



Stockholm 2021-06-07

Publicistklubben ber härmed att få lämna synpunkter på *Utkast till lagrådsremiss – utlandsspioneri*.

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.L5@regeringskansliet.se

## Yttrande över utkast till lagrådsremiss - utlandsspioneri

PK har sedan 1874 verkat för en vid tryck- och yttrandefrihet. Vi väljer därför att granska betänkandets förslag från ett yttrandefrihetsperspektiv.

### Inledning

Den kritik vi framförde när utredningen (SOU 2017:70) som föregick utkastet till lagrådsremiss kvarstår i huvudsak.

De förslag som regeringen nu framlägger är för långtgående. Det finns inte tillräckligt starka motiv för att göra utlandsspionage till ett tryck- och yttrandefrihetsbrott. Och meddelarfriheten bör inte inskränkas enligt regeringens intentioner.

### Frågans beredning

Även om det inte påverkar eller i sak har något med förslaget till lagrådsremiss att göra vill vi åter påtala att beredningen inte skett på ett tillräckligt omsorgsfullt sätt. När det gäller förändringar av våra grundlagar har de traditionellt föregåtts av beredning inom en parlamentariskt sammansatta kommitté. Det utgör visserligen ingen garanti för att det inte sker omotiverade och för långtgående inskränkningar i våra fri- och rättigheter. Men med tydliga direktiv om betydelsen av yttrandefriheten, gott om tid, med brett sammansatta expertgrupper kopplade till kommittén och med ett sekretariat med djupa kunskaper i konstitutionella frågor blir avvägningarna mellan olika intressen analyserade på djupet och vägda på guldvåg.

Ett exempel på en sådan bristande beredning är den tidigare utredningen om utrikesspionage. Den ledde aldrig till någon lagstiftning. Ett skäl var att det inte ansågs tillräckligt utrett om förändringar i yttrandefrihetsgrundlagarna skulle innebära ett alltför stort ingrepp i yttrandefriheten.

Det finns fler exempel på hur regeringen tagit upp förslag från enskilda utredare och föreslagit ändringar i grundlagarna. Vi beklagar att regeringen valt att fortsätta att på detta sätt föreslå och driva igenom ändringar i grundlagarna. Därtill bör tilläggas att de ändringar i TF/YGL som tidigare tillkommit på detta sätt inte varit så genomgripande som det nu liggande förslaget. Enligt vår uppfattning avhjälpas inte bristerna i beredningen genom att utkastet till lagrådsremissen vad gäller utlandsspionage sänds ut på remiss.

### Två nya brott föreslås

Regeringen vill införa två nya brott, utlandsspionage och obehörig befattning med hemlig uppgift inom internationellt samarbete där Sverige deltar. Utlandsspionage innebär att någon "för att gå en främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda obehörigen befordrar, lämnar eller röjer en hemlig uppgift" vars

uppenbarande kan "medföra allvarliga men" för Sveriges möjlighet att delta i säkerhets- och fredsbevarande internationella operationer.

Enligt förslaget ska brotten inte bara införas i brottsbalken utan även tas in i tryckfrihetsförordningens brottskatalog. Det innebär att sådana publiceringar som sker inom yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde.

Därtill föreslås att utlandsspionage ska upptas i TF 7 kap. 3 § där de brott som bryter meddelarfriheten anges. Där återfinns redan idag brottet "grov obehörig befattning med hemlig uppgift".

### Motiven för förslagen

Motiven för att införa de nya brotten är dramatiskt formulerade. Enligt regeringen skulle röjandet av känsliga uppgifter kunna få stor betydelse för Sveriges möjligheter att delta i det internationella samarbetet för fred och säkerhet. Regeringen skriver "att röjandet kan leda till att Sverige stängs ute från fortsatt samarbete eller inte längre får delta i utbytet av hemlig information" (s. 38). Det skulle i sin tur "hota ett skyddsintresse av stor vikt" (s. 55) och negativt påverka Sveriges säkerhet.

