

Dnr Ju2023/02742

Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER SOU 2023:75 – STÄRKT KONSTITUTIONELL BEREDSKAP

SAMMANFATTNING

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att regeringen ska kunna besluta om när ett undantagstillstånd ska inrättas, samt att den ska ha befogenhet att meddela föreskrifter utan stöd i lag och utan riskdagens medgivande.
- Civil Rights Defenders anser vidare att utredningens definition av "allvarliga fredstida krissituationer" är vagt formulerad och öppnar upp för godtycklig tolkning och potentiellt maktmissbruk.

Att regeringen skulle få möjlighet att själv överföra normgivningsbefogenheter från riskdagen till regeringen är en stor förändring i vår grundlag som strider mot rättsstatsprinciperna och underminerar den lagstiftande maktens autonomi. Detta skulle innebära att regeringen skulle få kompetens att meddela nya föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet som skulle kunna begränsa våra medborgerliga fri- och rättigheter utan riksdagens medgivande. Att kriterierna för vad som ska anses motivera sådan delegering av normgivningsbefogenheterna är vagt formulerade ökar också risken för bristfällig tillämpning och missbruk.

Förslaget öppnar upp för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Civil Rights Defenders anser att utredningen saknar en mer utförlig analys av förslagets potentiella konsekvenser, särskilt ur ett rättssäkerhets- och ett människorättsperspektiv. Det är av avgörande betydelse att förändringar av denna karaktär föregås av noggranna avvägningar mellan olika intressen för att säkerställa att det inte står i strid med grundläggande fri- och rättigheter.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och dess underliggande resonemang med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden att respektera och skydda mänskliga fri- och rättigheter. Vi anser att införandet av undantagstillstånd i fredstida kriser kan vara en

ändamålsenlig åtgärd för att uppnå syftet att stärka vår beredskap vid exceptionella och oförutsägbara fredstida krissituationer. För att en sådan åtgärd ska vara legitim och effektiv måste den emellertid användas restriktivt och omgärdas av garantier som kan säkerställa folklig förankring och upprätthålla de demokratiska värderingarna.

Införandet av en sådan åtgärd måste föregås av en noggrann bedömning av de risker som ett undantagstillstånd kan medföra samt en tydlig, förutsägbar och tillgänglig definition av begreppet "fredstida kris". Civil Rights Defenders bedömer att regeringen inte bör tilldelas utökade befogenheter att meddela föreskrifter på det obligatoriska lagområdet utan riskdagens bemyndigande. Vidare anser vi att förslaget om att regeringen självständigt ska bedöma när en allvarlig fredstida krissituation uppstår samt kunna fatta ett aktiveringsbeslut om utökade normgivningsbefogenheter lämnar utrymme för godtycklighet och maktmissbruk. Vi bedömer att ett sådant förslag möjliggör för omfattande inskränkningar i medborgliga fri- och rättigheter, särskilt vad avser rätten till integritet, rörelsefriheten samt föreningsfriheten och yttrandefriheten.

Under de senaste åren har en oroande trend svept över Europa. I allt fler länder undergrävs demokratiska värderingar och rättigheter av ökad populism och auktoritära tendenser. Organisationen Civil Liberties Union for Europe har tagit fram en rapport om rättsstatens principer och mänskliga rättigheter tillsammans med 45 europeiska organisationer som arbetar för stärkta fri- och rättigheter inom EU. Av rapporten framgår en tilltagande försvagning av demokratin i flera europeiska länder.¹ Även i äldre demokratier syns en sådan utveckling och Sverige är inget undantag. Med beaktande av det nuvarande politiska läget i Europa och resterande delar av världen är det av största vikt att varje stat upprätthåller rättsstatsprinciperna och stärker demokratin i samhället. För att säkerställa att Sverige lever upp till internationella åtaganden när det gäller att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter är det av yttersta vikt att förslag på ny lagstiftning är både rättssäker och proportionerlig och inte öppnar upp för missbruk, särskilt vid tillämpning av artikel 15 i Europakonventionen om avvikelser från konventionsförpliktelser vid nödlägen.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

