



Stockholm den 22 april 2024

Justitiedepartementet
Grundlagsenheten
ju.remissvar@regeringskansliet.se
Ju.L6@regeringskansliet.se

Remissyttrande över betänkandet Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75) – dnr Ju2023/02742

1 SAMMANFATTNING

- 1.1 Centrum för rättvisa har inbjudits att komma med synpunkter på förslagen i betänkandet ”Stärkt konstitutionell beredskap” (SOU 2023:75). Med anledning av detta får vi anföra följande.
- 1.2 Centrum för rättvisa har inga synpunkter på utredningens förslag om formerna för riksdagens sammanträde (avsnitt 8), regleringen av riksdagens krigsdelegation (avsnitt 9) eller regeringsformens regler om normgivning vid krig eller krigsfara (avsnitt 10).
- 1.3 Centrum för rättvisa vill dock framföra följande synpunkter på utredningens förslag om nya regler om normgivning i fredstida kriser (avsnitt 11):
 - (i) Förslagen om regeringens möjlighet att fatta aktiveringsbeslut och meddela föreskrifter på lagområdet utan riksdagens föregående bemyndigande framstår inte som till-

räckligt utreda för att kunna ligga till grund för ett skarpt lagförslag. Riskerna för missbruk av reglerna och hur detta kan motverkas har inte utretts tillräckligt, vilket framgår av såväl reservationen som de särskilda yttrandena. Det är otillfredsställande att flera av ledamöterna i den parlamentariska kommittén inte har kunnat ställa sig bakom eller ta slutlig ställning till förslagen i den här mycket viktiga delen i betänkandet. Om förslaget ändå godtas i den här delen bör det under alla omständigheter kompletteras och förtydligas enligt följande:

- (ii) En fast tidsgräns för underställande av aktiveringsbeslut fattade av regeringen bör övervägas (avsnitt 11.7.2).
- (iii) Förhållandet mellan regeringens extraordinära normgivningskompetens enligt 16 kap. 3 § och befintlig beredskapslagstiftning bör förtydligas (avsnitt 11.7.3).
- (iv) Förutsättningarna för domstolarnas kontroll och normprövningsrätt bör klargöras för att säkerställa att enskildas fri- och rättigheter inte begränsas på ett otillåtet sätt i samband med regeringens utövande av dess extraordinära befogenheter enligt 16 kap. 3 § (avsnitt 11.7.4).
Venedigkommissionens rekommendationer bör iakttas närmare i det hänseendet.
- (v) I avsaknad av en grundlagsfäst rätt till domstolsprövning bör överklagandeförbud uttryckligen undantas från regeringens normgivningskompetens enligt 16 kap. 3 § (avsnitt 11.7.4).

1.4 Ovanstående synpunkter utvecklas i det följande.

2 FÖRSLAGEN OM REGERINGENS MÖJLIGHETER ATT FATTA AKTIVERINGSBESLUT OCH MEDDELA FÖRESKRIFTER PÅ LAGOMRÅDET UTAN RIKSDAGENS FÖREGÅENDE BEMYNDIGANDE FRAMSTÅR INTE SOM TILLRÄCKLIGT UTREDDA (AVSNITT 11)

- 2.1 Utredningens förslag innefattar befogenhet för regeringen att i vissa fall fatta aktiveringsbeslut och meddela föreskrifter på det obligatoriska lagområdet självständigt och utan riksdagens föregående godkännande. Som utredningen konstaterar är förslagen i denna del ”långtgående och förändrar den normala kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen”. Motiveringen är att det inte anses möjligt att förutse alla kriser som kan inträffa och på förhand analysera vilka behov av föreskrifter som kan komma att uppstå, samt att en allvarlig kris kan fordra ny normgivning med kort varsel.
- 2.2 Mot det står vad utredningen konstaterar om utgångspunkterna för svensk krisberedskap. Som utredningen anför bör merparten av de kriser som kan inträffa, även sådana som hittills aldrig har drabbat oss, gå att förutse. Enligt utredningen bör svensk krisberedskap även fortsättningsvis bygga på god författningsberedskap.
- 2.3 Om regeringen ges ett förhållandevis brett mandat att självständigt meddela föreskrifter på lagområdet i krissituationer finns en tydlig risk att det uppfattade behovet av författningsberedskap kommer att minska och att arbetet med god författningsberedskap sannolikt kommer att eftersättas. Undantagsreglerna riskerar på så sätt att underminera huvudregeln och utgångspunkten i förslaget.

