



## SVENSKA AVDELNINGEN AV INTERNATIONELLA JURISTKOMMISSIONEN

Till  
Justitiedepartementet  
[ju.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:ju.remissvar@regeringskansliet.se)  
[Ju.L6@regeringskansliet.se](mailto:Ju.L6@regeringskansliet.se)

Stockholm 2024 04 11

### **Remissvar**

**över betänkandet Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75)**

(dnr Ju2023/02742)

### **Utgångspunkter och avgränsning**

Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen (Juristkommissionen) yttrar sig med utgångspunkt i sitt uppdrag att främja mänskliga rättigheter och tillämpningen av rättsstatens principer. Avdelningen ska särskilt verka för domstolsväsendets och advokatkårens oberoende, för respekten för lagarna, stärkande av individens grundläggande rättigheter och friheter och för den enskildes rätt till prövning av sådana fri- och rättigheter genom domstol.

### **Övergripande synpunkter**

Juristkommissionen har konstaterat att en allmänt accepterad bedömning är att Sverige inte är immunt mot auktoritära krafter av det slag som tagit makten i Ungern och tidigare i Polen. Politisering av domstolsväsende, media och akademi i dessa länder talar ett tydligt språk: det motverkar medborgares rätt till grundläggande fri- och rättigheter.

Att Sverige inte är immunt mot auktoritära krafter finner stöd i ett flertal artiklar som exempel **SvJT 2017 s. 1** av Fredrik Wersäll, f.d. president i Svea hovrätt, och **SvJT 2017 s.345** av Mats Melin, f.d. justitieråd och ordförande i Högsta förvaltningsdomstolen och Stefan Lindskog, f.d. ordförande i Högsta domstolen.

Att Sverige inte är immunt mot auktoritära krafter ligger även till grund för en analys och förslag i utredningen **SOU 2023:12 Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende** som leddes av Högsta domstolens ordförande Anders Eka.

Där föreslås enhälligt att en tillfällig, i värsta fall dessutom extrem, majoritet inte enkelt ska kunna göra ändringar i våra grundlagar som reglerar demokratin och mänskliga rättigheter. En tillfällig enkel majoritet, 51 procent, i riksdagen ska inte kunna upphäva reglerna på det sätt som är möjligt idag. Endast en kvalificerad majoritet, två tredjedelar av alla riksdagsledamöter, föreslås kunna göra ändringar av grundlagen. Detta för att stärka skyddet mot tillfälliga auktoritära krafter nu i en tid då demokratin sätts på undantag i många länder världen över.

Trots denna accepterade bedömning av Sveriges utsatta läge idag och att Sverige inte är immunt mot auktoritära krafter har utredningen **SOU 2023:75 om Stärkt konstitutionell beredskap**, som nu remitterats av regeringen, föreslagit att regeringen själv ska få avgöra om, när och hur ett undantagstillstånd ska införas och ha kompetens att lagstifta och ändra lag utan riksdagens medgivande. Detta står i tydlig motsats till de tidigare förfäktade uppfattningarna av våra högsta jurister och den tidigare utredningens slutsats om faran för vad en tillfällig extrem politisk majoritet kan vidta för åtgärder.

Undantagstillstånd är ett laddat ord som kan väcka starka känslor. Utredningen SOU 2023:75 talar i stället om delegering av normgivningskompetens. Det är ett svårbegripligt begrepp som lätt flyger under mediernas och allmänhetens radar. Vad utredningen föreslår är att det i regeringsformen tas in ett nytt kap 16 där det ska regleras att "... när det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas får regeringen själv fatta beslutet, då ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen".

Detta innebär att regeringen själv föreslås kunna bestämma och initiera om, när och hur ett undantagstillstånd ska införas och att ny lag utfärdas. Med andra ord, regeringen får en makt att stifta lagar om exempelvis begränsningar i mänskliga rättigheter utan riksdagens medgivande.