6.4 INTERNATIONELL REGLERING OCH RÄTTSUTVECKLING

Civil Rights Defenders välkomnar att utredningen har bedömt hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden avseende mänskliga rättigheter. Civil Rights Defenders

¹ Civil Liberties Union, Rule of Law Report 2023: https://dq4n3btxmr8c9.cloudfront.net/files/-3lkvi/Liberties_Rule_of_Law_Report_2023_EU.pdf.

noterar dock att utredningen inte redogör för hur förslaget lever upp till Europakonventionens krav och kriterier för införande av undantagstillstånd. Artikel 15 i Europakonventionen är en undantagsklausul. Den ger fördragsslutande stater, under exceptionella omständigheter, möjligheten att på ett begränsat sätt göra undantag från sina skyldigheter att säkra vissa rättigheter och friheter enligt konventionen. Enligt artikel 15 måste det föreligga "ett allmänt nödläge som hotar nationens existens" för att undantagstillstånd ska få implementeras.² Europadomstolen har i sin praxis tydliggjort hur artikel 15 ska tolkas samt framfört krav och kriterier som en medlemsstat måste uppfylla för att kunna tillämpa artikeln. Utredningen har inte inkluderat Europadomstolens krav och kriterier i sin bedömning av rättsläget och förbiser att undersöka hur utredningens förslag motsvarar internationella standarder. Dessa krav och kriterier kommer att redovisas närmare i avsnitt 11.7.1 om särskilda regler om normgivning i krissituationer.

Utredningen har visserligen beaktat Venedigkommissionens rekommendationer på området om nödlagstiftning under grundlagsnivån samt dess definition i detta sammanhang. Civil Rights Defenders delar utredningens uppfattning att bestämmelser rörande undantagstillstånd bör ha inbyggda garantier mot missbruk för att vara förenliga med rättsstatens principer. Vi bedömer emellertid att utredningen inte tillräckligt utförligt diskuterar hur förslagen uppfyller Venedigkommissionens rekommenderade krav på nödvändighet, förutsägbarhet och proportionalitet. Dessutom är jämförelser med andra länder bristfälliga, eftersom de inte tar tillräcklig hänsyn till grundläggande konstitutionella skillnader. Till exempel måste en regering i Storbritannien (till skillnad från Sverige) utgöras av ministrar som sitter i parlamentet, vilket ger folket ett direkt medel för ansvarsutkrävande. Civil Rights Defenders bedömer att utredningens förslag är oproportionerligt och oförutsägbart då det saknas en tydlig definition av fredstida kriser samt att den icke folkvalda regeringen själv föreslås kunna bestämma om, när och hur ett undantagstillstånd ska införas och att nya föreskrifter utfärdas som kan begränsa fri- och rättigheter. Med anledning av detta bör en mer utförlig internationell utblick göras och i större utsträckning tas hänsyn till vid fortsatt beredning av utredningens förslag.

11.6.5 DET FINNS SKÅL ATT KOMPLETTERA REGERINGSFORMEN

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att regeringen ska få meddela föreskrifter direkt med stöd av regeringsformen, utan bemyndigande av riksdagen.

² Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, 4 november 1950, art. 15; Europadomstolen, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights –Derogation in time of emergency, 31 augusti 2022 para. 1.

Civil Rights Defenders instämmer med det förslag i utredningen som syftar till att stärka Sveriges beredskap genom att möjliggöra för riskdagen att utöka regeringens normgivningsmakt i fredstida kriser i förväg, genom bemyndiganden i vanliga lagar. Då kan lämpliga bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet tas in i lagstiftning för fredstida kriser. Vi anser dock inte att det finns ett behov för regeringen att meddela föreskrifter direkt med stöd av regeringsformen, utan riskdagens bemyndigande. Om en sådan möjlighet införs sker ett betydande maktskifte från den folkvalda riskdagen till den exekutiva regeringen. Regeringen får på så vis en möjlighet att meddela föreskrifter om exempelvis begränsningar i mänskliga rättigheter utan riksdagens medgivande.