- 2.4 En annan sak är att behovsanalysen bakom förslaget inte framstår som övertygande i alla delar. De föreslagna reglerna om regeringens möjligheter att självständigt fatta ett aktiveringsbeslut är ett exempel. Enligt utredningen är reglerna avsedda för situationer då nya föreskrifter på lagområdet behöver meddelas under dagen och riksdagen tillfälligtvis inte kan fullgöra sina uppgifter (sidan 360 i utredningen). Några särskilda exempel på sådana situationer anges inte i sammanhanget. I den allmänna motiveringen anges dock evakueringen av Kapitolium den 11 september 2001, stormningen av Kapitolium den 6 januari 2021 och vissa skeden under en svår pandemi eller epidemi (sidan 342 i utredningen).
- 2.5 Utredningen föreslår samtidigt nya möjligheter för riksdagen att till exempel sammanträda digitalt om det behövs med hänsyn till tvingande skäl. Förslaget motiveras av att vid ”allvarliga eller brådskande situationer skulle det dock kunna inträffa att riksdagen ändå inte kan fullgöra sina uppgifter” (sidan 182 i utredningen). I motiveringen anges bland annat pandemier och hot om våld eller andra allvarliga krissituationer. Utredningen föreslår inte heller att några kvorumregler ska gälla för aktiveringsbeslut som fattas av riksdagen. Centrum för rättvisa är med hänsyn till detta inte helt övertygat om nödvändigheten i att införa undantag från huvudregeln om att riksdagen ska fatta aktiveringsbeslut i fredstida kriser, och om ett sådant undantag kan anses medföra några påtagliga effektivitetsvinster.
- 2.6 Med hänsyn till att det är förslagen i den här delen som är mest långtgående och potentiellt kontroversiella är det också otillfredsställande att en så stor del av det parlamentariska underlaget i kommittén (S, MP och C) inte har kunnat ställa sig bakom

förslagen eller ta slutlig ställning till dem. Centrum för rättvisa noterar särskilt vad som anges i Annika Hirvonens (MP) reservation om att förslagen i den här delen var bland de sista att avhandlas av kommittén och att förslagen inte anses ha diskuterats tillräckligt noggrant, bland annat med hänsyn till risken för missbruk av reglerna och hur ett sådant missbruk i så fall skulle stävjas. Centrum för rättvisa delar de synpunkter som kommer till uttryck i reservationen.

- 2.7 Om utredningens förslag i dessa delar godtas bör det under alla omständigheter övervägas att tydliggöra delar av förslaget och överväga att komplettera reglerna för att säkerställa skyddet för enskildas fri- och rättigheter vid tillämpning av reglerna. Centrum för rättvisas synpunkter i det hänseendet utvecklas nedan.

3 EN FAST TIDSGRÄNS FÖR UNDERSTÄLLANDE AV AKTIVERINGSBESLUT FATTADE AV REGERINGEN BÖR ÖVERVÄGAS (AVSNITT 11.7.2)

- 3.1 Utredningen föreslår att ett aktiveringsbeslut fattat av regeringen enligt undantagsregeln i 16 kap. 1 § andra stycket ska underställas riksdagen för prövning ”så snart som möjligt”, vilket enligt utredningen ”i regel torde vara inom någon eller några dagar”.

- 3.2 Till skillnad från vad som gäller för föreskrifter på lagområdet som meddelas av regeringen enligt 16 kap. 3 §, som enligt 16 kap. 4 § tredje stycket första punkten upphör att gälla om de inte underställs riksdagen inom en vecka, finns ingen fast borte gräns för underställande av aktiveringsbeslut enligt 16 kap. 1 §. Det finns heller ingen fast borte tidsgräns för riksdagens godkännande av beslutet. Enligt utredningen bedöms några sådana tids-

frister inte vara nödvändiga, eftersom riksdagen när som helst ska kunna frånta regeringen dess befogenheter enligt förslagets 16 kap. 5 §.

