarbeten som påverkar de praktiska möjligheterna att utforma svensk krishantering. Delprojektet har fokuserat på den första typen av autonomibegränsningar.

De begränsningar som identifierats kan delas in i två kategorier. Den första omfattar EU-rättens indirekta påverkan på svensk krisjuridik, och den har sin grund i att EU-rättsliga skyldigheter och förpliktelser måste ges företräde framför nationell rätt.[8] Den andra kategorien omfattar EU-rättens direkta påverkan, och den omfattar regler på krisjuridikens område som följer antingen av EU-fördragen eller av antagen sekundärrätt.

Delprojektet har hanterat bägge kategorier. Först behandlas hur projektet hanterat EU-rättens indirekta påverkan på utformningen av ett sammanhängande totalförsvar och därefter redovisas två exempel på hur EU-rätten direkt påverkat det nationella handlingsutrymmet. Ett av exemplen synliggör hur sådan påverkan sker via lagstiftning, och ett exempel visar hur EU-domstolens rättspraxis begränsar nationella möjligheter att vidta åtgärder i kriser.

EU-rättens indirekta påverkan på nationell krisjuridik

Ramarna för den nationella lagstiftaren sätts av EU-fördragen, EU:s internationella överenskommelser och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Av EU-fördragen följer att EU-lagstiftning får antas inom ramen för tilldelad befogenhet under förutsättning att syftet med lagstiftningen inte kan uppnås genom att

[8] Den EU-rättsliga företrädesprincipen etablerades redan i början av 1960-talet som en EU-rättslig princip. Se till exempel Förklaring (17) om företräde, EUT nr 115, 09/05/2008 s. 344 och Mål 6/64 Costa mot E.N.E.L, 15 juli 1964, ECLI:EU:C:1964:66.

medlemsstaterna lagstiftar på nationell nivå.[9] Dessutom följer det av praxis från EU-domstolen att områden på vilka EU ingått internationella överenskommelser omfattas av spärrverkan, vilket innebär att nationella lagstiftare är förhindrade att lagstifta inom området på samma sätt som om det föll under exklusiv EU-befogenhet.[10] När ett område harmoniserats genom att sekundärrätt antagits eller genom att spärrverkan uppstått begränsar EU-rätten utrymmet för den svenska lagstiftaren att utforma ett väl koordinerat totalförsvar. Dessutom följer ett antal förpliktelser under EU:s primärrätt, till exempel skyldigheten att inte vidta åtgärder som utgör kvantitativa importrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan[11], vilka ytterligare begränsar det nationella handlingsutrymmet. Slutligen skall också påminnas om att Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är tillämplig på alla situationer då medlemsstaterna tillämpar unionsrätten.[12] Dessa förutsättningar kan sägas utgöra förutsättningar av konstitutionellrättslig karaktär. Till dessa förutsättningar kommer de begränsningar som följer av redan implementerade direktiv, till exempel på upphandlingsrättens område, och av direkt tillämplig sekundärrätt (EU-förordningar).

För att undersöka frågan om EU-rättsliga begränsningar på utformningen av ett väl koordinerat totalförsvar behöver man först veta vilka områden som berörs. Därefter behöver man stämma av om dessa områden påverkas av den svenska riksdagens överlåtelse av beslutanderätt till EU. Som framgår av projektets kartläggning av krisjuridikens område är det en svår uppgift att sätta gränser, och därtill är det svårt att avgöra om en fråga faller innanför eller utanför gränsen. Med anledning av denna utmaning bestämdes att inom ramen för delprojektet undersöka i vilken omfattning lagstiftningsarbetet beaktar EU-rättsliga begränsningar. Detta arbete sammanfattas i artikeln ”EU-rättsliga aspekter på utformningen av svensk krisjuridik”.[13] Artikeln presenterar en enkel modell för hur lagstiftaren kan undersöka eventuell EU-rättslig begränsning av lagstiftningsutrymmet. Därefter tillämpas modellen på de propositioner som lagts fram inom krisjuridikens område 2015–2022.

Modellen förespråkar en metod för pro-aktiv EU-rättsutredning.[14] Utredningen innebär en undersökning av tre olika variabler:

1. Befogenhetsutredning
2. Systemutredning

[9] Detta följer av principen om tilldelade befogenheter (artikel 5.1, 5.2 FEU) och subsidiaritetsprincipen (artikel 5.1, 5.3 FEU).
[10] Mål 22/70 Europeiska gemenskapernas kommission mot Europeiska gemenskapernas råd (ERTA), 31 mars 1971, ECLI:EU:C:1971:32.
[11] Artikel 34 FEUF.
[12] Artikel 51(1) EUSGR, C-617/10 Åklagaren mot Hans Åkerberg Fransson, 26 februari 2013, ECLI:EU:C:2013:105.
[13] Moberg, A. (kommande våren 2026). ”EU-rättsliga aspekter på utformning av svensk krisjuridik”, Svensk Juristtidning.
[14] Med proaktiv utredning avses att EU-rättslig påverkan bedöms i förarbetena, i stället för att kontrolleras i efterhand (av Europeiska Kommissionen, EU-domstolen eller nationell domstol).

