

Remiss av **SOU 2023:75, Stärkt konstitutionell beredskap** (Ju2023/02742)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i utredningen "Stärkt konstitutionell beredskap" (SOU 2023:75). Grundlagsfrågor är av särskild vikt för Journalistförbundets medlemmar eftersom tillämpningen av de två mediegrundlagarna, tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), är avgörande möjligheten att bedriva journalistik.

Utredningen föreslår att det ska bli enklare att sammanträda på annan ort än i Stockholm och att det ska vara möjligt att ha helt digitala sammanträden. Huvudregeln enligt regeringsformen är att riksdagens sammanträden är offentliga. Enligt Journalistförbundet kommer förslagen innebära att det blir svårare för media och allmänhet att följa riksdagens sammanträden, vilket måste beaktas inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Utredningen föreslår ingen förändring av tillämpningsområdet för bestämmelserna om krig och krigsfara i 15 kapitlet regeringsformen. Enligt Journalistförbundet är det viktigt att det finns en tydlig juridisk definition av så väl krig som krigsfara. Det är begrepp som styr även journalistisk verksamhet eftersom till exempel möjligheten i tryckfrihetsförordningen att meddela utgivningsförbud bara gäller i händelse av krig.

Utredningen innehåller förslag som innebär att normgivningsmakt flyttas från riksdag till regering. Fördelen med att öppna upp grundlagen för en snabbare lagstiftningsprocess är att regeringen snabbt kan sätta in de åtgärder som enligt regeringen är bäst. Mot det måste ställas de negativa aspekter som finns med en sådan grundlagsändring. Dels risken för att en auktoritär regeringen missbrukar möjligheten i syfte att genomföra förändringar som inte har stöd i riksdagen, dels risken för att regeringen genom vanlig lag inskränker grundläggande fri- och rättigheter, som yttrandefriheten. Detta i kombination med den närmast totala bristen på insyn i beredningsprocessen hos regeringen gör att Journalistförbundet inte kan ställa sig bakom förslagen i utredningen som innebär att regeringen ges befogenheter att utan tydligt mandat från riksdagen meddela föreskrifter på det obligatoriska lagområdet.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget om att regeringen i vissa undantagsfall ska kunna fatta aktiveringsbeslutet själv (16 kapitlet, 1 §, 2 stycket). Journalistförbundet avstyrker vidare förslaget om att regeringen i vissa fall efter ett aktiveringsbeslut ska kunna meddela föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag eller med stöd av bemyndigande i lag (16 kapitlet, 3 §). Journalistförbundet avstyrker också förslaget om att motsvarande bestämmelse ska gälla om riket är i krig eller krigsfara (15 kapitlet, 6 §, 2 stycket).

Journalistförbundet har inget att erinra mot förslaget om att riksdagen ges utökade möjligheter att delegera normgivningsmakt till regeringen i allvarliga fredstida krissituationer. För det fall regeringen avser att gå vidare med utredningsförslaget anser Journalistförbundet dock att det måste finnas garantier för att regeringen inte genom vanlig lag inskränker grundläggande fri- och rättigheter, samt att insyn i beredningsprocessen garanteras.

Ramen för riksdagens sammanträden

Enligt regeringsformen hålls riksmötet i Stockholm om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. Utredningen har haft i uppdrag att se över bestämmelsen. Utredningen har även haft i uppgift att överväga om det bör vara möjligt att bestämma att sammanträden ska kunna hållas digitalt utan att en sammanträdesort sätts ut.

Huvudregeln är att riksdagens sammanträden är offentliga (regeringsformen 4 kapitlet, 9 §). Att det finns möjlighet att följa sammanträdena på plats är viktigt för så väl media som allmänhet. Den digitala utvecklingen med AI gör att det blir allt enklare att manipulera videos. Det går redan nu att med hjälp av AI ta fram videos på riksdagsledamöter som står i kammarens talarstol och säger saker som de i verkligheten inte alls har sagt. Mycket talar för att AI kommer att göra att värdet av ögonvittnesskildringar ökar. Även om riksdagen har egna inspelningar av möten och på så sätt kan verifiera vad som faktiskt sagts hindrar inte det att konspirationsteorier om vad som hänt i kammaren sprids på nätet. Möjligheten att ta del av riksdagens sammanträden på plats i kammaren kommer, inte minst för media, vara en viktig för att verifiera vad som sagts i kammaren. Den digitala utvecklingen går snabbt och när utredningsdirektiven skrevs 2021 hade få kunnat förutse vad som nu är möjligt att göra med AI. Enligt Journalistförbundet är den digitala utvecklingen ett perspektiv som måste beaktas i högre utsträckning än vad som gjorts inom ramen för utredningen. Det handlar om att skydda vår demokrati mot de hot som konspirationsteorier och möjligheten att manipulera ljud och bild innebär. Här kommer media spela en viktig roll för att verifiera information om riksdagens verksamhet och politiska beslut.

