

Till

- Kommunstyrelsens ordförande
- Handläggaren för upprättande av remissvar över betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap*, SOU 2023:75

Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen kontaktar er med anledning av ett allvarligt förslag om att regeringen själv ska bestämma när och hur undantagstillstånd införs i Sverige.

Vi menar att det finns anledning att inom ramen för ert remissvar reagera mot utredningens förslag.

Bakgrunder är följande.

Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen kontaktar er med anledning av ett allvarligt förslag om att regeringen själv ska bestämma när och hur undantagstillstånd införs i Sverige.

Sverige är ”inte immunt mot auktoritära krafter” av det slag som tagit makten i Ungern och, intill helt nyligen, i Polen. Politisering av domstolsväsende, massmedia och akademi i dessa länder talar sitt tydliga språk vad detta kan innebära.

Detta konstaterande har utgjort skälet till förslaget i den parlamentariska utredningen om ”Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende”, SOU 2023:12. Där föreslås enhälligt att inga ändringar ska enkelt kunna göras av bestämmelserna i våra grundlagar som reglerar demokratin och de mänskliga rättigheterna. En tillfällig enkel majoritet (51%) i riksdagen ska inte kunna upphäva reglerna på sätt som är möjligt idag. Utredningen föreslår därför att endast en kvalificerad majoritet, *två tredjedelar av alla riksdagsmän*, ska kunna göra ändringar och detta således för att värna just demokratiska värden och mänskliga rättigheter.

**Trots detta har en annan utredning, i sitt betänkande *Stärkt konstitutionell beredskap*, SOU 2023:75, föreslagit att regeringen själv ska få avgöra om och när undantagstillstånd ska införas utan att riksdagen beslutat om detta i förväg.**

S avvaktar sitt ställningstagande tills efter remissförfarandet medan MP reserverar sig mot förslaget.

Sistnämnda utredning talar om ”delegering av normgivningskompetens”. Vi finner i stället att uttrycket *undantagstillstånd* vore i sak mer adekvat i ljuset av vad utredningen kommit fram till. Förvisso ett laddat ord som självfallet väcker starka obehagskänslor. Men utredningens uttryck är svårbegripligt och kan lätt flyga under mediernas och allmänhetens radar. Regeringen föreslås själv få bestämma om inskränkningar i den demokratisk ordningen och hos mänskliga rättigheter. Dessutom vill utredningen i vår grundlag Regeringsformen uttrycka

att *när det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas så får regeringen själv fatta beslutet, såvida ett dröjsmål skulle leda till "avsevärt men för angelägna allmänna intressen"*.

Om regeringen vid visst tillfälle i framtiden agerar helt auktoritärt, något som man i Sverige som sagt inte alls kan utesluta, kommer vårt skydd för demokrati och mänskliga rättigheter att vara allvarligt försatt ur spel. Det överlåts då åt en sådan regering att avgöra vad "angelägna allmänna intressen" kräver med följd att inskränkningar också i mänskliga rättigheter kan införas.

Märkligt nog har utredningen samtidigt konstaterat att "regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten har principiell betydelse och att förändringar av dessa kan vara förenade med risker. Det kan t.ex. inte uteslutas att särskilda lösningar för kriser, som ger regeringen större makt, kan komma att användas i fall som de inte är avsedda för". Men detta viktiga påpekande har märkligt nog inte gett något som helst spår i förslaget från utredningen.

Vi anser att riksdagen ska behålla sin makt. Behovet av beredskap i kris kan inte få öppna för auktoritära krafter att ta makten på det sätt som utredningen föreslår. De historiska erfarenheterna påvisar att helt oacceptabla risker för missbruk kan följa av *en i grundlag uttryckt delegering till regeringen*. Det är uppenbart att dylika risker är särskilt stora i en tid av politisk instabilitet.

Vi vill också betona vikten av att riksdagen behåller sin makt att bestämma om och när lagstiftningsprocessen ska delegeras. För att tillgodose snabba beslut kan riksdagen ha en lag förberedd som genom ett aktiveringsbeslut med  $\frac{3}{4}$ -dels kvalificerad majoritet snabbt ger möjlighet för en regering att meddela undantagstillstånd. Alternativt kan riksdagen under perioder då ett *förtroende för regeringen föreligger* anta en lag som under en begränsad tidsperiod ger en stående möjlighet för regeringen att vidta snabba åtgärder vid behov. Detta skulle ge samma effekt utan de uppenbara politiska riskerna. När regeringen har utnyttjat sin möjlighet ska riksdagen inom några dagar få en rapport och regeringens åtgärd ska kunna stoppas av riksdagen om inte en  $\frac{3}{4}$ -dels majoritet av alla riksdagsledamöter godkänner regeringens åtgärd.