3. Rättighetsutredning

Befogenhetsutredningen innebär en kontroll av om den tänkta lagstiftningen faller inom tilldelade befogenheter eller ej. Systemutredningen handlar om att avgöra ifall den tänkta lagstiftningen påverkar, eller påverkas av, redan tillämplig EU-rätt. Detta omfattar i hög grad implementerade direktiv, som kan komma att tolkas i ljuset av direktiven, men också direkt tillämpliga fördragsbestämmelser (såsom reglerna för fri rörlighet, konkurrensrätten och statsstödsrätten) och Kommissionens och EU-domstolens beslut på dessa områden. Rättighetsutredningen innebär att lagstiftningen inte får innebära att individuella rättigheter garanterade i EUSGR kränks, om åtgärderna som föreslås kan omfattas av stadgans tillämpningsområde.

Undersökningen av propositioner visade att mycket litet utrymme gavs åt utredning av EU-rättens eventuella begränsningar av lagstiftningsutrymmet. Den mest intressanta slutsatsen var att lagstiftaren förefaller blanda ihop frågan om tilldelad, eller rättare sagt icke-tilldelad, befogenhet med frågan om reglerade möjligheter att göra undantag från EU-rättsliga förpliktelser. Propositionerna hänvisade ofta, felaktigt, till att EU saknade befogenhet på det område den föreslagna lagstiftningen omfattade. Möjligen fanns där fördragsreglerade möjligheter att göra undantag för åtgärder som stred mot EU-rättsliga förpliktelser, men denna möjlighet kontrolleras av EU-domstolen. Det är tydligt att lagstiftaren väljer att ta konsekvenserna av att lagstiftningen eventuellt skulle anses strida mot EU-rätten efter att den antagits, i stället för att försöka anpassa den till EU-rätten i förväg.

EU-rättens direkta påverkan på nationell krisjuridik

Utformningen av nationell krisjuridik påverkas av att EU-lagstiftaren antar sekundärrätt som förändrar innehållet i svensk rätt och att EU-domstolen genom sin tolkning av EU-rätten styr rådande EU-rättsliga ramvillkor. I det här avsnittet beskrivs två exempel på EU-rättens direkta påverkan på nationell krisjuridik från arbetet i delprojektet. Det ena exemplet utgörs av en nyligen antagen förordning som innebär harmoniseringsåtgärder med koppling till totalförsvarsjuridik (positiv integration).[15] Det andra exemplet belyser hur domstolen tolkat det rättsliga utrymmet att göra undantag från EU-rättsliga förpliktelser med hänvisning till allmän ordning eller allmän säkerhet (negativ integration), med särskild fokus på den proportionalitetsbedömning som sådana undantag måste genomgå (jmfr artikel 36 FEUF).[16]

Det *första exemplet* är den så kallade KRIM-förordningen som antogs den 9 oktober 2024.[17] Förordningen upprättar ett ramverk för åtgärder som syftar till att

[15] Moberg, A. (kommande mars 2026). ”Internal Market Emergency” Nordic Journal of European Law.
[16] Moberg, A. (2024). ” EU-rättslig proportionalitetsbedömning av åtgärder till skydd för allmän ordning eller allmän säkerhet*”*, i Emblad, P. och Strandberg, U. (red.), *Proportionalitet*, Jure, Stockholm.
[17] Förordning (EU) 2024/2747 om inrättande av en ram med åtgärder relaterade till krissituationer på den inre marknaden och till resiliensen på den inre marknaden och om ändring av rådets förordning

”förutse, förebygga och hantera effekterna av kriser på den inre marknaden.”[18] Det är framför allt erfarenheterna från covid-19-pandemin, där medlemsstaternas okoordinerade krisåtgärder stoppade upp den fria rörligheten av varor, arbetskraft och personer mellan EU:s medlemsstater till den grad att nödåtgärderna skapade nya nödlägen, som föranlett att förordningen introducerar ett nytt EU-rättsligt begrepp: ”krisläge för den inre marknaden”.