- 3.3 Ett riksdagsbeslut om att ”regeringen inte längre ska ha de särskilda befogenheter att meddela föreskrifter som anges i 2 och 3 §§” enligt 16 kap. 5 § fordrar enligt utredningsförslaget enkel majoritet (sidan 369 i utredningen). Ett riksdagsbeslut om att inte godkänna ett av regeringen fattat aktiveringsbeslut enligt 16 kap. 1 § fordrar dock bara en minoritet om minst en fjärdedel av de röstande, på grund av kravet på kvalificerad majoritet vid godkännandeprocessen.
- 3.4 Under den tid som löper innan ett aktiveringsbeslut underställs riksdagen för godkännande kommer den kvalificerade omröstningsregeln i 16 kap. 1 § alltså inte att gälla och det kommer att saknas förutsättningar för en annars tillräcklig riksdagsminoritet att motsätta sig aktiveringsbeslutet.
- 3.5 Även om en riksdagsminoritet under samma tid kan blockera föreskrifter meddelade med stöd av 16 kap. 3 § kan regeringen, beroende på det närmare innehållet i befintlig bemyndigandelagstiftning, ha mer eller mindre långtgående befogenheter att meddela föreskrifter på lagområdet med stöd av 16 kap. 2 §.
- 3.6 Centrum för rättvisa menar att det därför bör övervägas om en motsvarande yttre tidsgräns bör gälla för underställande av aktiveringsbeslut fattade av regeringen enligt 16 kap. 1 § som vid meddelande av föreskrifter på lagområdet enligt 16 kap. 3–4 §§, det vill säga att aktiveringsbeslutet upphör gälla för det fall det inte underställts riksdagen inom en vecka.

4 FÖRHÅLLET MELLAN BEFINTLIG BEREDSKAPSLAGSTIFTNING OCH REGERINGENS NORMGIVNINGSKOMPETENS ENLIGT 16 KAP. 3 § BÖR FÖRTYDLIGAS (AVSNITT 11.7.3)

- 4.1 Utredningens förslag innebär att regeringens normgivningskompetens enligt 16 kap. 3 § inte kan medföra rätt för regeringen att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen. Av bestämmelsen framgår dock inte hur regeringens normgivningskompetens förhåller sig till befintlig beredskapslagstiftning. Det är med andra ord inte tydligt om regeringens normgivningskompetens enligt 16 kap. 3 § utgör en ”restkompetens” i förhållande till befintlig beredskapslagstiftning, eller om regeringen också kan ändra eller åsidosätta befintlig, av riksdagen antagen beredskapslagstiftning i en situation som omfattas av 16 kap. 3 §.
- 4.2 Det som talar för att så borde kunna vara fallet är det av utredningen betonade intresset av flexibilitet i krissituationer och att behovet av normgivning i krissituationer inte nödvändigtvis kan förutses lika väl i förväg som när krisen väl är ett faktum. Emot det talar det faktum att riksdagen är folkets främsta företrädare, och att en regering inte utan vidare bör kunna förbigå den beredskapslagstiftning som riksdagen har tagit ställning till och godkänt för en given situation. Till det kommer att befintlig beredskapslagstiftning i allmänhet kan antas vara bättre beredd och mer noggrant övervägd, bland annat såvitt avser de motstående enskilda intressen som kan göra sig gällande, än regeringsföreskrifter som utfärdas under en redan pågående kris.

- 4.3 Centrum för rättvisa anser att det under alla omständigheter finns anledning att förtydliga förhållandet mellan regeringens normgivningskompetens enligt 16 kap. 3 § och befintlig beredskapslagstiftning: antingen genom att undanta befintlig beredskapslagstiftning från tillämpningsområdet i 16 kap. 3 § eller genom att förtydliga under vilka förutsättningar befintlig beredskapslagstiftning kan frångås eller ändras vid tillämpning av 16 kap. 3 §.

