

## **SOU 2023:12 Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (JU2023/00712)**

### **Sammanfattning**

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i utredningen "Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende" (SOU 2023:12). Journalistförbundets remissvar begränsas till de delar av utredningen som rör ändring av grundlag.

I utredningen föreslås att formerna för grundlagsändring ska ändras för att förstärka skyddet för grundlagarna. Journalistförbundet delar utredningens bild av att det finns ett behov av att stärka skyddet för grundlagarna och välkomnar förslaget.

Utredningen föreslår att det ska krävas kvalificerad majoritet i riksdagen för att stifta, ändra och upphäva grundlag. Bestämmelsen om två tredjedels majoritet ska dock bara gälla när riksdagen genom sitt andra beslut antar ett grundlagsförslag slutligt, inte vid det första beslutet. Enligt Journalistförbundet bör det inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om det inte ska krävas kvalificerad majoritet vid bägge besluten om grundlagsändring. Kvalificerad majoritet vid det andra beslutet i riksdagen får dock anses utgöra ett bättre skydd för grundlagarna än den ordning som idag gäller. Journalistförbundet tillstyrker därför utredningens förslag.

Journalistförbundet tillstyrker utredningens förslag om kvorumregeln, samt att denna regel och bestämmelsen om kvalificerad majoritet bör gälla vid alla grundlagsändringar.

Utredningen anser inte att det finns skäl att förändra den nuvarande ordningen som innebär att det mellanliggande valet vid grundlagsändringar kan vara såväl ett ordinarie

som ett extra val. Journalistförbundet har förståelse för utredningens argument men anser samtidigt att risken är uppenbar att auktoritära krafter utnyttjar ett gynnsamt opinionsläge, till exempel i samband med en nationell kris, för att genom ett extraval driva igenom grundlagsändringar som begränsar medborgarnas fri- och rättigheter. Mot den bakgrunden anser Journalistförbundet att det finns goda skäl för att införa en ordning som innebär att grundlagsändringar inte bör kunna genomföras i samband med extra val.

Journalistförbundet tillstyrker utredningens förslag om ändrade tidsfrister vid riksdagsbehandlingen av grundlagsärenden eftersom det innebär att det finns mer tid att debattera och rapportera om beslutet, vilket bidrar till ökad debatt om riksdagens beslut.

Journalistförbundet tillstyrker utredningens förslag om att utöka Lagrådets granskningsområde så att det blir obligatoriskt att höra Lagrådet över grundlagsförslag om grundläggande fri- och rättigheter (skyldigheten gäller idag bara vid beslut på tryck- och yttrandefrihetsområdet).

### **Formerna för grundlagsändring förstärks**

Utredningen föreslår att formerna för grundlagsändring bör ändras i syfte att förstärka skyddet för grundlagarna. Sverige var först i världen med att införa en grundlag som särskilt skyddar tryckfriheten. Tryckfrihetsförordningen som infördes 1766 är världsunik och blev nyligen utsedd av UNESCO till ett världsminne. Skyddet för mediegrundlagarna, Tryckfrihetsförordningen och Yttrandefrihetsgrundlagen, är en viktig fråga för Journalistförbundet. På senare tid har det uppmärksammats att det i Sverige, i jämförelse med andra länder, är relativt lätt att ändra grundlagarna. Forskning från bland annat V-dem institutet, visar att mediefriheten är en av de första rättigheterna som angrips när demokratin monteras ner i ett samhälle. Det är därför, enligt Journalistförbundet, av stor vikt att skyddet för våra svenska mediegrundlag förstärks. Journalistförbundet tillstyrker därför utredningens förslag att förstärka skyddet för grundlagarna.