KRIM-förordningen väcker många intressanta EU-rättsliga frågor, men ingen av dem är i paritet med att Rådet ges befogenhet att, med kvalificerad majoritet, aktivera krisläget för den inre marknaden.[19] När ett sådant beslut fattats begränsas medlemsstaternas möjligheter att unilateralt agera för att hantera kriser på det egna territoriet. De undantag från inremarknadsrättsliga förpliktelser medlemsstaterna har rätt att göra i normaltillståndet, till exempel för åtgärder som syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, blir under krisläget otillåtna. Det är framför allt åtgärder som förhindrar rörlighet för personer och varor som förbjuds.

Den forskning som bedrivits inom delprojektet konstaterar att KRIM-förordningen upprättar en motsättning mellan medlemsstaternas hantering av kriser i EU, och EU:s institutioners hantering av EU-kriser, eller kriser för den inre marknaden. Givet EU-rättens företräde framför nationell rätt innebär förordningen att medlemsstaterna under vissa omständigheter ej längre har suverän rättslig befogenhet att hantera kris- och nödsituationer inom den egna jurisdiktionen. Dessutom visar forskningen att kriterierna för när krisläget kan aktiveras inte är tydligt formulerade, vilket innebär ökad risk för att EU-nivån utökar omfånget av tilldelad befogenhet på området för åtgärder för hantering av nödsituationer och kriser, vilket innebär att medlemsstaternas nationella befogenhet minskar i direkt motsvarande omfattning.

Sammanfattningsvis är ”krisläge för den inre makrnaden/*internal market emergency*” ett nytt och potentiellt kraftfullt EU-konstitutionellt begrepp, men dess oklara definition och dess effekter på medlemsstaternas utrymme att vidta unilaterala nödåtgärder gör att KRIM-förordningen riskerar att urholka förutsebarhet kring nödåtgärder och förskjuta den konstitutionella maktbalansen mot ökad överstatlighet vad gäller krisjuridiken.

Det *andra exemplet* har att göra med den EU-rättsliga proportionalitetskontrollen av nationella krishanteringsåtgärder. Förpliktelsen att upprätthålla och garantera fri rörlighet för varor, personer och kapital mellan det egna territoriet och övriga medlemsstaters territorium är en hörnsten i EU-samarbetet. Skyldigheten är dock inte absolut. Under vissa omständigheter tillåts undantag, förutsatt att dessa uppfyller ett av rättsordningen erkänt intresse, att de inte har diskriminerande effekt och att de är proportionella givet det uppgivna syftet. Det är ofta just proportionalitetsbedömningen

(EG) nr 2679/98 (förordningen om krissituationer och resiliens på den inre marknaden), EUT L 2024/2747, 8.11.2024, nedan kallad KRIM-förordningen.

[18] Artikel 1, Förordning (EU) 2024/2747.

[19] Förordning (EU) 2024/2747, artikel 18.4. Beslutsformen för genomförandeåtgärder är inte uttryckligen reglerad i förordningen. Presumtionen är därmed att det ordinarie förfarandet med kvaificerad majoritet i Rådet ska tillämpas.

som blir avgörande för huruvida medlemsstaternas vidtagna åtgärder bedöms vara förenliga med EU-rätten, och kontrollen av proportionaliteten vilar därför i sista hand på EU-domstolen.

I det konkreta fallet blir det dock ofta upp till nationella domstolar att bedöma proportionaliteten, med vägledning av EU-domstolens tolkning av EU-rätten. Detta beror på att de frirörlighetsbegränsande åtgärder medlemsstaterna vidtar inte sällan blir föremål för prövning i nationella domstolar – eftersom de strider mot förpliktelsen att garantera fri rörlighet. Ansvarsfördelningen i förhandsavgöranden enligt artikel 267 FEUF innebär att EU-domstolen tolkar EU-rätten medan den hänskjutande domstolen tillämpar den på sakomständigheterna i det aktuella målet, och därmed också utför proportionalitetsbedömningen. Trots att ansvaret att tillämpa EU-rätten vilar på den nationella domstolen påverkar EU-domstolen proportionalitetsbedömningen genom sina mer eller mindre konkreta anvisningar, vilket gör gränsen mellan tolkning och tillämpning mindre skarp än vad den klassiska beskrivningen antyder.

Mot denna bakgrund introduceras begreppet ”passiv proportionalitetsbedömning”: även när EU-domstolen formellt betonar att den nationella domstolen slutligt ska kontrollera faktiska omständigheter och avgöra målet, kan EU-domstolens domskäl vara så detaljerade och styrande att utrymmet för en avvikande nationell slutsats blir starkt begränsat (ibland i praktiken obefintligt). På krisjuridikens område är det framför allt undantagen för åtgärder som syftar till att trygga ”allmän ordning” och/eller ”allmän säkerhet” som aktualiseras. Inom delprojektet har därför undersökts hur ansvarsfördelningen för proportionalitetsbedömningen ter sig just vad gäller dessa undantagsgrunder. Frågan som har ställts är huruvida EU-domstolen är mer eller mindre benägen att låta medlemsstaternas domstolar utföra proportionalitetsbedömningen när det gäller just dessa undantagsgrunder.