Även om det enligt vår uppfattning är väl drastiskt kan det skisserade scenariot visserligen inte helt uteslutas. Men för att motivera införandet av nya straffbestämmelser och i synnerhet när det gäller införandet i grundlag krävs starka motiv och övertygande argument.

Ett skäl som måste uppfyllas är att bestämmelsen kommer tillrätta med ett existerande problem. Men några icke fiktiva exempel på där "läckage" som skulle träffas av de nya bestämmelserna ger inte regeringen. Sannolikt därför att det inte finns några. Och det trots att Sverige under decennier samverkat med andra länder i internationella insatser, bland annat 20 år i Afghanistan inom Isaf.

### Undanta yttrandefrihetsgrundlagarna

Regeringen framhåller att en kriminalisering av yttranden som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagarna "alltid skett med eftertanke och stor återhållsamhet". Det har krävts starka skäl för att ändra grundlagarna "särskilt om det kan leda till att en utvidgning av det straffbara området".

Några starka skäl som övervägts med eftertanke presenteras inte i utkastet till lagrådsremiss. Det är därför förvånande att regeringen inte är just "återhållsam".

Visserligen kan medier användas för att "plantera" uppgifter som skulle skada det svenska deltagandet i internationella insatser. Det går inte att utesluta trots att etablerade medierna som regeringen framhåller kännetecknas av ansvarstagande. Men att det skulle ske med uppsåt, "för att gå främmande makt eller liknande sammanslutning till handa", och därmed aktivera straffbestämmelsen är närmast uteslutet. Det verkar också vara regeringens uppfattning.

I stället väljer regeringen att motivera införandet av brotten i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen med att grundlagarna inte bara skyddar etablerade medier utan att grundlagsskyddet även kan uppnås genom "en ansökan om

utgivningsbevis” för t.ex. en blogg (s. 57). Exemplet med en blogg illustrerar enligt regeringen ”att det kan vara svårt att åstadkomma ett tillräckligt starkt straffrättsligt skydd mot de spioneriliknande gärningarna” om de inte kriminaliseras även inom yttrandefrihetsgrundlagarna tillämpningsområden.

Sannolikheten för att den som med uppsåt vill offentliggöra uppgifter för att sabotera eller störa en internationell insats skulle välja att göra det genom en publicering i grundlagsskyddade medier framstår som långsökt.

För det första skulle ”gärningsmannen” exponera sig och dra till sig uppmärksamhet från Säkerhetspolisen eftersom ett utgivningsbevis kräver att ägaren anmäler en utgivare för verksamheten. Uppgifter om namn och adress registreras hos Myndigheten för press, radio och tv.

För det andra finns överhuvudtaget ingen anledning för den som vill störa eller sabotera en internationell insats att offentliggöra uppgifter om en säkerhets- eller fredbevarandeinsats. För att uppnå maximal effekt torde det vara effektivare att lämna uppgifterna till ”en främmande stat eller liknande sammanslutning” direkt för att de som för befälet över insatsen inte ska kunna vidta motåtgärder.

För det tredje. Införandet av utlandsspionage som ett yttrandefrihetsbrott riskerar, i synnerhet när det kombineras med begränsningar av meddelarfriheten, att uppgifter om ”brottsliga eller oegentliga förfaranden” (s. 40) inte avslöjas. Regeringen parerar invändningen med att det inte ska vara straffbart om det var försvarligt att lämna uppgifterna. Trots undantaget finns en påtaglig risk att personer som deltar som representanter för Sverige i en insats drar sig för eller helt avstår att lämna uppgifter om belagda eller misstänka fall av övergrepp och oegentligheter.

Sammantaget bör utlandsspionage inte införas som ett brott i tryckfrihetsförordningen och att meddelarfriheten inte ska inskränkas.

### Utformningen av bestämmelsen

Enligt förslaget krävs att röjandet av hemliga uppgifter ”kan medföra allvarliga men för Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation”.