### **Ett krav på kvalificerad majoritet införs**

Utredningen föreslår att det ska krävas kvalificerad majoritet i riksdagen för att stifta, ändra och upphäva grundlag. Det införs därför en särskild beslutsregel i regeringsformen som innebär att det krävs två tredjedels majoritet när riksdagen genom sitt andra beslut antar ett grundlagsförslag slutligt. Utredningens förslag om att det endast ska krävas kvalificerad majoritet vid det andra beslutet motiveras med att bestämmelsen om folkomröstning, det vill säga att riksdagens med kvalificerad majoritet kan besluta om folkomröstning, annars skulle behöva ändras. Enligt Journalistförbundet finns det anledning att ifrågasätta den slutsatsen. Ett parti kan rösta för en grundlagsändring och samtidigt vara antingen för eller emot en folkomröstning. Även om en grundlagsändring får kvalificerad majoritet kan de partier som är i minoritet få partier som röstat för grundlagsändringen att ställa sig bakom ett förslag om folkomröstning.

Att det inte ska krävas kvalificerad majoritet för det första beslutet är inte oproblemiskt. Det kan till exempel leda till att den praxis som tidigare funnits i riksdagen om att det ska finnas en bred majoritet för grundlagsändringar överges. Det kan i sin tur leda till att fler grundlagsändringar läggs fram för riksdagen, men att de sedan stoppas vid det andra beslutet efter valet. Det riskerar att leda till att minska förtroendet för politikernas möjlighet att lagstifta på ett trovärdigt sätt.

Redan idag stoppas grundlagsändringar från att läggas fram på riksdagens bord med hänsyn till ovan nämnda praxis. Ett exempel är frågan om att grundlagsskydda public service-företagens verksamhet som var föremål för utredning inom ramen för 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté. I det fallet stoppades förslaget av en minoritet av riksdagens partier bestående av Moderaterna, Sverigedemokraterna och Kristdemokraterna. Det finns som sagt en risk för att denna praxis frångås i och med utredningens förslag. Det kan i och för sig framstå som positivt när det, som i exemplet ovan, handlar om att öka skyddet för mediefriheten, eller andra mänskliga rättigheter. Det finns dock en risk att politiker som vill begränsa våra fri- och rättigheter frångår praxis och lägger fram förslag om

grundlagsändringar som går igenom med knapp majoritet vid det första beslutet i riksdagen. Enligt Journalistförbundet bör den typen av risker inte underskattas. Journalistförbundet uppfattar också att det var den typen av senarior som utredningen hade i uppdrag att förhindra.

Enligt Journalistförbundet bör det, mot bakgrund av vad som framförs ovan, inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om det inte ska krävas kvalificerad majoritet vid bägge besluten om grundlagsändring. Kvalificerad majoritet vid det andra beslutet i riksdagen får dock anses utgöra ett bättre skydd för grundlagarna än den ordning som idag gäller. Journalistförbundet tillstyrker därför utredningens förslag.

### **Ett krav på att ett visst antal ledamöter deltar i omröstningen införs (kvorumregel)**

Utredningen föreslår att det införs en kvorumregel som innebär att det föreslagna kvalificerade majoritetskravet om två tredjedelar ska gälla som en andel av riksdagens samtliga ledamöter.

Utredningen föreslår även att det införs även en kvorumregel vid riksdagens första beslut som innebär att mer än hälften av riksdagens ledamöter måste rösta för det beslutet. Den föreslagna förändringen innebär en garanti mot att grundlagsändringar beslutas av riksdagen även om det inte finns en faktisk majoritet eller kvalificerad majoritet för förslaget utan enbart på grund av att ett visst antal ledamöter, som annars hade röstat emot förslaget, inte är närvarande vid beslutstillfället. Även om det, som framgår av utredningen, finns nackdelar med förslaget anser Journalistförbundet att fördelarna överväger nackdelarna och Journalistförbundet tillstyrker därmed förslaget.

### **Kraven på kvalificerad majoritet och kvorum ska gälla vid alla grundlagsändringar**

Utredningen föreslår att kraven på kvalificerad majoritet och kvorum ska gälla vid alla grundlagsändringar. I utredningen behandlas frågan om huruvida det ska vara olika svårt att ändra en grundlag beroende på vilken av grundlagarna det handlar om.