Undersökningen har identifierat 45 förhandsavgöranden (47 delfrågor) där relevanta undantagsbestämmelser (artiklarna 36, 45.3, 52 eller 65 FEUF) förekommer tillsammans med ”allmän ordning”/”allmän säkerhet” mellan 2009-12-01 (då Lissabonfördragets ändringar trädde i kraft) och 2024-08-01. I materialet prövades proportionalitet i 28 fall. Endast i åtta av dessa 28 prövades proportionalitet *mot just* allmän ordning/säkerhet; ofta valde EU-domstolen andra rättfärdigandegrunder trots att begreppen nämndes.

Resultaten pekar mot att EU-domstolen är påtagligt mindre benägen att överlåta proportionalitetsbedömningen till nationell domstol när undantagsgrunden är allmän ordning eller allmän säkerhet: i dessa åtta fall utförde EU-domstolen proportionalitetsbedömningen i sju, och fann åtgärderna oproportionerliga i sex av dessa sju. Detta kontrasteras mot övriga fall (andra rättfärdigandegrunder) där överlåtelse till nationell domstol förekommer oftare och där utfallet är mer blandat. Undersökningen finner inte något tydligt stöd i materialet för att exempelvis hänskjutande instans (högsta domstol/underrätt), EU-domstolens sammansättning eller hänskjutande stat skulle förklara mönstret; slutsatsen blir i stället att just ”säkerhets-/ordnings”-karaktären tycks sammanfalla med en mer aktiv EU-domstolskontroll.

Samlat ger undersökningen en EU-konstitutionell läsning av proportionalitetsprövningen som en maktfördelningsfråga inom krisjuridiken. Vem som i praktiken kontrollerar proportionaliteten påverkar hur långt medlemsstatens undantagsutrymme faktiskt sträcker sig, och därmed villkoren för integrationen.

Sverige, Nato och den europeiska integrationsprocessen

Det här delprojektet har sökt fördjupa förståelsen för relationen mellan Sveriges medverkan i utvecklingen av en säkerhets- och försvarspolitisk dimension inom EU och landets inträde som medlem i Nato.[20] Delprojektet är relaterat till det ovan beskrivna delprojektet rörande begreppet ”krig” i den svenska författningsberedskapen.

Studien redogör för det förlopp som inleddes vid det kalla krigets slut, med att den svenska aktiva neutralitetspolitiken kom att bli obsolet och att Sverige engagerade sig starkt i utvecklingen av en alleuropeisk fredsordning i enlighet med de ideal som fastslagits i Parisstadgan för ett nytt Europa 1990. Sverige bidrog också aktivt i utvecklingen av samarbeten för att på grundval av FN-mandat genomföra internationella fredsfrämjande och fredsskapande insatser inom ramen för EU, OSSE och Partnerskap för fred. Samtidigt avvecklades stora delar av det svenska territorialförsvaret. Under 2000-talet utvecklades nya geopolitiska spänningar i allt snabbare takt. I denna miljö kom Sverige, med formellt bibehållen alliansfrihet, att successivt ingå ett flertal bilaterala avtal om säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete. Dessutom stärktes samarbetet med Nato och det svenska engagemanget för samarbete inom EU i syfte att stärka medlemsstaternas försvarsförmåga. Efter Rysslands folkrättsstridiga invasion av Ukraina var det, mot bakgrund av redan etablerade samarbeten, ett relativt litet steg för Sverige att, parallellt med Finland söka inträde som medlem i försvarsalliansen Nato.

Från ett rättsligt perspektiv har delprojektet främst analyserat unionsfördragets förpliktelser inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Det är en tydlig slutsats att det centrala stadgandet om ömsesidig solidaritet i det fall en medlemsstat utsätts för ett väpnat angrepp som återfinns i FEU artikel 42(7) innehåller en dubbel begränsning. Genom att säkerställa att förpliktelsen om ömsesidigt bistånd inte skall begränsa vare sig utrymmet för en medlemsstat att bedriva en säkerhets- och försvarspolitik grundad på militär alliansfrihet, eller att leva upp till alliansförpliktelserna inom ramen för Nato, utesluts på ett effektivt sätt frågan om medlemsstaternas territorialförsvar från tillämpningsområdet för FEU artikel 42(7). Samtidigt söker EU, i nära samverkan med Nato, att bidra till en förstärkning av både den civila och militära beredskapen i regionen.

