

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

Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75)

(Ert diarienummer Ju2023/02742)

Sammanfattning

Migrationsverket är positiv till att regeringsformen kompletteras med särskilda regler om normgivning i allvarliga fredstida kriser. Det kan komma att förenkla snabba författningsändringar vid nya migrationskriser. Migrationsverket delar också kommitténs bedömning att konstitutionell nödrätt inte är ett bra alternativ och att grundlag inte bör ändras på ett enklare sätt. Migrationsverket är även positiv till att Riksdagens normgivningsmakt ska vara intakt även om regeringen fått utökade befogenheter.

Migrationsverket anser dock att det finns anledning att ytterligare överväga val av terminologi för att initiera de nya bestämmelserna. Det finns också ett behov hos rättstillämparen att under en krissituation få ett bättre stöd vid normkollision mellan svensk rätt och internationell rätt.

Migrationsverkets kan få snabb normgivning vid kris

Migrationsverket är en beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Beredskapssektorn ordning och säkerhet har inadjungerat Migrationsverket.

Kommittén har påtalat att Natos krav på motståndskraft har nära beröringspunkter med kommitténs uppdrag, men endast fokuserat på den del av Natos krav, som är säkerställande av politiskt beslutsfattande. Migrationsverket önskar uppmärksamma att bland de sju civila förmågor som Nato identifierat för att göra ett land mer civilt resiliert, dvs. motståndskraftigt är en effektiv hantering av okontrollerade stora befolkningsrörelser. Enligt Nato är länder som är mer civilt resilienta mindre sårbara för andras utnyttjande av de svagheter som finns i ett samhälle. Sådana samhällen har också en bättre förmåga att återhämta sig efter det att en allvarlig händelse har inträffat.

Migrationsverket har erfarenhet av särskilda händelser som utgörs av oförutsedd och plötslig migration i fredstid. Under 2015 anlände drygt 160 000 migranter till Sverige. Samtliga hade passerat flera andra länder på vägen. Fastän det då bara kom drygt 160 000 migranter påverkades stora delar av samhället. Omvärldsanalys visar att länder som gränsar till ett land i väpnad konflikt behöver kunna hantera betydligt fler migranter. Om det skulle bli väpnad konflikt i land som ligger närmare Sverige finns det en stor risk för allvarliga samhällsstörningar. Med oroligheter i närområdet finns det också i en sådan situation hög risk för gråzonsproblematik.

Migrationsverket anser därför att det är positivt för Migrationsverket att regeringsformen kompletteras med särskilda regler om normgivning i allvarliga kriser. I många fall kan beslut behöva fattas med kort framförhållning för att ge mat, logi och vård till nyanlända. I sådana exceptionella situationer är det positivt om regeringen skulle kunna meddela tillfälliga föreskrifter på hela lagområdet utan bemyndigande av riksdagen men under riksdagens överinseende och kontroll.

Valet av begrepp

Migrationsverket gör bedömningen att kommitténs val av begrepp (allvarlig fredstida krissituation) gör det svårt att bedöma normkollisioner mellan internationell rätt och svensk rätt. Migrationsverket kan också se vissa problem med kommitténs begreppsval samt kommitténs exempel på vad som omfattas¹.

Europakonventionen använder uttrycket ”allmänt nödläge som hotar nationens existens” för att beskriva svåra lägen som kan ge stater större utrymme att avvika från sina förpliktelser enligt konventionen. Av Europadomstolens rättspraxis framgår att det ska vara exceptionella kris- eller nödsituationer som påverkar hela befolkningen och utgör ett hot mot det organiserade livet i det samhälle som staten består av.

Kommittén har valt begreppet ”allvarliga fredstida krissituationer” utan någon närmare definition. Man hänvisar till grundlagsutredningens definition av nödsituationer och i viss mån till Europadomstolens tolkning av vad som utgör ett allmänt nödläge som hotar nationens existens men förklarar inte skillnaderna och likheterna.

Det är ett generellt problem att svensk rätt innehåller så många olika begrepp för krissituationer och att dessa begrepp inte har någon inbördes rangordning. Ur rättstillämparens synvinkel vore det lämpligt att åtminstone ge en begreppshierarki som förklarar begreppens status i förhållande till varandra.

¹ SOU 2023:75 avsnitt 11.7.2

Tillämpningen av EU-rätten vid en allvarlig krissituation

Kommittén noterar² att rättsregler som meddelas av utländska eller internationella organ faller utanför begreppet föreskrifter i regeringsformen och konstaterar att EU-lagstiftning i form av förordningar och direktiv principiellt sett har företräde framför nationella föreskrifter.

Kommittén går därefter inte in mer på EU-lagstiftningen. Migrationsverket anser att det är en brist som kan bli påtaglig vid en allvarlig krissituation. Migrationsverkets uppdrag att värna asylrätten och att upprätthålla den reglerade invandringen styrs företrädesvis av EU-rätten. Vid normkollision under en allvarlig krissituation är det nödvändigt för rättstillämparen att ta ställning till om EU-rätten ska tillämpas istället för de nationella rättsreglerna och ytterligare vägledning behövs.

Detta remissvar har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av verksjurist Helene Hedebris. I den slutliga handläggningen har även rättschef Carl Bexelius deltagit.

Maria Mindhammar

² SOU 2023:75 sid 390