Om en regering som för tillfället är extrem och auktoritär skulle ha denna makt reglerad i Regeringsformen, kan en mycket allvarlig situation uppstå. Ingen etablerad demokrati, och inte heller Sverige, har konstaterats vara immunt mot överträdelser som en sådan regering kan göra sig skyldig till. Det innebär att vårt skydd för demokrati och mänskliga rättigheter kan komma att sättas ur spel. Förslaget skulle ge en tillfälligt extrem auktoritär regering rätt att avgöra vad "angelägna allmänna intressen" innebär och då få möjlighet att inskränka centrala mänskliga fri- och rättigheter.

Utredningen har märkligt nog samtidigt konstaterat att bestämmelser om undantagstillstånd har principiell betydelse och att

"...förändringar av dessa kan vara förenade med risker. Det kan till exempel inte uteslutas att särskilda lösningar för kriser, som ger regeringen större makt, kan komma att användas i fall som de inte är avsedda för", (s. 20 i betänkandet).

Utredningen har dock inte utvecklat detta närmare eller analyserat vad det exempelvis skulle innebära i de fall framtida förändringar i opinionen leder till att idéer om demokrati, respekt för grundläggande fri- och rättigheter ifrågasätts och ställer krav på lagändringar. Utredningens allvarliga konstaterande har inte satt något som helst spår i utredningens förslag.

Som utredningen nämner, har regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser utretts förut i SOU 2008:125 på s. 524–527 och förslag lades som liknade det som nu föreslås. Den utredningens förslag möttes av strak kritik från bland annat Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som menade att förslaget innebar svåröverskådliga konsekvenser samt var principiellt

olämpligt. Regeringen valde då att inte gå vidare utan ytterligare utredning (prop. 2009/10:80 s. 207).

Juristkommissionen anser att riksdagen, i egenskap av folkets främsta företrädare, ska behålla sin makt om och när lagstiftningsmakten ska delegeras. Behovet av beredskap i kris kan inte få göra det möjligt för extrema auktoritära krafter att ta makten på det sättet utredningen föreslår.

De historiska erfarenheterna och riskerna för maktmissbruk med en i grundlagen stående delegering till regeringen visar att förslaget helt borde förkastas. Med tanke på att rättsstatliga principer fortsätter att försvagas i Europa är det uppenbart att dessa risker inte blir mindre utan allt större. De rapporter som kommit från Tyskland i dagarna om svagheter i dess nuvarande konstitution som ger möjlighet för extremhögern till ett inflytande har setts som ytterst allvarliga.

Juristkommissionen anser att det finns andra sätt att tillgodose behovet av snabba beslut utan att försvaga skyddet för demokratin. Riksdagen kan ha en lag förberedd som genom ett aktiveringsbeslut, som en kvalificerad majoritet på minst 75 procent av riksdagsledamöterna godkänner, snabbt ger möjlighet för en regering att utlysa undantagstillstånd. Ett annat alternativ är att en kvalificerad majoritet i riksdagen i förväg kan anta en lag som under en begränsad tidsperiod framöver – exempelvis under sex månader – bemyndigar regeringen att vidta snabba åtgärder vid behov i kris. Då krävs naturligtvis att den kvalificerade majoriteten i riksdagen **har förtroende för att regeringen** kommer att hantera denna makt ansvarsfullt. Om detta förtroende inte föreligger, kan riksdagen välja att inte bevilja möjligheten till snabba generella opreciserade åtgärder. Om denna möjlighet utnyttjats, ska regeringen inom ett fåtal dagar vara skyldig att rapportera till riksdagen om den vidtagna åtgärden. Riksdagen ska då ha möjlighet att stoppa åtgärden, om en kvalificerad majoritet av riksdagsledamöterna inte godkänner åtgärden.

En sådan lösning skulle ge regeringen samma möjlighet att agera snabbt i samband med kris men utan de uppenbara politiska riskerna.