Som nämnts ovan står det klart att EU idag saknar kompetens vad det gäller försvar av medlemsstaternas territorium och att den gemensamma utrikes- och

[20] Cramér, P. (kommande mars 2026). ”Sweden, NATO and European Integration”, i Klamberg, M. et al. (red.), *Reconstructing Power and Hegemony in Public International Law,* T.M.C. Asser Press / Springer, Haag.

försvarspolitiken inom EU uttryckligen är sekundär till samarbetet inom ramen för Nato. Därav följer att förpliktelserna enligt FEU artikel 42(7) inte direkt påverkar den svenska författningsberedskapen. Ur ett europarättsligt perspektiv är således territorialförsvar en nationell kompetens som merparten av medlemsstaterna utövar i ett dedikerat samarbete för kollektivt självförsvar inom ramen för Nato.[21] Det skall dock observeras att i målsättningarna för unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik anges att ett gemensamt försvar utgör ett långsiktigt strävansmål som kan uppfyllas då Europeiska rådet med enhällighet har beslutat detta.[22] Unionsfördragets förpliktelser får därmed karaktären av en reservposition för det fall att samarbetet inom Nato skulle fallera.

I detta sammanhang är det av stor vikt för det svenska totalförsvaret, och i förlängningen även med potentiella konsekvenser för Sveriges författningsberedskap, att få en fördjupad förståelse av relationerna mellan EU och Nato och dess framtida utveckling. Detta för att etablera ett bättre kunskapsunderlag för utvecklingen av en aktiv svensk allianspolitik inom ramen för Nato, och för att kunna förbereda en svensk positionering inom EU för det fall att den transatlantiska länken skulle brista. Även om den geopolitiska verkligheten innebär svårigheter på kort sikt bör här särskilt betonas de centrala elementen i den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken som utvecklades efter 1945: att konsekvent söka främja en regelbaserad internationell ordning på såväl regional som multilateral nivå; att aktivt söka verka för avspänning/etablera ömsesidigt förtroende mellan sinsemellan fientliga stater/allianser; och att aktivt verka för långsiktig nedrustning och icke-spridning av kärnvapen.

Utländska aktörers befogenhetsutövning på svenskt territorium

För att kunna skydda samhället på ett effektivt sätt vid kriser och krig, eller för att kunna förebygga att sådana situationer uppstår, krävs ofta samarbeten med andra stater och internationella organisationer. Sådana internationella samarbeten kan handla om att Sverige ger eller tar emot hjälp. När Sverige ska ta emot hjälp kan det krävas att utländska myndigheter ges möjlighet att utöva befogenheter på svenskt territorium. Hur detta ska gå till regleras i internationella överenskommelser – folkrättsligt bindande överenskommelser – som implementeras i den nationella rättsordningen. Å ena sidan kan man se det som att samarbetena ökar den svenska förmågan att hantera kriser och krig, eftersom man får hjälp utifrån. Å andra sidan kan man se det som att denna typ av överenskommelser begränsar svenska myndigheters handlingsutrymme. En del av den offentliga maktutövningen överlåts till en utomstående aktör.

Delprojektet har studerat den rättsliga problematik som uppstår när utländska aktörer ges rätt att ägna sig åt offentlig maktutövning på svenskt territorium.[23] Särskilt fokus har varit på Sveriges försvarssamarbete med USA (DCA-avtalet) och inom

[21] FEU artikel 4(2).
[22] FEU artikel 42(2).
[23] Åhman, J. (kommande våren 2026). ”USA:s befogenheter på svenskt territorium enligt DCA”, Svensk Juristtidning.

ramen för Nato. Konkret handlar det om situationer då utländska militära styrkor vistas på svenskt territorium och ges rätt att utöva befogenheter. Detta är ett viktigt exempel på en typ av samarbete som Sverige kan vilja ha för att öka beredskapen att hantera kriser och krig, och för att skydda samhället. Men det går också att hitta många andra exempel på situationer då det kan vara önskvärt att låta utländska myndigheter utöva befogenheter på svenskt territorium. Det kan exempelvis handla om samarbete med utländsk polis, underrättelsetjänst, räddningstjänst eller sjukvård. Alla sådana arrangemang väcker både folkrättsliga och konstitutionellrättsliga frågor, och den rättsliga problematiken är likartad.