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innehåller till viss del specialbestämmelser, men vilket också framgår av utredningen, ingår även viktiga principer som censurförbudet, meddelarfriheten och offentlighetsprincipen i dessa grundlagar. Mot den bakgrunden anser Journalistförbundet, precis som utredningen, att kraven på kvalificerad majoritet och kvorum ska gälla vid alla grundlagsändringar. Journalistförbundet tillstyrker följaktligen utredningens förslag.

### **Det mellanliggande valet ska fortsatt kunna vara ett extra val**

Utredningen anser inte att det finns skäl att förändra den nuvarande ordningen som innebär att det mellanliggande valet vid grundlagsändringar kan vara såväl ett ordinarie som ett extra val. Motivet till att inte göra någon ändring är bland annat att det kan uppstå situationer då grundlagarna snabbt behöver ändras. I utredningen står det: "Ett krav på att valet måste vara ett ordinarie val skulle omöjliggöra ett snabbare genomförande av grundlagsändringar som det råder full eller i princip full enighet om och som exempelvis har föranletts av en internationell eller nationell krissituation som kräver närmast omedelbara åtgärder."

Som framgår av ovan innehåller mediegrundlagarna såväl allmänna principer som detaljreglering. Detaljregleringen på medieområdet är av sådan art att den kräver ändringar relativt ofta för att inte bli irrelevant när det sker utvecklingen till exempel inom det tekniska området. Journalistförbundet har därför förståelse för utredningens utgångspunkt att det finns situationer då grundlagarna kan behöva ändras snabbt. Samtidigt bör inte de risker som ligger i den andra vågskålen underskattas. Risken är uppenbar att auktoritära krafter utnyttjar ett gynnsamt opinionsläge, till exempel i samband med en nationell kris, för att genom ett extraval driva igenom grundlagsändringar som begränsar medborgarnas fri- och rättigheter. Till det kommer det faktum som nämns i utredningen nämligen att möjligheten att utlysa extraval aldrig har utnyttjats i syfte att påskynda en grundlagsändring. Mot den

bakgrunden anser Journalistförbundet att det finns goda skäl för att införa en ordning som innebär att grundlagsändringar inte bör kunna genomföras i samband med extra val.

#### **En tidsfrist för riksdagsbehandlingen av grundlagsärenden införs m.m.**

Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse i regeringsformen om när riksdagen senast måste besluta om att anta ett grundlagsförslag som vilande före ett mellanliggande val. Den tidsfristen ska vara fyra månader. Utredningen föreslår också att den så kallade niomånadersregeln ändras så att det måste gå minst tio månader mellan den tidpunkt då ett grundlagsärende första gången anmäldes i riksdagens kammare och det mellanliggande valet. Konstitutionsutskottet ska även fortsättningsvis kunna besluta om undantag från de båda fristerna. Det krävs dock att minst fem sjättedelar av ledamöterna röstar för beslutet. Journalistförbundet tillstyrker förslaget eftersom det innebär att beslut om att anta ett grundlagsförslag som vilande flyttas fram en månad. Det innebär att det finns mer tid att debattera och rapportera om beslutet, vilket bidrar till ökad debatt om riksdagens beslut.

#### **Lagrådsgranskningen av grundlagsförslag utökas**

Enligt nuvarande bestämmelser är det som utgångspunkt obligatoriskt för regeringen eller konstitutionsutskottet att inhämta Lagrådets yttrande innan riksdagen beslutar grundlag på tryck- och yttrandefrihetsområdet. Däremot gäller inte motsvarande krav innan riksdagen beslutar om ändringar i regeringsformen eller successionsordningen. Utredningen föreslår att Lagrådets granskningsområde utökas så att det blir obligatoriskt att höra Lagrådet över grundlagsförslag om grundläggande fri- och rättigheter. Journalistförbundet tillstyrker förslaget.

*Ulrika Hyllert  
Förbundsordförande  
Journalistförbundet*