Riksmötet bör kunna flyttas av alla tvingande skäl

Enligt regeringsformen hålls riksmötet i Stockholm om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. Utredningen föreslår att möjligheterna att sammanträda på annan ort ska utökas på så sätt att det bör vara möjligt att hålla riksmötet på annan ort också av "andra tvingande skäl". Som framgår av ovan är det viktigt att journalister och allmänhet har möjlighet att närvara fysiskt vid riksdagens sammanträden. Den utökade möjligheten för riksdagen att sammanträda på annan ort riskerar att försvåra fysisk närvaro för bland annat journalister. Det är viktigt att detta

beaktas när ett beslut om att sammanträda på annan ort fattas. Enligt Journalistförbundet är detta något som tydligare bör komma till uttryck och behandlas inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Ett visst utrymme för helt digitala sammanträden

Utredningen föreslår att riksdagen vid behov ska kunna föreskriva i riksdagsordningen att sammanträden får hållas helt digitalt, det vill säga utan att äga rum på en viss ort, om det krävs av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet eller andra tvingande skäl. Som framgår av ovan är det viktigt att journalister och allmänhet har möjlighet att närvara fysiskt vid riksdagens sammanträden. Det finns möjlighet för riksdagens att sammanträda på annan ort, samt möjlighet till hybridmöten. Journalistförbundet förutsätter att journalister och allmänhet kommer beredas möjlighet att delta fysiskt vid såväl sammanträde på annan ort som vid hybridmöten, i enlighet med regeringsformen 4 kapitlet, 9 §. Detta är dock något som bör förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Enligt Journalistförbundet har utredningen inte vägt in hur principen om att riksdagens sammanträden är offentliga påverkas av möjligheten till helt digitala sammanträden. Det kommer i vart fall inte vara möjligt att erbjuda offentlighet på samma sätt som idag, det vill säga genom fysisk närvaro. Som framgår av ovan är fysisk närvaro viktigt för att bland annat journalister ska kunna verifiera vad som sägs vid sammanträdena. Frågan om hur offentligheten ska värnas vid helt digitala sammanträden behöver enligt Journalistförbundet analyseras ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Tillämpningsområdet för reglerna om krig och krigsfara

Enligt utredningen finns det inte skäl att föreslå några förändringar av tillämpningsområdet för bestämmelserna om krig och krigsfara i 15 kapitlet regeringsformen. När utredningen presenterades hade Sverige inte ännu gått med i Nato. Som utredningen konstaterar har Nato-medlemskapet stor påverkan på betydelsen av "krig och krigsfara". Enligt Journalistförbundet är det viktigt att det på ett tydligt sätt klarläggs hur bestämmelsen om krig och krigsfara ska tolkas i ljuset av Sveriges Nato-medlemskap.

Tolkningen påverkar även mediernas möjligheter att verka eftersom bestämmelserna om utgivningsförbud i tryckfrihetsförordningen (TF) till exempel aktualiseras i händelse av krig (se 7 kapitlet, 29 §, TF). Det är därför inte bara viktigt att tydligt definiera vad som avses med krig och krigsfara i juridisk bemärkelse, utan det är även viktigt att skilja på begreppen "krig" och "krigsfara".

Nya regler om normgivning i fredstida kriser

Utredningens förslag innebär att särskilda regler om normgivning i allvarliga fredstida krissituationer ska införas i regeringsformen. Förslagen beskrivs i utredningen på följande sätt:

Riksdagen ska i sådana situationer kunna ge regeringen särskilda befogenheter att meddela föreskrifter, om det behövs för att hantera krisen. Regleringen ska vara utformad så att den kan tillämpas enbart när det finns ett brett parlamentariskt stöd för detta. Riksdagen ska hela tiden ha kvar ett avgörande inflytande över normgivningen.