Som delprojektet har visat finns det i den svenska grundlagen tydliga begränsningar för vilka typer av överenskommelser som Sverige kan ingå, vem som kan ingå dem, och i vilken utsträckning svensk beslutanderätt får överlåtas till icke-svenska organ (se 10 kap. regeringsformen). Särskilt viktig beslutanderätt – beslutanderätt som grundar sig direkt på regeringsformen – får inte överlåtas till andra stater eller internationella organisationer med militärt syfte, exempelvis Nato. Men när det gäller den ovan beskrivna typen av samarbeten handlar det ofta om beslutanderätt som inte grundar sig direkt på regeringsformen; beslutanderätt som är relaterad till utförandet av olika slags förvaltningsuppgifter. Sådan beslutanderätt får överlåtas. Den rättsliga problematiken handlar främst om hur folkrättsliga åtaganden av det här slaget ska implementeras i den svenska interna rättsordningen.

Delprojektet har studerat implementeringen av de åtaganden som gjorts inom ramen för DCA-avtalet rörande å ena sidan USA:s möjlighet att utöva straffrättslig jurisdiktion på svenskt territorium, å andra sidan USA:s möjlighet att utöva befogenheter gällande ordning och säkerhet på svenskt territorium. Lagstiftarens ansats skiljer sig tydligt åt när det gäller de två typerna av befogenheter. Vad gäller straffrättslig jurisdiktion har endast begränsade implementeringsåtgärder vidtagits. Vad gäller befogenheter avseende ordning och säkerhet är implementeringen betydligt mer ingående. Lagstiftaren har i detalj pekat ut vilken rättslig status de utländska aktörerna ska ha, och vilka typer av befogenheter de ska ha rätt att utöva, inom ramen för den svenska rättsordningen.

Det är inte självklart hur den här typen av folkrättsliga åtaganden bör implementeras i den nationella rättsordningen. Det finns alltid risk att parterna har olika tolkningar av bestämmelserna i överenskommelsen. Och det finns alltid risk att den befogenhetsutövning som den utländska aktören ges rätt att ägna sig åt på svenskt territorium krockar med svenska myndigheters befogenhetsutövning. Delprojektet har kunnat visa på denna problematik. För att Sveriges internationella samarbeten rörande samhällsskydd och beredskap ska kunna fungera så friktionsfritt som möjligt är det viktigt att problematiken studeras vidare. Framtida studier kan vidga perspektivet till andra typer av kontexter, aktörer och befogenheter.

Fri- och rättighetsskyddets begränsningar och nationell säkerhet

För att kunna skydda samhället på ett effektivt sätt vid kriser och krig, eller för att kunna förebygga att sådana situationer uppstår, kan staten behöva vidta kraftfulla åtgärder. Och sådana åtgärder innebär inte sällan ett ingrepp i enskilda människors fri- och rättigheter. Sverige har ett eget fri- och rättighetsskydd i 2 kap. regeringsformen. Fri- och rättighetsskyddet regleras dock i hög utsträckning på internationell nivå, främst inom ramen för Europakonventionen – som har inkorporerats i den svenska rättsordningen – men också i EU-rätten. Många fri- och rättigheter får begränsas med hänvisning till andra viktiga samhällsintressen. Men de åtgärder som vidtas måste vara proportionerliga. Detta innebär att de måste var lämpliga; det vill säga de måste kunna skydda det aktuella intresset. De måste också vara nödvändiga; det vill säga det får inte finnas andra, mindre ingripande åtgärder, som kan skydda samhällsintresset i lika hög utsträckning. Och slutligen måste det finnas en rimlig balans mellan de positiva effekter åtgärden har och de negativa effekter åtgärden innebär vad gäller ingreppet i enskildas fri- och rättigheter.

Delprojektet har studerat den rättsliga problematik som uppstår när den svenska staten vill vidta åtgärder som syftar till att skydda nationell säkerhet, och som innebär ingrepp i enskildas fri- och rättigheter.[24] Bland de skyddsvärda intressen som räknas upp i fri- och rättighetsstadgor brukar nationell säkerhet anses vara ett särskilt viktigt intresse. Det brukar därför också vara tillåtet för staten att vidta mer ingripande åtgärder när detta intresse ska skyddas, jämfört med när andra intressen ska skyddas. Samtidigt kan man konstatera att allt fler frågor har kommit att definieras som frågor om nationell säkerhet. Numera handlar det inte bara om att skydda sig mot väpnade angrepp, skydda försvarshemligheter, och liknande. Ofta nämns saker som pandemier, klimatförändringarna, grov organiserad brottslighet och cyberterrorism som nationella säkerhetsfrågor. Särskilt ingripande åtgärder kan alltså komma att tillåtas inom allt fler områden, och gränsdragningarna riskerar att bli diffusa.