Civil Rights Defenders bedömer att en sådan utökad normgivningsmakt medför allvarliga risker för maktmissbruk och åsidosätter rättsstatens principer. En konsekvens som kommittén själva belyser i utredningen är att föreskrifter som regeringen meddelar direkt med stöd av regeringsformen inte kommer att vara beredda på samma sätt som lagar. Dessa föreskrifter kommer inte genomgå en lagrådsgranskning och kommer inte heller vara föremål för utskottsbehandling eller offentlig debatt i kammaren. Civil Rights Defenders håller med utredningens synpunkter att detta skulle påverka föreskrifternas kvalitet samt möjliggöra för onödigt långtgående föreskrifter som kan begränsa grundläggande fri- och rättigheter.³ Därför bedömer vi att denna del av förslaget är oproportionerlig och för långtgående. Den delen av förslaget som innebär att riksdagen i vanlig lag kan delegera normgivningsmakten till regeringen är tillräckligt långtgående och skulle innebära att riskdagen behåller makten och beslutar om utvidgandet av normgivningskompetensen.

11.7.1 SÄRKILDA REGLER OM NORMGIVNING I KRISSITUATIONER

- Civil Rights Defenders anser att utredningen inte har gett en tillräckligt tydlig definition av vilka krissituationer som skulle kvalificera som allvarliga fredstida krissituationer.

Civil Rights Defenders instämmer i utredningens bedömning att särskilda regler om normgivning i krissituationer behövs för att Sverige även under allvarliga fredstida kriser ska kunna styras på ett adekvat konstitutionellt sätt. Dock ställer vi oss tveksamma till utredningens definition av fredstida kriser och dess tillämpningsområde. Utredningen pekar själv på att tillämpningsområdet behöver avgränsas. Men i stället för att göra en noggrann utvärdering av termen fredstida kriser och dess avgränsning, förespråkar utredningen ”ett generellt begrepp som inte är alltför detaljerat [...]”.⁴ En klar och välformulerad definition som tydligt specificerar

³ SOU 2023:75, s. 347.

⁴ SOU 2023:75, s. 352.

de omständigheter som ska vara för handen för att det ska vara fråga om en krissituation är avgörande för att uppnå förutsägbarhet. Utan en sådan definition kommer såväl befolkningen som statliga institutioner att påverkas. En alltför vag definition av fredstida kriser skapar osäkerhet och oklarhet i lagstiftningen.

Civil Rights Defenders delar utredningens uppfattning om att begreppet fredstida krissituationer som förekommer i regeringsformens 8 kap 13 § är det lämpligaste begreppet att utgå från när nya regler om normgivning i fredstida kriser övervägs. Enligt kommittén bör begreppet "allvarliga fredstida krissituationer" inte definieras i regeringsformen. Istället föreslår kommittén att det bör användas som en kvalificerad term för att beskriva situationer som uppstår under fredstid men som är särskilt allvarliga.⁵ Civil Rights Defenders är oeniga med kommitténs resonemang i denna fråga. En tydlig definition av begreppet "allvarliga fredstida krissituationer" ger en grund för enhetlig tolkning och tillämpning av reglerna. Det minskar risken för godtyckliga bedömningar och ger ökad rättssäkerhet. En definition kan förhindra att begreppet används på ett sätt som strider mot intentionen i grundlagen. Det kan skydda mot missbruk eller felaktig tillämpning. Vi förstår att det samtidigt krävs en balansgång mellan detaljerad definition och flexibilitet för att hantera olika möjliga nödsituationer. Därför behöver en definition vara välövertvägd och en noggrann analys av begreppet behöver göras.