För att regeringen ska få särskilda normgivningsbefogenheter ska det enligt förslaget krävas ett beslut, ett slags aktiveringsbeslut. Ett sådant beslut ska kunna fattas av riksdagen om det råder en allvarlig fredstida krissituation och förhållandena kräver det. Beslutet ska fordra att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om det.

I undantagsfall ska regeringen kunna fatta aktiveringsbeslutet själv. Det gäller om det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas. Så kan vara fallet t.ex. om nya föreskrifter på lagområdet behövs under dagen eller i ett läge då riksdagen tillfälligtvis inte kan fullgöra sina uppgifter. Regeringens beslut ska så snart som möjligt

underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna det ska det krävas att tre fjärdedelar av de röstande enas om saken.

Ett aktiveringsbeslut ska enligt förslaget få två konsekvenser.

För det första ska riksdagen kunna delegera föreskriftsrätt till regeringen på samma sätt som under krigsförhållanden. Riksdagen ska alltså kunna besluta lagar med bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter om t.ex. köp, anställningar, begränsningar av rörelsefriheten och annat som hör till det obligatoriska lagområdet. Lagar med sådana bemyndiganden ska kunna beslutas av riksdagen dels i förväg, under normala förhållanden, dels under en pågående kris. För att regeringen ska kunna använda bemyndigandena ska det i båda fallen dock krävas att ett aktiveringsbeslut har fattats.

För det andra ska regeringen efter ett aktiveringsbeslut i exceptionella fall kunna meddela föreskrifter på lagområdet utan bemyndigande i lag. Det gäller om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen. Regleringen är avsedd för närmast akuta skeden av en kris, då det finns ett brådskande behov av nya föreskrifter på lagområdet och det skulle få svåra följder att avvakta riksdagens behandling av ett lagförslag. Regeringens föreskrifter ska vara tidsbegränsade och gälla längst tre månader. De ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna dem ska det krävas att tre fjärdedelar av de röstande enas om det.

Motivet till förändringen är att det vid fredstida krissituationer kan finnas behov av att snabbt göra lagändringar. Covid-pandemin visade på behovet av att snabbt kunna ändra lagar i syfte att hindra smittspridning. Under covid-pandemin genomfördes också många lagändringar skyndsamt och beredningsprocessen, inklusive remisstider, förkortades avsevärt. Det visar enligt Journalistförbundet att det redan idag finns stora möjligheter att snabbt ändra lagar genom riksdagsbeslut om det behövs.

Nackdelen med att riksdagen delegerar normgivningsmakten till regeringen på det sätt som föreslås är uppenbar. Skulle Sveriges demokrati försvagas på ett sätt som gör att oppositionen inte har samma förutsättningar att verka, blir aktiveringsbeslutet ett effektivt sätt att driva igenom en politik som inte har stöd i riksdagen. Till det ska läggas det faktum att oppositionen i händelse av en fredstida kris förväntas ge ett visst stöd till regeringens politik i syfte att inte splittra landet, vilket gör att oppositionen kan känna sig tvingade att lämna över makten till regeringen för att det inte ska framstå som att oppositionen motarbetar regeringens krisarbete. Detta är något som blev tydligt i spåren av covid-krisen där oppositionen först i efterhand kritiserade regeringens krishantering.

Mediefriheten är i Sverige grundlagsskyddad genom tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Utredningens förslag innebär inte någon möjlighet för en regering att ändra grundlag, vilket ur ett medierättsligt perspektiv är positivt. Det finns dock många sätt på vilka mediefriheten kan begränsas genom vanlig lag. Ett exempel är möjligheten att genom ändringar i offentlighets- och sekretesslagen begränsa offentlighetsprincipen och meddelarfriheten. Det finns också långtgående möjligheter att genom vanlig lag fatta beslut om grunderna för återkallelse av sändningstillstånd. Mot den bakgrunden anser Journalistförbundet att det är viktigt att stor restriktivitet tillämpas avseende överlåtelse av normgivningsmakt till regeringen. Enligt Journalistförbundet har utredningen inte i tillräckligt hög utsträckning beaktat vilka konsekvenser förslaget får för möjligheten att begränsa fri- och rättigheter genom vanlig lag.

