



Stockholm 2023-07-27

Publicistklubben ber härmed att få lämna synpunkter på *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. (SOU 2023:12)*

Robert Aschberg
ordförande

Vår referens:
Nils Funcke
[nils.funcke@gmail.com](mailto:nil.funcke@gmail.com)
072 - 563 38 64

Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM
Ju.L6@regeringskansliet.se.
Ju.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande över SOU 2023:12, Dnr Ju2023/00712

PK har sedan 1874 verkat för en vid tryck- och yttrandefrihet. Yttrandefrihetsgrundlagarna utgör tillsammans med de övriga opinionsfriheterna, bland annat föreningsfriheten, en förutsättning för den fria åsiktsbildningen. Med tanke på yttrandefrihetsgrundlagarnas karaktär som beredskapslagar är det centralt att ändringar av dem är noga övervägda och att det är ”trögt” att ändra dem.

Vi begränsar vårt yttrande över den remitterade utredningen till frågan om under vilka förutsättningar och formerna för hur opinionsfriheterna ska kunna begränsas.

Inledning

Ändring av grundlag kräver idag att förslaget ska lämnas till riksdagen senast nio månader före det riksdagsval som ska hållas mellan de två besluten. Tanken är att det ska ges tid till en djup och bred diskussion om den föreslagna förändringen. Regeln om nio månader och med krav på två majoritetsbeslut innebär att det är lätt att på kort tid begränsa våra fri- och rättigheter. Om fem sjättedelar av konstitutionsutskottets 17 ledamöter beslutar kan det så kallade snabbspåret användas. Det innebär att förslag som väckts kortare tid än nio månader före ett ordinarie eller ett extra val kan genomföras.

Om minst hälften av de som röstade i ett riksdagsval i en samtidig folkomröstning säger nej till en grundlagsändring är utslaget bindande. För att en sådan folkomröstning ska komma tillstånd krävs att minst en tredjedel, 117, av riksdagens ledamöter beslutar om det.

Enligt vår uppfattning har yttrandefrihetsgrundlagarna en svag, bräcklig, ställning. Kommittén förslag skulle visserligen stärka deras ställning. Men förslagen är enligt vår uppfattning inte tillräckliga och kommittén argumentation är både motstridig och svag.

Kommittén förslag

De förändringar som kommittén föreslår innebär jämfört med dagens regler att det första riksdagsbeslutet kräver att minst hälften av riksdagens ledamöter, inte endast en majoritet av de närvarande, röstar för förslaget. Det andra beslutet kräver att två tredjedelar av antalet ledamöter röstar för. Förslag om ändringar ska väckas tio månader före och antas minst fyra månader före valdagen.

Förslaget stärker grundlagarnas ställning men möjligheten att begränsa tiden för debatt genom ett snabbspår kvarstår och det föreslås att det även fortsättningsvis ska vara möjligt att forcera fram en grundlagsändring genom att utlysa ett extra val.

Bakgrunden till att kommittén tillsattes var erfarenheten från andra länder där demokratin underminerats. Enligt kommittén har Sverige en lång demokratisk tradition men det kan ”inte uteslutas att en motsvarande utveckling äger rum också här”. Under sådana förhållanden utgör

grundlagarna en mycket viktig del av skyddet mot att den demokratiska ordningen rubbas. Kommittén slutsats är att skyddet för de grundläggande rättigheterna i Sverige är otillräckligt. ”Framtida förändringar i opinionen kan medföra att idéer om demokratin, rättsstat och respekt för grundläggande fri- och rättigheter hamnar under tryck och då även leda till krav på grundlagsändringar”. Grundlagsändringar har enligt kommittén inte sällan skett ”plötsligt och många gånger under förevändningen att de är demokratiskt legitima, nödvändiga och i överensstämmelse med folkviljan”.

Denna insikt är viktig men allt annat än ny. I grundlagsutredningar från 1943 års tryckfrihetsutredning och framåt har det betonats hur viktigt det är att grundlagsstiftaren begränsar sina egna möjligheter att i händelse av pressade ut- eller inrikespolitiska förhållanden ändra i de grundläggande spelreglerna för demokratin.

Historiska erfarenheter

Vi må ha välgrundad tilltron till våra folkvaldas demokratiska sinnelag. Men de historiska erfarenheterna är entydiga. I pressade lägen används hela spektrat av åtgärder för att begränsa åsiktsyttringar som inte anses förenliga med statsnyttan.

Under andra världskriget när regeringen pressades till eftergifter för Tyskland vidtogs administrativa åtgärder mot främst den anti-nazistiska pressen i form av transportförbud och konfiskationer utan rättegång. En pressnämnd inrättades med mandat att uttala kritik mot tidningar som inte ansågs ha brukat tryckfriheten på ett ansvarsfullt sätt.

