



2024-04-22

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Yttrande/Remiss över SOU 2023:75 "Stärkt konstitutionell beredskap" Ju2023/02742

Beredda möjlighet därtill lämnar 5 julistiftelsen ("Stiftelsen") följande remissvar:

Stiftelsen menar att förslaget att i grundlagen införa nya regler om normgivning vid fredstida kriser innebär risk för oacceptabla inskränkningar av människors fri- och rättigheter. De historiska erfarenheterna, från Sverige och andra länder, visar snarast på att det finns behov att stärka skyddet för medborgarna och för riksdagen; skydd som också fungerar när vi har en minoritetsregering. Stiftelsen konstaterar också att utredningen inte uppnår de kvalitetskrav som bör ställas för att ligga till grund för lagstiftning.

Med hänvisning till ovanstående *avstyrker* Stiftelsen förslaget.

Nedan utvecklas grunderna för Stiftelsens ställningstagande.



Angående förslaget om nya regler om normgivning i fredstida kriser (avsnitt 11):

Inledningsvis bör konstateras att den förändring som utredaren föreslår (vid sidan av de ändringar som gjordes till följd av EU-medlemskapet) är den största sedan 1974 års regeringsform infördes. Utredningen konstaterar själv att förslaget "är långtgående och förändrar den normala kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen"(s 365).

Huvudfrågan i utredningen är möjligheten att införa undantagstillstånd, något som Sverige till skillnad från många andra länder inte har. Frågan är mycket kontroversiell, vilket också sannolikt avspeglar att utredningen i stället använder begreppet "delegering av normgivningskompetens". Det som föreslås innebär dock samma sak som det som i andra länder – och i svenskt dagligt tal – kallas undantagstillstånd: Att regeringen ska få initiera och besluta om att bl.a. inskränka människors fri- och rättigheter utan riksdagens medgivande.

När 1974 års regeringsform infördes var det efter ett noggrant utredande och med såväl erfarenheterna av andra världskriget som en rad andra kriser i färskt minne, till dessa hör bland annat kuppen i Prag 1948 och två pandemier (Hongkong-influensan och asiaten). Även om RF 1974 inte är perfekt är kapitel 15 om krishantering i huvudsak om välvägd och välgenomtänkt. De som svarade för utredningarna, eller senare fattade beslut om införandet, hade i de flesta fall också själva sett hur ockupationerna av Norge och Danmark under andra världskriget eller hur maktövertagandena i öststaterna gått till. Där hade man i flera försökt att legitimera ockupation och diktatur genom att försöka verka inom den existerande konstitutionella ordningen. Syftet med regleringen i RF 1974 var att undvika att så skulle kunna ske i Sverige. En viktig komponent i detta var att eliminera exempelvis möjligheter till undantagstillstånd och att skydda grundläggande rättigheter i grundlagen.

Politikerna vannade sig i stället, vilket exempelvis framgår av proposition 1964:140 (s 170) som låg bakom införandet av krigsdelegationen (vilken sedan kom att ingå i den nya regeringsformen) om att slå vakt om riksdagens inflytande även i ett krisläge: "För demokratisk samhällssyn ter det sig emellertid angeläget att sörja för att riksdagens befogenheter även i de allvarliga lägen, varom här är fråga, i det längsta kommer att utövas av organ med karaktär av folkrepresentation." Om värnandet av demokratin och de medborgerliga fri- och rättigheterna var angeläget i krig var det än mer i fred.

Historiska erfarenheter visar att regeringar ofta använder sig av de maktbefogenheter som de har till förfogande. De mycket omfattande inskränkningar av fri- och rättigheter som skedde i många länder (men inte i Sverige) under coronapandemin ska sannolikt inte främst förklaras med olika preferenser utan att olika länder hade olika starkt skydd mot panikbeslut och olika skydd av fri- och rättigheter. Med några få undantag gick nästan alla länder så långt i repressiv riktning som det konstitutionellt var möjligt. Utan det skydd som finns i den svenska grundlagen hade det därmed funnits risk för att även Sverige infört repressiva regler av det slag som förekommit i andra länder.



Syftet med konstitutionella begränsningar av det slag som finns i regeringsformen är att hindra att beslut fattas i panik eller av kortsiktiga partipolitiska skäl. Framför allt i krislägen (eller påstådda krislägen) kan det finnas ett starkt tryck – från politiska motståndare, från media eller från allmänheten – att ”göra något”. I länder som tillåter undantagslagar används dessa tämligen frekvent, och undantagstillstånd tenderar att bestå långt efter att faran är över. Detta gäller även i demokratier: I Frankrike bestod det undantagstillstånd som infördes 2015 i samband med terrordådet mot Charlie Hebdo i hela två år. Man införde även undantagstillstånd i samband med upploppen i förorter 2005. Amerikanska delstater har använt dem i samband med strömavbrott, orkaner och brottslighet. I Slovakien har undantagslagar använts i samband med att vårdpersonal sade upp sig från sina arbeten. Erfarenheten från andra länder är att om verktygen finns kommer regeringar att lockas att använda dem.

De exempel på potentiella kriser där undantagslagar skulle kunna användas som ges i utredningen är också mycket lång (s 107f). Där listas sådant som It-attackerna mot Coop i Norrbotten, finanskriser, flygkapningar, skogsbränder, värmeböljor och snöoväder. De exempel som ges i utredningen visar också snarast att vi klarat oss alldeles utmärkt utan undantagslagar. Utredningen visar inte heller på vilket sätt det hade tjänat bättre oss om regeringen utan riksdagens stöd kunnat inskränka fri- och rättigheter i samband med skogsbranden i Västmanland eller när bygget av tunneln genom Hallandsås inte gick som planerat. Uppräkningen kan dock tas som intäkt att utredningen förväntar sig att undantagsregeln är tänkt att användas tämligen ofta (uppräkningsen omfattar i genomsnitt en händelse vartannat år).