Utmaningen för rättssystemet blir här att hitta en rimlig balans mellan å ena sidan statens intresse att skydda sin säkerhet, och å andra sidan intresset att upprätthålla fri- och rättighetsskyddet för medborgarna. En del av denna utmaning handlar om att säkerställa att inte fler frågor än nödvändigt klassificeras som frågor om nationell säkerhet. En annan del handlar om att staten behöver utforma sina åtgärder på ett sätt som gör att fri- och rättighetsskyddet inte inskränks mer än nödvändigt. I vissa fall kan det vara svårt för staten att bevisa vilken betydelse en viss åtgärd har för skyddet av nationell säkerhet, särskilt vad gäller förebyggande åtgärder. Här behöver man fundera på hur beviskravet för staten ska se ut. Det kan inte vara tillräckligt att staten påstår att åtgärden är nödvändig. Samtidigt kan beviskravet inte vara så högt ställt att det blir svårt för staten att vidta åtgärder som man i efterhand kan konstatera hade varit av stor vikt för skyddet av den nationella säkerheten. Framtida studier kan fördjupa

[24] Åhman, J. (2024). ”Proportionalitet och nationell säkerhet”, i Emblad, P. och Strandberg, U. (red.), *Proportionalitet*, Jure, Stockholm. Jmfr. avsnittet om EU-rättslig proportionalitetsbedömning ovan.

förståelsen för den ovan beskrivna rättsliga problematiken genom att fokusera på hur specifika åtgärder som syftar till att skydda nationell säkerhet förhåller sig till specifika fri- och rättigheter från ett proportionalitetsperspektiv.

Den internationella ekonomiska rätten och nationell säkerhet

För att kunna skydda samhället på ett effektivt sätt vid kriser och krig, eller för att kunna förebygga att sådana situationer uppstår, kan det vara av intresse för staten att vidta åtgärder som påverkar internationell handel. Sådana frågor regleras i den internationella ekonomiska rätten, främst genom de överenskommelser som finns inom Världshandelsorganisationen (World Trade Organization, WTO). Man brukar kalla dessa regler för WTO-rätten. En viktig princip i WTO-rätten är att medlemmarna – bland annat Sverige och EU – inte får ha kvantitativa restriktioner för internationell handel. Andra protektionistiska åtgärder än tullar är som huvudregel otillåtet. En annan viktig princip är att diskriminering mellan medlemmar är otillåtet. Det finns dock även ett antal undantag från dessa huvudprinciper, bland annat ett undantag som rör nationell säkerhet. För att en åtgärd ska täckas av ett undantag behöver vissa krav vara uppfyllda.

WTO-rätten innebär således olika typer av begränsningar för Sveriges, och andra WTO-medlemmars, handlingsutrymme när det gäller handelsrelaterade åtgärder. En stat kan ha intresse av att använda handelsrelaterade åtgärder som påtryckningsmedel mot andra stater i en säkerhetspolitisk kontext. Det kan också finnas anledning att förhindra aktörer från vissa stater, som anses utgöra ett säkerhetshot, att agera på den egna marknaden. Ytterligare ett intresse kan vara att skydda inhemsk produktion som är av vikt för den nationella säkerheten. Alla åtgärder av det här slaget riskerar att stå i strid med WTO-rätten. Delprojektet har studerat de generella möjligheter som finnas att använda den internationella ekonomiska rätten för att uppnå säkerhetspolitiska syften.[25] För att fördjupa förståelsen för vilken roll den internationella ekonomiska rätten spelar när det gäller samhällsskydd och beredskap kan framtida studier fokusera på de rättsliga begränsningar som finns avseende specifika handelspolitiska åtgärder, som vidtas för att uppå specifika säkerhetspolitiska syften.

[25] Åhman, J. (kommande mars 2026). ”Economic Lawfare and WTO Law”, i Klamberg, M. et al. (red.), *Reconstructing Power and Hegemony in Public International Law,* T.M.C. Asser Press / Springer, Haag.

Rekommendationer och framåtblick

De ovan beskrivna resultaten från forskningsprojektet leder till ett antal rekommendationer rörande praktiska åtgärder och framtida forskning. Vi vill särskilt betona de rekommendationer som angivits i punktform nedan:

- Mot bakgrund av att fullmaktslagstiftningen kan anses föråldrad finns det anledning att inleda ett sammanhållet författningsberedskapsarbete, som exempelvis kan sträcka sig över en tioårsperiod. En beredning skulle kunna få i uppdrag att utveckla regleringen för fredstida kriser och höjd beredskap. Den kan samordna kommittéväsendets arbete över flera cykler, och ha en bred representation från politiken, akademin, den offentliga förvaltningen, och det privata både i form av näringsliv och civilsamhälle. Den skulle kunna arbeta direkt under regeringen och ha ett brett mandat. Ett sådant upplägg kan antingen förstås som en tillfällig samordnande myndighet, eller som en slags ”superutredning” som samordnar alla de utredningar som behöver göras.