I det längsta sökte regeringen manövrera inom gällande lagar. Men när grundlagen stod i vägen och begränsade manöverutrymmet så ändrades den. Riksdagen beslutade genom två beslut om en ändring av tryckfrihetsförordningen som öppnade för förhandsgranskning av pressen. Beslutet raserade det som varit en grundprincip sedan 1766, förbudet mot censur.

Den demokratiskt sinnade statsministern PA Hansson förklarade att grundlagsändringen i händerna på en framtida ”reaktionär regering” skulle kunna begränsa tryckfriheten men att samlingsregeringen stod som en garant för att den inte skulle utgöra en fara för tryckfriheten. Grundlagsändringen genomfördes enligt regler som motsvarar dagens. Men för att aktivera den krävdes tre fjärdedels majoritet i bägge kammarna. Någon sådan kvalificerad majoritet fanns inte. Grundlagsändringen bidrog trots det till att tysta kritikerna genom att vila som ett demoklessvärd över pressen.

Kontentan av de historiska erfarenheterna är att ju ”besvärligare” det är att begränsa fri- och rättigheter ju starkare står de emot inre och yttre påtryckningar.

Kommittén förmår dessvärre inte fullt ut hålla fast vid sin insikt om att Sverige inte är immunt mot begränsningar av rättigheterna. Enligt kommittén ska möjligheten för KU att besluta om ett snabbspår och det mellanliggande valet ska även i fortsättningen kunna vara ett extra val.

Kommitténs argumentation för att det ska vara möjligt att forcera fram grundlagsändringar är svagt och saknar konkretion. I betänkandet heter det att kravet på ett ordinarie val ”skulle omöjliggöra ett snabbare genomförande av grundlagsändringar som det råder full eller i princip full enighet och som exempelvis har föranletts av en internationell eller nationell krisituation som kräver närmast omedelbara åtgärder”.

Själva poängen med utredningen och dess egna resonemang är att förhindra snabba och därmed överilade och oproportionerligt långtgående begränsningar av fri- och rättigheterna. Kommittén gör inte ens några försök att skissera vad och i vilka situationer som skulle kräva ”omedelbara åtgärder”. När det gäller snabbspåret konstaterar utredningen att ”utrymmet för allmän debatt om förslagen skulle försämrats” och ”möjligheten bör därför användas endast i särskilt angelägna undantagsfall”.

Enligt Publicistklubbens bör möjligheten för KU att besluta om ett snabbspår avskaffas och det mellanliggande valet ska vara ett ordinarie val.

Kvalificerad majoritet

Kommittén har som nämnts vid en samlad bedömning ansett det vara tillräckligt att kräva att endast det andra beslutet ska fattas med minst två tredjedels majoritet av antalet ledamöter i riksdagen.

Kommittén har även övervägt alternativen med krav på tre fjärdedels respektive tre femtedels majoritet.

Kravet på tre fjärdedels majoritet gäller idag för ändringar i vissa bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen. Det har alltså inte varit främmande för lagstiftaren kräva en sådan stark majoritet och heller inte att ange i vilka sakfrågor den ska tillämpas.

Men trots att mycket talar för att kräva tre fjärdedelsmajoritet menar kommittén att det skulle ”innebära en betydande principiell maktförskjutning till förmån för en relativt liten minoritet i riksdagen” och göra det ”svårt att få till stånd även legitima justeringar av regleringen”.

Värderingen att 25 procent av riksdagen och därmed väljarkåren skulle utgöra en ”relativt liten” minoritet kan diskuteras. Det motsvarar moderata samlingspartiet och kristdemokraternas sammantagna representation i riksdagen efter valet 2022. Man skulle lika gärna kunna tala om en ”relativt stark” eller varför inte ”kvalificerad minoritet”.

Frågan vad som anses vara ”legitima” förändringar lämnar kommittén utan konkretion. Vilket på sätt och vis är ofrånkomligt. Problemet är att vad som anses motiverat, angeläget och legitimt definieras av den för stunden gällande riksdagsmajoritet. Minns Per Albins varning för en framtida ”reaktionär regering.”

Kommittén egen beskrivning av möjliga hot mot den fria åsiktsbildningen även i Sverige väger tyngre och talar för kravet på 75 procents majoritet. I synnerhet om endast det andra beslutet ska kräva kvalificerad majoritet och det mellanliggande valet kan vara ett extra val.

Enligt Publicistklubbens bör i vart fall det andra riksdagsbeslutet kräva tre fjärdedelsmajoritet för att antas.

Evighetsklausuler

Vid sin genomgång hur grundlagsändringar är reglerade i andra länder konstaterar kommittén att det är ”relativt vanligt bland de undersökta länderna att vissa delar av konstitutionen inte alls kan ändras, s.k. evighetsklausuler”. Det kan gälla hela grundlagar eller de delar som anses särskilt centrala.