Det ska även noteras att utredningen i förslaget till regel i regeringsformen inte beaktar Europakonventionens krav och kriterier för att ett undantagstillstånd ska kunna införas överhuvudtaget, dvs. att "*ett allmänt nödläge som hotar nationens existens*" ska föreligga. Av Europadomstolens praxis, framgår att begreppet tar sikte på situationer som *påverkar hela befolkningen och utgör ett hot mot det organiserade livet i det samhälle som staten består av*. Utredningen anger märkligt nog att Europadomstolens tolkning bara "i viss mån" ska avgöra vad som utgör ett allmänt nödläge som hotar nationens existens. Europadomstolen accepterade inte att Europakonventionen härvidlag bara ska vara tillämplig i viss mån. Vi anser således att utredningens hållning beträffande frågan om "allmänt nödläge" är orimlig.

**Sammanfattande menar vi att förslaget om att regeringen själv ska få bestämma när och hur undantagstillstånd ska utlysas inte införs i regeringsformen och att riksdagen på det sättet bibehåller sin makt.**

Vi hoppas få ert stöd i ert remissvar i denna fråga.

## Februari 2024

Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen  
Stellan Gärde och Paul Lappalainen

### Juristkommissionens förslag till ny text i regeringsformen

<b>Betänkandets författningsförslag</b>	<b>Juristkommissionens justeringar i författningsförslaget</b>
<p>16 kap. Allvarliga fredstida krissituationer</p> <p>Beslut om befogenheter 1 §</p> <p>Om det råder en allvarlig fredstida krissituation och förhållandena kräver det kan riksdagen besluta att regeringen ska ha de särskilda befogenheter att meddela föreskrifter som anges i 2 och 3 §§. Ett sådant beslut kräver att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om det.</p> <p>Om det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas får regeringen fatta beslutet. Ett sådant beslut ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna beslutet krävs att minst tre fjärdedelar <u>av de röstande enas om detta.</u></p>	<p>16 kap. Allvarliga fredstida krissituationer</p> <p>Beslut om befogenheter 1 §</p> <p>Om det råder en allvarlig fredstida krissituation och förhållandena kräver det kan riksdagen besluta att regeringen ska ha de särskilda befogenheter att meddela föreskrifter som anges i 2 och 3 §§. Ett sådant beslut kräver att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om det.</p> <p>St 2 utgår</p>
<p>Regeringens befogenheter 2 §</p> <p>Efter ett beslut enligt 1 § kan regeringen med stöd av <b>bemyndigande i lag</b> genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. I en lag med ett sådant bemyndigande ska det noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Bemyndigandet medför inte rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.</p>	<p>Regeringens befogenheter 2 §</p> <p>Efter ett beslut enligt 1 § kan regeringen med stöd av <b>bemyndigande i lag</b> genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. I en lag med ett sådant bemyndigande ska det noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Bemyndigandet medför inte rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.</p> <p>Föreskrifter som avses i 1 § ska gälla för viss tid. Regeringens föreskrifter ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna föreskrifterna krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om beslutet.</p>
<p>3 § Om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för <b>angelägna allmänna intressen</b> kan <b>regeringen</b></p>	<p>3 § st 1 utgår</p>

<p><b>efter ett beslut enligt 1 § även utan bemyndigande i lag meddela föreskrifter</b> som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag eller med stöd av bemyndigande i lag.</p> <p>Regeringen får dock inte stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.</p>	<p>3 § st 2 utgår</p>
<p>4 § Föreskrifter som avses i 3 § ska gälla för viss tid, längst tre månader. Föreskrifterna ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna föreskrifterna krävs att minst tre fjärdedelar <b>av de röstande enas om beslutet.</b></p> <p>Föreskrifterna upphör omedelbart att gälla</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. om de inte underställs riksdagen inom en vecka från den dag då de beslutades,</li> <li>2. om de inte godkänns vid riksdagens prövning, eller</li> <li>3. om riksdagen inte prövar föreskrifterna inom en månad från det att de underställdes.</li> </ol> <p>Upphörande av befogenheter</p> <p>5 § Riksdagen och regeringen kan var för sig besluta att regeringen inte längre ska ha de särskilda befogenheter att meddela föreskrifter som anges i 2 och 3 § §. Ett sådant beslut ska fattas så snart det inte längre råder en allvarlig fredstida krissituation eller befogenheterna inte längre behövs.</p>	<p>4 § st 1 utgår</p> <p>4 § st 2 utgår</p> <p>Upphörande av befogenheter</p> <p>5 § Riksdagen och regeringen kan var för sig besluta att regeringen inte längre ska ha de särskilda befogenheter att meddela föreskrifter som anges i 2 och 3 § §. Ett sådant beslut ska fattas så snart det inte längre råder en allvarlig fredstida krissituation eller befogenheterna inte längre behövs.</p>