- Det är av stor betydelse att integrera det europarättsliga perspektivet i lagstiftningsarbetet, inte minst rörande EU och frågor om den inre marknaden, men även gällande fri- och rättighetsskyddet i Europakonventionen. För att säkerställa svenska säkerhets- och beredskapsbehov bör lagstiftaren regelmässigt och konsekvent använda europarättslig metod för att undersöka i vilken utsträckning det föreligger europarättsliga begränsningar av det nationella regleringsutrymmet. Projektet har visat synliggjort detta behov i såväl i förarbeten på krisjuridikens område som i rättstillämpning där särskilt proportionalitetsprövningar central roll i europarätten uppmärksammats. Den svenska lagstiftaren behöver förstå vilka begränsningar sådana prövningar innebär för att kunna vidta effektiva och rättsenliga åtgärder till skydd för nationell säkerhet. Detta för att skapa en rättssäker och praktiskt användbar författningsberedskap.

- Genom att placera ett permanent ansvar för författningsberedskapen, exempelvis hos Myndigheten för civilt försvar (tidigare Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), så kan en kontinuitet upprätthållas och kvalitet över tid försäkras. Ett sådant arbete skulle kunna styras via regleringsbrev som också inkluderar särskild finansiering av arbetet. Givet EU:s ökade fokus på beredskapsfrågor, och Sveriges medlemskap i Nato, rekommenderas även att denna myndighet får en central roll vad det koordinering av Sveriges agerande inom ramen för dessa samarbeten.

- Begreppen *väpnat angrepp* och *ockupation* är centrala för den svenska författningsberedskapen. Till skillnad från begreppet *krig* är de relativt tydligt definierade i internationell rätt. Mot bakgrund av den tekniska och geopolitiska

utvecklingen har begreppet *väpnat angrepp* kommit att få en expanderande tolkning i internationell sedvana. Den svenska positionen i relation till denna utveckling, som i huvudsak ligger utanför nationell kontroll, behöver klargöras.

- Mot bakgrund av såväl den geopolitiska som den tekniska utvecklingen förutsätter en väl fungerande författningsberedskap att det finns en högkvalitativ nyhetsförmedling som är brett tillgänglig för befolkningen. I detta sammanhang spelar de svenska public serviceföretagen en central roll. I syfte att stärka legitimiteten för dessa behöver den redaktionella självständigheten under höjd beredskap tydliggöras.

- Det finns ett behov av en tydlig svensk positionering rörande utvecklingen av relationen mellan EU och Nato, särskilt i det fall den transatlantiska länken försvagas. I detta ligger bland annat frågan om i vilken utsträckning en utvecklad säkerhets- och försvarspolitik inom EU kan/bör aktualiseras med utgångspunkt i Artikel 42 FEU, och hur en sådan utveckling skulle påverka den svenska författningsberedskapen. En liknande fråga rör hur ett eventuellt gemensamt nordiskt försvar skulle kunna infogas i den nationella svenska författningsberedskapen.

- För att upprätthålla ett gott samhällsskydd och en god beredskap kan det krävas att Sverige ingår internationella överenskommelser som innebär att utländska aktörer (exempelvis utländska militära styrkor) ges rätt att utöva verkställande jurisdiktion på svenskt territorium. I sådana situationer uppstår frågor om hur de folkrättsliga åtagandena bör implementeras i den svenska rättsordningen, och hur den utländska aktörens offentliga maktutövning bör förhålla sig till svenska myndigheters beslutsfattande. Det behövs fördjupade studier kring hur denna typ av rättsliga problematik bör hanteras i specifika kontexter, och i förhållande till specifika aktörer och befogenheter.

- Sverige är ett handelsberoende land och handelsfrågor har fått allt tydligare säkerhetspolitiska dimensioner. Internationella handelsregler – framför allt inom WTO-rätten – styr vilka möjligheter Sverige och andra länder har att vidta handelsåtgärder för att uppnå säkerhetspolitiska syften. Den svenska lagstiftaren behöver förstå vilka möjligheter och begränsningar de internationella handelsreglerna innebär. Framtida studier bör fokusera på rättsliga aspekter kopplade till specifika handelspolitiska åtgärder, som vidtas för att uppå specifika säkerhetspolitiska syften.