I Sverige regleras till skillnad mot många andra länder tryck- och yttrandefriheten även på detaljnivå i grundlag. Det talar för att det är nödvändigt att kunna ändra bestämmelserna såväl för att vidga yttrandefrihetens gränser som att göra väl avvägda begränsningar. Det har också skett i relativt stor omfattning inte minst under 1960 och 1970-talet då gränserna vidgades och vid de senaste tre revisionerna av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen då begränsningar införts.

Att nya brott kan behöva införas i tryckfrihetsförordningens brottskatalog är en sak. Det framstår också som utredningens huvudpoäng med att det ska vara möjligt att även snabbt göra sådana förändringar.

Men att därmed även öppna för förändringar av själva rättsprocessen genom att avskaffa eller begränsa rätten till juryprövning, införa förhandsgranskning, begränsa distributionsrätten, etableringsfriheten eller göra ingrepp i ensamansvaret skulle starkt begränsa tryck- och yttrandefriheten.

Det är som kommittén framhåller inte helt lätt att tydligt avgränsa vilka bestämmelser som skulle förtjäna ett extra starkt skydd. Men att något är svårt och leder till avgränsningsproblem är inte främmande utan snare regel vid all lagstiftning.

Enligt Publicistklubben är grundprinciperna så centrala att de bör ges ett extra starkt skydd mot förändringar. En möjlighet vore att införa krav på två riksdagsbeslut med ett mellanliggande ordinarie val där minst fem sjättedelar av riksdagens ledamöter ställer sig bakom beslutet vid bägge besluten.

Vi förstår att det inte är möjligt att ta in denna fråga i det pågående lagstiftningsarbetet. Men eftersom kommittén avfärdar möjligheten alltför lättvindigt vill vi påtala det starka behovet och därmed hålla frågan vid liv.

Lagrådets ställning

Det är bra att kommittén vill införa att alla förslag till förändringar av grundläggande fri- och rättigheter ska underställas lagrådet. Idag finns kravet på att lagrådets yttrande ska inhämtas endast när det gäller tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Ett argument för utökningen är enligt kommittén att regeringsformen fått en mer framträdande roll i rättsordningen. Det tar sig uttryck i att domstolarna i enskilda fall väger in och tolkar grundlagsbestämmelserna om fri- och rättigheterna. Vilket i sin tur ställer högre krav på att grundlagarna är tydliga inte minst i förhållande till Europarätten.

Vi instämmer i kommitténs bedömningar. Men erfarenheterna av hur regeringar ser på och beaktar lagrådets yttranden är allt än upplyftande. Det finns uttalanden från statsråd som gett uttryck för respektlöshet för lagrådet. När lagrådet har yttrat att ett förslag från regeringen inte borde ligga till grund för lagstiftning har det setts som ”synpunkter” som i den mån det är nödvändigt och motiverat ska beakta i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Publicistklubben vill stärka lagrådets ställning. Om lagrådet anser att ett förslag inte bör ligga till grund för lagstiftning vad gäller fri- och rättigheter bör även en bearbetad version lämnas till lagrådet. Krav på ”omprövning” ska kunna beslutas av lagrådet och vara bindande för regeringen.

Det bör vara möjligt att i det fortsatta arbetet med betänkandet införa regler för att stärka lagrådet.

Beredningskrav

Såväl 2015 som 2019 och i synnerhet 2023 har ändringar i bland annat tryckfrihetsförordningen baserats på ensamutredningar. Ett exempel är införandet av straffansvar för utlandsspioneri 1 januari 2023. Det förslag som antogs av riksdagen hade trots det mycket långtgående ingreppet i yttrandefriheten inte beretts inom en parlamentariskt sammansatt kommitté. Lagstiftningsarbetet hade kantats av bakslag och omtag precis som förändringarna av terrorlagstiftningen.

På kulturdepartementet ligger en utredning om återkallelse av sändningstillstånd (Ds 2022:20). Förslaget om införandet av ett demokratikrav för att få mediestöd (Ds 2022:14) har regeringen bearbetat och lämnat som proposition till riksdagen (prop. 2022/23:133).

Det är två exempel på frågor som borde utretts av en parlamentarisk kommitté med ett konstitutionellt kunnigt sekretariat och expertgrupper med gott om tid. Ett arbetssätt som varit ett adelsmärke för det svenska utredningsväsendet.

Förslaget om återkallelse av sändningstillstånd för verksamheter som kan skada Sveriges säkerhet bör enligt vår uppfattning inte leda till lagstiftning och i varje fall bli föremål för beredning av en parlamentarisk kommitté.

Hur detta bör komma till uttryck i grundlag bör bli föremål för framtida överväganden. Men det är redan nu möjligt att tillämpa det i praktiken.

Robert Aschberg
/ordförande

Nils Funcke
/föredragande
Kontakt: nils.funcke@gmail.com