Det finns bindande praxis från Europadomstolen för hur och när ett undantagstillstånd får utlysas. Genom att inte ge en definition som håller sig till detta skapar utredningens förslag en situation där en regering i en krissituation själv måste tolka reglerna vilket kan leda till misstag eller medvetna övertramp - således att man utlyser undantag i situationer eller på sätt som står i strid med konventionen.

Enligt rättsfallet *Irland mot Förenade Konungariket*, har medlemsstater enligt Europadomstolen tolkningsföretråde för att bedöma när nationens existens hotas av en krissituation, dock är denna begränsad. Det är Europadomstolen som har befogenhet att besluta om huruvida staterna har gått utöver den "omfattning som strikt krävs enligt krisens krav".⁶ Vidare har Europadomstolen i rättsfallen i *Brannigan och McBride mot Förenade Konungariket*, och *A. och andra mot Förenade Konungariket*, framfört att det är domstolen som bedömer om en stat har överskridit det krav som framgår av artikel 15. I sitt övervägande beaktar domstolen flera relevanta faktorer såsom: arten av de rättigheter som påverkas av undantaget, omständigheter som ledde till situationen och varaktigheten av nödsituationen. Europadomstolen har även förklarat vilka kriterier en undantagsåtgärd måste uppfylla för att åtgärden ska vara i enlighet med konventionen. I *A. och andra mot Storbritannien*, *Mehmet Hasan Altan mot Turkiet* och

⁵ Ibid.

⁶ Se Europadomstolen, *Irland v. the United Kingdom*, 1978, no. 5310/71, § 207.

Şahin Alpay mot Turkiet beskriver Europadomstolen att en åtgärd måste vara proportionerlig, icke-diskriminerande, lagenlig samt genomföras i enlighet med en föreskriven lagstiftningsprocess.⁷ Det är enligt Civil Rights Defenders olyckligt att kommittén inte har gjort en utredning av rättsläget ur ett människorättsperspektiv och inte belyst de ovannämnda rättsfallen i sitt resonemang. Vi bedömer att det finns ett behov av en djupare analys av de krav och kriterier som har slagits fast av Europadomstolen för att klargöra rättsläget ur ett människorättsperspektiv och förhindra felaktigheter eller medvetna avvikelser från Europakonventionen.

11.7.2 ETT AKTIVERINGSBESLUT UTLÖSER SÄRSKILDA BEFOGENHETER

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att regeringen ska få fatta ett aktiveringsbeslut utan riksdagens bemyndigande.

Civil Rights Defenders delar utredningens syn på utmaningen att definiera en allvarlig fredstida krissituation och när regeringens behörighet behöver utvidgas. Vi anser att utredningens huvudförslag att regeringens befogenheter bör kräva aktiveringsbeslut från riksdagen är lämpligt och utgör en adekvat lösning. Civil Rights Defenders ser inget behov av den undantagsregel som föreslås och som tillåter regeringen att fatta sådana beslut ensidigt om riksdagens beslut inte kan inväntas.

Att ge regeringen befogenheter att fatta beslut om särskilda åtgärder utan direkt parlamentariskt godkännande från riksdagen riskerar att underminera grundläggande demokratiska principer. Förvisso kan det uppkomma exceptionella situationer som kräver att nya föreskrifter på lagområdet fattas omedelbart. Dock menar Civil Rights Defenders att det krävs en mycket mer utförlig och nyanserad definition av vad som skulle utgöra en sådan exceptionell fredstida kris. Kriteriet "uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas" är vagt och öppet för regeringens subjektiva bedömning.