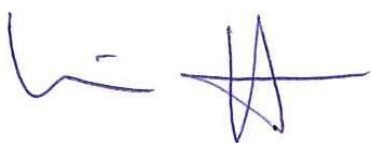
Det som går förlorat när lagstiftningsmakten lämnas över till regeringen är den beredningsprocess som omgärdar riksdagsbeslut. Det handlar om att frågor utreds och remitteras till remissinstanser för synpunkter. Lagrådets yttrande måste i vissa fall inhämtas, vilket gör att lagstiftningen kvalitetssäkras av höga domare. Utskottsberedningen innebär också att partierna behöver förankra besluten i respektive parti. Alla dessa steg innebär att allmänheten ges insyn i lagstiftningsprocessen, vilket möjliggör för en allsidig debatt som bidrar till bättre beslut. Insynen gör också att media kan bevaka och uppmärksamma frågor som annars kanske inte hade nått allmänhetens kännedom. Insynen i

beredningen av regeringsärenden är däremot mycket begränsad och som framgår av utredningen kan ett regeringsärende beredas mycket fort: "I ett exceptionellt fall skulle en förordning sannolikt kunna tas fram, beslutas och träda i kraft under en och samma dag."¹ Enligt Journalistförbundet är bristen på insyn i regeringsbeslut ett tungt vägande skäl mot att riksdagen bör delegera normgivningsmakt till regeringen.

Fördelen med att öppna upp grundlagen för en snabbare lagstiftningsprocess är att regeringen snabbt kan sätta in de åtgärder som enligt regeringen är bäst. Mot detta måste, enligt Journalistförbundet, ställas de negativa konsekvenser som finns med en sådan grundlagsändring. Dels risken för att en auktoritär regeringen missbrukar möjligheten i syfte att genomföra förändringar som inte har stöd i riksdagen, dels risken för att regeringen genom vanlig lag inskränker grundläggande fri- och rättigheter, som yttrandefriheten. Detta i kombination med den närmast totala bristen på insyn i beredningsprocessen hos regeringen gör att Journalistförbundet inte kan ställa sig bakom förslagen i utredningen som innebär att regeringen ges befogenheter att utan tydligt mandat från riksdagen meddela föreskrifter på det obligatoriska lagområdet.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget om att regeringen i vissa undantagsfall ska kunna fatta aktiveringsbeslutet själv (16 kapitlet, 1 §, 2 stycket). Journalistförbundet avstyrker vidare förslaget om att regeringen i vissa fall efter ett aktiveringsbeslut ska kunna meddela föreskrifter som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag eller med stöd av bemyndigande i lag (16 kapitlet, 3 §). Journalistförbundet avstyrker också förslaget om att motsvarande bestämmelse ska gälla om riket är i krig eller krigsfara (15 kapitlet, 6 §, 2 stycket).

Journalistförbundet har inget att erinra mot förslaget om att riksdagen ges utökade möjligheter att delegera normgivningsmakt till regeringen i allvarliga fredstida krissituationer. För det fall att regeringen avser att gå vidare med utredningsförslaget anser Journalistförbundet dock att det måste tydliggöras, vilken typ av beslut som regeringen ska ha möjlighet att fatta efter ett aktiveringsbeslut. Enligt Journalistförbundet bör det finnas tydliga begränsningar i syfte att motverka att regeringen genom ändringar i vanlig lag inskränker grundläggande principer i grundlagarna så som föreningsfriheten, offentlighetsprincipen och censurförbudet. Enligt Journalistförbundet måste också insynen i beredningsprocessen hos regeringen öka om normgivningsmakt ska kunna överlämnas till regeringen på det sätt som föreslås. Enligt Journalistförbundet bör det vidare tydliggöras när regeringen måste inhämta Lagrådets yttrande över ett förordningsförslag som bereds med stöd av ett aktiveringsbeslut.



Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet

¹ Se SOU 2023:75, Stärkt konstitutionell beredskap, sid 278.