Det avgörande blir därmed hur andra stater eller organisationer reagerar om en hemlig uppgift inom ramen för ett samarbete röjs av någon med hemvist Sverige. Enligt regeringen ska menrekvisitet tillämpas restriktivt. Det ska inte räcka med att reaktionen från utlandet begränsas till en smärre reaktion och Sverige ska vid prövningen av rekvisitet bedöma vad en annan stat rimligen bör tåla (s. 78). Om en stat reagerar oproportionerligt på en läcka i Sverige ska den gärning som begåtts inte vara straffbar även om Sverige skulle utestängas från samarbetet.

Det är en nödvändig säkerhetsventil om förslaget trots allt genomförs. Men för att den ska kunna ha tillämpas krävs att regeringen står emot och svarar på kritiken från samarbetspartners. I annat fall finns risk för att svenska domstolar övertygas om att röjandet av en uppgift kvalificerar den som lämnat uppgift för att dömas för spioneri. Vid en prövning kommer domstolen att se och värdera hur regeringen agerat men också

hur regeringen motiverar sina förslag i en kommande proposition. Vi vill därför starkt anmoda regeringen att strama upp skrivningarna jämfört med de som finns i utkastet.

En annan säkerhetsventil är undantaget från det straffbara som anges i förslaget. Ansvar ska inte utkrävas "om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig". Skrivningen ska enligt regeringen skapa ett utrymme för nyhetsrapportering och opinionsbildning om övergrepp eller missgrepp som sker under en internationell insats. Detta fönster av straffrihet är nödvändigt. Men trots det kvarstår att motiven för att inte göra utlandspioneri till ett yttrandefrihetsbrott.

Genom att införa de föreslagna brotten enbart i brottsbalken öppnas möjligheten att lagföra publiceringar som inte faller in under yttrandefrihetsgrundlagarna. Det gäller t.ex. på sociala plattformar och dark internet.

### Inskränkning av meddelarfriheten

Möjligheten att berätta om oegentligheter eller övergrepp säkerställs i Sverige genom en långtgående meddelarfrihet. Rätten att under anonymitetsskydd lämna uppgifter för offentliggörande i grundlagsskyddade medier har varit central för att uppgifter av stort allmänintresse blir offentliga.

Att lämna uppgifter för offentliggörande i medier som arbetar under yttrandefrihetsgrundlagarna är inte och kan inte vara oinskränkt. Av hänsyn till enskilda och allmänna intressen finns i tryckfrihetsförordningen angett i vilka fall meddelarfriheten bryts. Det gäller till exempel spioneribrott och grov obehörig befattning med hemlig uppgift. I offentlighets och sekretesslagen (OSL) preciseras vilka uppgifter vars utlämnande bryter efterforskningsförbudet och förbudet mot repressalier från det allmänna.

De gärningarna som bryter meddelarfriheten vill regeringen nu utöka till att omfatta även utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri, dvs. röjande av hemlig uppgift som kan leda till allvarliga men för Sveriges möjligheter att delta i internationella samarbeten.

Att begränsa meddelarfriheten riskerar att få en starkt återhållande effekt på personer som deltar i eller på annat sätt får insyn i internationella insatser att lämna uppgifter. Det leder i förlängningen till att uppgifter som borde bli kända riskerar att förbli hemliga.

Det ska finnas mycket starka skäl att utöka de gärningar som leder till att efterforsknings- och repressalieförbuden bryts. Regeringen har inte presenterat tillräckliga belägg för att det är nödvändigt vad gäller uppgifter som rör internationella insatser.

Även i det fall att regeringen framhårdar i att utlandsspionage ska utgöra ett yttrandefrihetsbrott bör meddelarfriheten lämnas oförändrad. Det skulle innebära att den som misstänker eller vet och har belägg för brottslighet eller oegentligheter inte riskerar att straffas. Ansvar för en publicering ska istället hamna på utgivaren.

### Sammanfattning

- Utlandsspionage bör inte göras till ett tryck- och yttrandefrihetsbrott.

- Meddelarfriheten bör lämnas orubbad oavsett om utlandsspionage görs till ett yttrandefrihetsbrott eller inte.

Robert Aschberg  
ordförande

Nils Funcke  
föredragande