5 FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR DOMSTOLARNAS NORMPRÖVNINGSRÄTT FÖR ATT SÄKERSTÄLLA EN KORREKT TILLÄMPNING AV 16 KAP. 3 § BÖR UTVECKLAS (AVSNITT 11.7.4)

- 5.1 Utredningens förslag om regeringens normgivningskompetens enligt 16 kap. 3 § redogör förhållandevis utförligt för riksdagens kontrollmakt vid tillämpning av bestämmelsen. Bland annat innebär lagförslaget att regeringens föreskrifter enligt 16 kap. 3 § ska vara tidsbegränsade och underställas riksdagen för prövning. Utredningen betonar att regeringen agerar under ”konstitutionellt ansvar” i förhållande till riksdagen vid tillämpning av reglerna och att riksdagen ytterst har möjlighet att avsätta regeringen om reglerna till exempel skulle komma att missbrukas (sidan 348 och 366 i utredningen).
- 5.2 Utredningsförslaget innehåller däremot inget resonemang kring domstolarnas kontrollmakt vid tillämpning av reglerna, eller hur domstolarnas normprövningsrätt enligt 11 kap. 14 § regeringsformen förhåller sig till de föreskrifter som regeringen kan meddela enligt 16 kap. 3 § i utredningsförslaget.

5.3 Venedigkommissionen har flera gånger betonat vikten av domstolarnas kontrollmakt vid tillämpning av undantags- och krislagstiftning. I kommissionens rekommendationer har effektiv domstolskontroll getts en framskjuten plats, jämte parlamentarisk översyn, i fråga om utformning av undantagslagstiftning:

Next to Parliament, the judicial system plays a crucial role in the control of the executive's prerogatives during states of emergencies, taking decisions on the legality of a declaration of a state of emergency as well as reviewing the legality of specific emergency measures. Moreover, the judicial system must continue to ensure the right to fair trial. It must also provide individuals with effective recourse in the event that government officials violate their human rights. In order to guard against infringement of non-derogable rights, the right to take proceedings before a court on questions relating to the lawfulness of emergency measures must be safeguarded through the independence of the judiciary.¹

5.4 Mot den bakgrunden får det anses vara en brist att utredningen inte närmare redogör för hur den föreslagna regleringen är tänkt att samspela med domstolarnas kontroll och normprövningsrätt. Bristen på diskussion kring domstolarnas kontrollmandat, liksom utredningens konstateranden om att regeringen agerar under "konstitutionellt ansvar" i förhållande till riksdagen, kan uppfattas som att domstolarna inte är tänkta att ha någon roll i kontrollen över hur regeringen använder sina föreslagna befogenheter.

5.5 Det bör således klargöras att domstolarna i vart fall har en viktig kontrollfunktion genom att inom ramen för konkreta mål eller ärenden med stöd av 11 kap. 14 § regeringsformen pröva om en inskränkning i enskildas fri- och rättigheter, som skett med stöd

¹ CDL-AD(2008)004, *Report on the Democratic Control of the Armed Forces adopted by the Venice Commission at its 74th Plenary Session* samt CDL-AD(2011)049, *Opinion on the draft law on the legal regime of the state of emergency of Armenia adopted by the Venice Commission at its 89th Plenary Session*, para. 41. I: Venedigkommissionen (2020), *Compilation of Venice Commission opinions and reports on states of emergency*.

av bestämmelserna i 16 kap., har tillkommit på rätt sätt. En sådan prövning ska, som anges i andra stycket i den nyss angivna bestämmelsen om normprövning, ske med hänsyn till att det är riksdagen som är folkets främsta företrädare.

- 5.6 Centrum för rättvisa anser att förutsättningarna och formerna för domstolskontroll bör belysas närmare i det fortsatta arbetet och att möjligheterna till effektiv normprövning bör säkerställas vid tillämpning av den föreslagna undantagsregleringen.