Om förslaget införs kommer regeringen både kunna fatta aktiveringsbeslut som öppnar för beredskapslagstiftning och besluta om nya föreskrifter som inte sedan tidigare förberetts. Utredningen har visserligen belyst nödvändigheten av skyddsmekanismer och att dessa ska

⁷ Europadomstolen, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights –Derogation in time of emergency, 31 augusti 2022 para. 23 & 24; Se Europadomstolen, *Brannigan and McBride v. the United Kingdom*, 1993, no. 14553/89; 14554/89, § 43; *A. and Others v. the United Kingdom* [GC], 2009, No. 3455/05, §§ 173 and 190; *Mehmet Hasan Altan v. Turkey*, 2018, no. 13237/17, §§ 140 and 213; *Şahin Alpay v. Turkey*, 2018, no. 16538/17, §§ 119 and 183.

utgöras av att riksdagen godkänner regeringens förslag i efterhand. Även om aktiveringsbeslutet ska underställas riksdagen omedelbart eller inom några dagar är kravet för godkännande endast minst tre fjärdedelar av de röstande riksdagsledamöterna. Visserligen är detta en kvalificerad majoritet av de som är närvarande, men det utgör inte en bred parlamentarisk enighet då kommittén valde att utelämna kvorumregeln. Att kombinera en kvalificerad majoritet med en kvorumregel på att minst hälften av riksdagsledamöterna deltar i omröstningen ökar riksdagsbeslutets legalitet, minskar risken för impulsiva beslut och förhindrar att en enskild partigrupp dominerar beslutsprocessen. Det skulle även förhindra ett hypotetiskt scenario där ledamöter ur oppositionen förhindras att delta i omröstningen. Civil Rights Defenders anser att ett aktiveringsbeslut av denna karaktär som kan komma att inskränka våra grundläggande fri och rättigheter måste kräva en bred parlamentarisk enighet för att upprätthålla våra demokratiska värderingar, säkerställa att beslut fattas efter noggrann utvärdering av alla intressen och leds av genomtänkta politiska beslut.

11.7.4 REGERINGEN FÅR ETT UTRYMME ATT AGERA OMGÅENDE

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att regeringen efter ett aktiveringsbeslut utan bemyndigande i lag ska kunna meddela föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag eller med stöd av bemyndigande i lag.

Civil Rights Defenders avstyrker kommitténs förslag att ett aktiveringsbeslut också ska leda till att regeringen i vissa exceptionella situationer kan meddela föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag eller med stöd av bemyndigande i lag. Vi bedömer att om regeringen måste underställa riksdagen om beslutet inom en vecka, finns det en risk att en minoritet i riksdagen kan förlänga beredningstiden. Detta skulle innebära att regeringens nya regler kan förbli i kraft under en hel månad, om det inte snabbt kan presenteras ett lagförslag från ett utskott som upphäver dem.

Det finns ingen specifik begränsning för att förhindra att liknande åtgärder återupprepas även om de tidigare underkänts av riksdagen. Detta öppnar för återkommande förlängningar som i praktiken skulle sätta månadsbegränsningen ur spel. Det finns inte heller något som förhindrar åtgärder som kan leda till allvarliga konsekvenser för individer under denna månad. Inte ens vid en situation där riksdagen avsätter regeringen omedelbart skulle det innebära att åtgärderna automatiskt upphör att vara i kraft. Civil Rights Defenders anser att det är ytterst viktigt med demokratisk kontroll, rättssäkerhet samt att skyddet för medborgerliga fri- och rättigheter upprätthålls även i krissituationer. Därför ser vi ett behov av att i den fortsatta beredningen av förslaget ytterligare utvärdera behovet av fler skyddsmekanismer för att säkerställa ett rättssäkert lagstiftningsförförande.

11.7.5 BEFOGENHETERNA UPPHÖR GENOM ETT NYTT BESLUT

- Civil Rights Defenders avstyrker att riksdagen och regeringen var för sig ska kunna besluta att regeringen inte längre ska ha de särskilda befogenheterna att meddela föreskrifter.