Utredningens förslag innefattar ytterligare en allvarlig svaghet. Förslaget innebär att när regeringen har gett sig makt att under ett undantagstillstånd införa lagar så ska detta underställas riksdagen inom kort tid för godkännande och ska falla om 3/4-delar av riksdagen inte godkänner regeringens åtgärd. Svagheten med detta förslag är att det inte finns några föreslagna regler som hindrar regeringen att under en period fatta ett stort antal beslut som efterhand ska underställas riksdagen. Detta innebär att regeringen kan utnyttja systemet och upprätthålla ett undantagstillstånd utan begränsningar i tid vilket naturligtvis är oacceptabelt.

Förslaget i övrigt vad avser de kriterier som föreslås för när riksdagen och regeringen har möjlighet att införa undantagstillstånd kan enligt Juristkommissionen komma att strida mot de krav och kriterier som Europakonventionen uppställer för att ett omfattande undantagstillstånd överhuvudtaget ska kunna införas. Enligt konventionens krav (Artikel 15) ska "*ett allmänt nödläge som hotar nationens existens*" föreligga för att reglerna i konventionen om mänskliga rättigheter ska kunna göras avsteg ifrån. Av Europadomstolens praxis framgår att detta begrepp tar sikte på situationer som påverkar hela befolkningen och utgör ett hot mot det organiserade livet i det samhälle som staten består av. Även ett allvarligt hot i del av landet kan vara skäl.

Det är häpnadsväckande att utredningen anger att Europadomstolens tolkning av konventionens begränsningar bara "i viss mån" ska få avgöra vad som utgör ett allmänt nödläge som hotar nationens existens (se s. 355 i betänkandet). Juristkommissionen är av den uppfattningen att Europadomstolen inte accepterar att Europakonventionen bara ska tillämpas "i viss mån". Detta är inte en acceptabel rättslig hållning.

Juristkommissionen vill även notera att Europadomstolens ståndpunkt även stämmer väl överens med de internationellt allmänt accepterade ”**Syracuse principerna on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights**” som International Commission of Jurists medverkade i att ta fram år 1984:

“It has long been observed that one of the main instruments employed by governments to repress and deny the fundamental rights and freedoms of peoples has been the illegal and unwarranted Declaration of Martial Law or a State of Emergency. Very often these measures are taken under the pretext of the existence of a “public emergency which threatens the life of the nation” or “threats to its national security.”

The abuse of applicable provisions allowing governments to limit and derogate from certain rights contained in the International Covenant on Civil and Political Rights has resulted in the need for a closer examination of the conditions and grounds for permissible limitations and derogations in order to achieve an effective implementation of the rule of law. The United Nations General Assembly has frequently emphasized the importance of a uniform interpretation of limitations on rights enunciated in the Covenant.

.....

39. A state party may take measures derogating from its obligations under the International Covenant on Civil and Political Rights pursuant to Article 4 (hereinafter called “derogation measures”) only when faced with a situation of exceptional and actual or imminent danger which threatens the life of the nation. A threat to the life of the nation is one that:

- (a) affects the whole of the population and either the whole or part of the territory of the state; and
- (b) threatens the physical integrity of the population, the political independence or the territorial integrity of the state or the existence or basic functioning of institutions indispensable to ensure and protect the rights recognized in the Covenant.

40. Internal conflict and unrest that do not constitute a grave and imminent threat to the life of the nation cannot justify derogations under Article 4.

41. Economic difficulties per se cannot justify derogation measures.”

Se United Nation Economic and Social Council. Distr. GENERAL E/CN .4/1985/4 28 September 1984 Original: ENGLISH GE .84-18273. Document source: UN Commission on Human Rights, <https://www.refworld.org/legal/resolution/unchr/1984/en/57200>

För att Sverige ska ha ett starkt skydd för demokratin och andra mänskliga rättigheter måste makten att utlysa undantagstillstånd fortsatt ligga hos en kvalificerad majoritet i riksdagen, inte i en regel i regeringsformen som automatiskt ger regeringen denna makt. Därför ska förslaget om att regeringen själv ska kunna bestämma när och hur undantagstillstånd ska utlysas inte införas.

Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen

Stellan Gärde  
Ordförande

Paul Lappalainen  
Ordförande