6 ÖVERKLAGANDEFÖRBUD BÖR UNDANTAS FRÅN REGERINGENS NORMGIVNINGSKOMPETENS ENLIGT 16 KAP. 3 § (AVSNITT 11.7.4)

- 6.1 Utredningens förslag innebär att regeringen i vissa fall kan få rätt att meddela föreskrifter som begränsar enskildas fri- och rättigheter. En utgångspunkt bör vara att inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter som sker på grundval av sådana föreskrifter ytterst ska kunna prövas i domstol. Regeringen bör inte på grund av bestämmelsen i 16 kap. 3 § kunna meddela föreskrifter som innefattar förbud mot att överklaga beslut som fattats på grundval av föreskriften. Det gäller särskilt som regeringens normgivningskompetens enligt 16 kap. 3 § föreslås kunna utövas utan iakttagande av de särskilda konstitutionella skyddsmekanismer som gäller vid fri- och rättighetsinskränkningar enligt till exempel 2 kap. 22 § regeringsformen (sidan 366 i utredningen).
- 6.2 Det saknas en bestämmelse om rätt till domstolsprövning i 2 kap. regeringsformen. Detta är i sig en brist. I juni 2023 tillsatte regeringen en utredning med uppgift att överväga bland annat om

en sådan rätt till domstolsprövning bör införas (se Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter, Dir. 2023:83). Om, hur och när en sådan rätt kan komma att införas i svensk grundlag är dock än så länge inte klart. Tills vidare saknas alltså hinder i 2 kap. regeringsformen att inskränka rätten till domstolsprövning inom ramen för regeringens normgivningskompetens enligt utredningsförslagets 16 kap. 3 § (med undantag för vad som följer av 2 kap. 19 § regeringsformen, se vidare nedan). Även för det fall en rätt till domstolsprövning så småningom implementeras i svensk grundlag kan det antas att en sådan rätt inte kommer att vara absolut.

- 6.3 Av artikel 6 i Europakonventionen följer i och för sig att var och en ska vara garanterad en rätt till domstolsprövning vid tvister som avser civila rättigheter eller skyldigheter eller vid anklagelser om brott. Ett överklagandeförbud som meddelats i en föreskrift utfärdad enligt 16 kap. 3 § i utredningsförslaget och som strider mot rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen skulle följaktligen kunna åsidosättas inom ramen för domstolarnas normprövningsrätt (2 kap. 19 § regeringsformen).
- 6.4 För enskilda kan det dock vara svårt att avgöra om ett överklagandeförbud i ett enskilt fall ska anses stå i strid med Europakonventionen. Rätten till domstolsprövning kan i så fall bli ineffektiv och svårt för enskilda att ta tillvara i praktiken.
- 6.5 Centrum för rättvisa vill i det hänseendet hänvisa till Venedigkommissionens rekommendationer om rätten till domstolsprövning i undantags- och krislagstiftningssammanhang (se även ovan under punkt 5.3):

Especially where the right of *habeas corpus* is at stake, but also more in general the right of access to court has to be guaranteed. It is recommended to include a general provision to that effect [...] [P]rovision should be made for a general right of access to court, in order to provide individuals with effective recourse in the event that government officials violate their human rights.²

6.6 Centrum för rättvisa menar att det därför finns anledning att överväga att redan i grundlagen, i anslutning till de regler som nu föreslås, förtydliga att regeringen inte får meddela föreskrifter om överklagandeförbud, och att rätten till domstolsprövning under alla omständigheter ska upprätthållas, i samband med utövandet av den normgivningskompetens som anges i 16 kap. 3 § i utredningsförslaget.

Som ovan,



Fredrik Bergman Evans
Chef för Centrum för rättvisa

Föredraget av juristerna Fredrik Thorslund och Alexander Ottosson.

² CDL-AD(2011)049, *Opinion on the draft law on the legal regime of the state of emergency of Armenia adopted by the Venice Commission at its 89th Plenary Session*), para. 41, 47. I: Venedigkommissionen (2020), *Compilation of Venice Commission opinions and reports on states of emergency*.