Civil Rights Defenders bedömer att trots att förslaget möjliggör för riksdagen att upphäva enskilda beslut från regeringen och fatta beslut om att det inte föreligger en allvarlig fredstida kris, finns det inget hinder för regeringen att återigen aktivera sina befogenheter. Eftersom regeringens befogenheter skulle vara fastställda i grundlagen skulle det vara en utmaning och ta lång tid att ändra reglerna om riksdagen permanent önskar förhindra att en regering tar över befogenheter att meddela föreskrifter på det exklusiva lagområdet. En sådan ändring skulle kräva ett ytterligare riksdagsval. Trots att riksdagen alltid har möjlighet att avsätta en regering som förlorat dess förtroende har erfarenheten från tidigare kriser och svåra parlamentariska situationer visat att det särskilt under sådana omständigheter kan vara både utmanande och rent av olämpligt att ta till denna yttersta åtgärd.

Förutsägbarhet och rättssäkerhet är avgörande för att upprätthålla förtroendet för riksdagen och regeringen samt säkerställa en rättvis behandling av medborgarna. Genom att ge regeringen befogenheter utan klart definierade kriterier för när dessa kan användas riskerar man att skapa osäkerhet och rättslig godtycklighet. Det är därför av största vikt att lagar och föreskrifter är tydliga och förutsägbara för medborgarna och andra berörda parter. Att bibehålla tydliga riktlinjer och en rättssäker process även under extraordinära omständigheter är avgörande för att skydda grundläggande rättigheter och för att säkerställa att beslut som fattas är förenliga med demokratiska principer och rättsstatsprincipen.

13.3 KONSEKVENSER FÖR FRI- OCH RÄTTIGHETERNA

- Civil Rights Defenders anser att förslagen medför utökade möjligheter att begränsa grundläggande fri- och rättigheter.

Kommittén skriver att förslaget inte medför några utökade möjligheter att begränsa grundläggande fri- och rättigheter. Civil Rights Defenders menar att detta visar på en ytterst bristfällig analys av förslaget ur ett människorättsperspektiv. Europakonventionen har en särskild ställning i Sverige vilket kommer till uttryck i regeringsformen. Europakonventionen föreskriver tydligt att flera av de rättigheter som stipuleras endast får inskränkas med stöd i lag (se exempelvis artikel 2 om rätten till liv, artikel 5 om rätten till frihet och säkerhet, artikel 11 om

mötes- och föreningsfrihet osv.). Utredningen föreslår att regeringen ska ges möjlighet att lämna föreskrifter vilket utgör en utökad befogenhet att inskränka eller påverka fri- och rättigheter som stipuleras i Europakonventionen utan att ha stöd för detta i lag. Att utredningen inte tagit detta i beaktande är en allvarlig brist. Kommittén för ett resonemang kring möjligheten till ytterligare begränsning av rättigheter som stipuleras i Europakonventionen genom anmälade av avvikelser i händelse av kris. Det är riktigt som kommittén skriver att utrymmet för avvikelser i denna mening inte ökar i och med utredningens förslag eftersom detta utrymme är fastslaget i konventionen och Europadomstolens praxis. Detta är dock inte detsamma som utrymmet för inskränkningar av fri- och rättigheter eftersom dessa oftast måste begränsas genom lag. Civil Rights Defenders anser att när befogenheten att göra sådana inskränkningar flyttas från riksdagen till regeringen och undantas den normala lagstiftningsprocessen så innebär detta i sig en inskränkning av mänskliga rättigheter.

Under perioder av kris testas demokratins styrka särskilt. Det kan bli nödvändigt för Sverige att tillfälligt begränsa vissa fri- och rättigheter för att hantera en allvarlig fredstida kris. Detta är något vi kan enas om. Men det är av oerhörd betydelse att begränsningarna är effektiva, proportionerliga och aldrig går utöver vad som är nödvändigt. Genom att ge regeringen befogenhet att begränsa fri- och rättigheter utan det kvalificerade lagstiftningsförfarandet ökar risken för godtyckligt ingripande och brist på noggrann granskning av åtgärdernas förenlighet med mänskliga rättigheter.

Remissvaret har beretts av Dilshodakhon Mustafaeva.

Stockholm som ovan,

John Stauffer

Chefsjurist