Det kan också konstateras att flera av kriserna som räknas upp är att betrakta som närmast politiska till sin natur (Finanskrisen 1990, Tsunamikatastrofen 2004¹, Tunnelbygget genom Hallandsåsen och flyktingsituationen 2015). Här måste man ställa sig frågan om det är utredningens mening att en regering som inte får stöd för att vidta åtgärder för att hantera en politisk fråga i stället skulle kunna tillgripa undantagsbestämmelsen om ”fredstida kris” och genomföra politiken utan stöd i riksdagen. Utredningen utvecklar dock inte hur den resonerat i detta avseende.

Utredningen förefaller inte vara omedveten om farorna deras förslag för med sig eftersom man skriver 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). Detta konstaterade från utredningen leder emellertid inte till några slutsatser.

Det finns tvärtemot vad utredningen menar skäl att stärka skyddet för medborgarna och riksdagen; skydd som också fungerar när vi har en minoritetsregering. Även om krishanteringsfrågan var mycket noga övervägd vid införandet av RF 1974 gäller inte det alla delar av regeringsformen. En fråga som förbisågs vid utformningen av den var hur det politiska landskapet skulle kunna förändras: Att man skulle kunna ha en regering som endast representerade en tredjedel av riksdagen hade man inte räknat med. De då tänkbara regeringsalternativen, socialdemokratisk enpartiregering eller

¹ Här måste antas att det är efterverkningarna i Sverige som avses, inte att utredningen föreslår att den svenska regeringen skulle ha haft möjlighet att införa undantagslagar i de länder som direkt drabbades av tsunamin.



borgerlig trepartiregering, förväntades i princip ha majoritet. Därmed hade man inte heller räknat med att man via undantagslagar skulle kunna ge en minoritetsregering möjlighet att styra utan stöd i riksdagen.

Erfarenheterna från hur undantagslagar missbrukats i andra länder – liksom försöken i Sverige under coronapandemin att införa restriktioner i med hjälp av fullmaktslagar – talar snarast för att riksdagens makt bör stärkas. Det skulle exempelvis kunna göras genom att ställa krav på att lagstiftning som inskränker människors fri- och rättigheter alltid måste fattas med kvalificerad majoritet.² Skulle det röra sig om verkligt allvarliga situationer, och om välmotiverade förslag, är det svårt att tänka sig att riksdagen inte kunnat stödja dem. Att de beslut som fattas är kloka och välförankrade är sannolikt aldrig så viktigt som i en allvarlig krissituation. Ogenomtänkta beslut med svagt stöd kan snabbt underminera förtroendet för de politiska institutionerna.

Utöver de principiella invändningarna måste även konstateras att utredningens förslag i sig förefaller mindre genomtänkta. Exempelvis föreslås som en spärr mot att regeringen helt gör sig oberoende av riksdagen – att undantagsbestämmelser ska underställas riksdagen inom trettio dagar; om inte tre fjärdedelar av riksdagen då godkänner regeringens beslut ska det falla. Utredningen förefaller där inte ha beaktat möjligheten att regeringen då fattar samma beslut igen – och får ytterligare trettio dagar på sig. Detta kan sedan upprepas i all oändlighet och riksdagens enda möjlighet att stoppa detta blir att rikta misstroendeförklaring mot regeringen. Det kan knappast vara avsikten.

Det kan även konstateras att utredningsförslaget möjligen också strider mot Europakonventionen. Enligt konventionens artikel 15 ska "ett allmänt nödläge som hotar nationens existens" föreligga för att reglerna i konventionen om mänskliga rättigheter ska kunna göras avsteg ifrån. Det är svårt att se att de exempel (it-attacker mot företag, skogsbränder, jordskred) som utredningen tar upp skulle hota "nationens existens". Att inte strida mot internationella konventioner om mänskliga rättigheter är en mycket låg ribba, att ett förslag når över den innebär inte att det är välavvägt eller önskvärt, men måste ses som ett grundkrav.

Detta hänger även samman med att utredningen saknar en definition av vad som utgör en fredstida kris utan lämna detta till regeringen att avgöra. Vidare förefaller utredaren inte ha funderat över den geografiska omfattningen av kriser, och om även begränsade sådana ska kunna innebära möjlighet för regeringen att införa undantagsbestämmelser som rör hela riket och i så fall vilka. Det förefaller synnerligen omotiverat – att oavsett hur man skulle ställa sig till förslaget om undantagslagar i sig – att exempelvis ett jordskred i Bohuslän eller en skogsbrand i Västmanland (för att använda några av utredningens exempel) skulle göra det möjligt för regeringen att införa begränsningar av fri och rättigheter i hela landet.

² Även endast ett krav på absolut majoritet skulle innebära en förstärkning av människors skydd mot omotiverad inskränkande lagstiftning.



Om 5-julistiftelsen

5 juli-stiftelsen arbetar för mänskliga rättigheter, integritet och säkerhet på internet. 5 juli-stiftelsen grundades 2013 av ett antal svenska internetveteraner som ville värna mänskliga rättigheter på internet, enligt den FN-resolution som antogs den 5 juli 2012 och som slog fast att mänskliga rättigheter ska gälla även där. 5 juli-stiftelsen tillhandahåller verktyg som hjälper internetanvändare att öka sin frihet, säkerhet och integritet och ägnar sig åt informationsverksamhet och opinionsbildning i dessa frågor.