

Utkast till lagrådsremiss Utlandsspioneri (Ju2021/01481)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i utkastet till lagrådsremiss. Förslaget i lagrådsremissen överensstämmer till stora delar med det förslag som presenterades inom ramen för SOU 2017:70 "Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i". Enligt Journalistförbundet är det beklagligt att regeringen väljer att gå vidare med förslagen trots den massiva kritik som förslaget mött från bland andra Journalistförbundet.

I utkastet till lagrådsremiss finns flera förslag om utökad kriminalisering på området. Spioneribestämmelsen föreslås utvidgas, ett nytt brott så kallat utlandsspioneri föreslås och det ska inte längre krävas avsiktsuppsåt för att dömas för obehörig och grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift. Dessa förslag innebär en stor inskränkning av yttrandefriheten. Journalistförbundet avstyrker förslagen.

Journalistförbundet avstyrker vidare förslaget om att utlandsspioneri samt de former av obehörig befattningsmed hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift som har sin grund i utlandsspioneri läggs till i tryckfrihetsförordningens brottskatalog så att gärningarna kriminaliseras även

som tryck- och yttrandefrihetsbrott. Enligt Journalistförbundet framkommer det vare sig i utredningen 2017 eller i utkastet till lagrådsremiss några skäl till att införa begränsningar på det grundlagsskyddade området. Journalistförbundet avstyrker också förslaget om att begränsa meddelarfriheten och anskaffarfriheten när det gäller utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri. Det finns enligt Journalistförbundet en stor risk för att de föreslagna förändringarna kraftigt kommer att begränsa möjligheterna att rapportera om Sveriges agerande utomlands.

Det finns en viss skillnad mellan utredningens förslag och det förslag som nu läggs fram. I utkastet till lagrådsremiss finns en ny undantagsbestämmelse som innebär att det inte ska dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig. Den nya regleringen kommer enligt Journalistförbundet att få en så stor avskräckande effekt på personers vilja att slå larm om oegentligheter att undantaget inte lär få särskilt stor praktisk effekt. Det är enligt Journalistförbundet trots allt positivt att denna undantagsbestämmelse föreslås. För det fall att regeringen går vidare med förslagen tillstyrker Journalistförbundet förslaget om en undantagsbestämmelse.

En utvidgad spioneribestämmelse

I utkastet till lagrådsremiss föreslås att straffansvaret för spioneri utvidgas så att det avsiktsuppsåt som krävs ska omfatta att gå inte bara en främmande makt, utan även "en liknande sammanslutning", tillhanda. Det utvidgas också på så sätt att spionerihandlingen ska kunna avse en uppgift vars uppenbarande för en liknande sammanslutning, och inte enbart en främmande makt, kan medföra men för Sveriges säkerhet.

Hänvisningar till liknande sammanslutning görs även i bestämmelserna i brottsbalken om obehörig respektive grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt, olovlig underrättelseverksamhet mot person samt tagande av utländskt understöd.

Bestämmelserna om spioneri samt obehörig och grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift i tryckfrihetsförordningens brottskatalog ändras på motsvarande sätt som bestämmelserna i brottsbalken.

Förslaget överensstämmer i stort med det förslag som lades fram 2017. Utvidgningen av spioneribestämmelsen innebär en uppenbar inskränkning i yttrandefriheten. I sitt remissvar på utredningen framhöll Journalistförbundet att rekvisitet "sammanslutning" är ett oprecist begrepp. I utredningen från 2017 tas "krigsherrar i Afghanistan" upp som ett exempel på vad som ska anses utgöra en sammanslutning. Att det inte finns någon tydlig definition av begreppet sammanslutning riskerar enligt Journalistförbundet att skapa en osäkerhet kring bestämmelsens tillämpningsområde.

Mot den bakgrunden är Journalistförbundet kritiskt till utvidgningen av spioneribestämmelsen. Särskilt allvarigt är det att motsvarande förändringar också föreslås på det grundlagsskyddade området (denna ståndpunkt utvecklas närmare nedan). Journalistförbundet avstyrker förslaget.

En ny straffbestämmelse mot utlandsspioneri

I utkastet till lagrådsremiss föreslås att ett nytt uppsåtligt brott införs i 19 kap. brottsbalken. Brottet ska omfatta den som, i annat fall än som avses i spioneribestämmelsen, för att gå en främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer en hemlig uppgift vars uppenbarande för en främmande makt eller liknande sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation, om uppgiften förekommer inom ramen för ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem.

Straffbestämmelsen ska även omfatta den som i samma syfte obehörigen framställer eller tar befattningsmed en skrift, en teckning eller något annat föremål som innefattar en sådan uppgift. Brottet ska benämnas utlandsspioneri.

Det ska inte dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

Den övergripande skillnaden mellan spioneri och det nya föreslagna brottet utlandsspioneri är att spioneri bygger på att uppgiften kan medföra med för Sveriges säkerhet, medan utlandsspioneri bygger på att uppgiften kan medföra men för Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation.

Förslaget överensstämmer i stort med det förslag som lades fram 2017. Införandet av det nya brottet utlandsspioneri innebär en betydande inskränkning i yttrandefriheten. Enligt Journalistförbundet kvarstår de brister i behovsanalysen som förbundet påtalade i sitt remissyttrande 2017. Mot den bakgrunden är Journalistförbundet kritiskt till förslaget att inför det nya brottet utlandsspioneri. Särskilt allvarligt är det att motsvarande förändringar också föreslås på det grundlagsskyddade området (denna ståndpunkt utvecklas närmare nedan). Journalistförbundet avstyrker förslaget.

Det finns en viss skillnad mellan utredningens förslag och det förslag som nu läggs fram. I utkastet till lagrådsremiss finns en ny undantagsbestämmelse som innebär att det inte ska dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig. Det framgår av utkastet till lagrådsremiss att en omständighet som skulle kunna göra gärningen försvarlig är att oegentligheter avslöjas i och med agerandet. Enligt Journalistförbundet bör undantagsbestämmelsens praktiska betydelse inte överdrivas. Det nya brottet som sådan kommer enligt Journalistförbundet att få en så stor avskräckande effekt på personers vilja att slå larm om oegentligheter att undantaget inte lär få särskilt stor praktisk effekt. Det är enligt Journalistförbundet trots allt positivt att denna undantagsbestämmelse föreslås. För det fall att regeringen går vidare med förslaget om att kriminalisera utlandsspioneri tillstyrker Journalistförbundet förslaget om en undantagsbestämmelse.

En kriminalisering av gärningar utan avsiktssuppsåt eller av grov oaktsamhet

I utkastet till lagrådsremiss föreslås att straffbestämmelserna om obehörig och grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift utvidgas så att de även omfattar en gärning som uppfyller de objektiva rekvisiten för utlandsspioneri, men som sker utan syfte att gå en främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda. Straffansvaret för vårdslöshet med hemlig uppgift utvidgas till att omfatta även grovt oaktsamma gärningar som har sin grund i utlandsspioneri. Det ska inte dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

En viktig princip i svensk lagstiftning sedan IB-affären på 70-talet har varit att det ska krävas avsiktssuppsåt för att dömas för spioneri.¹ Det förslag som nu läggs fram innebär ett avsteg från den principen och öppnar upp för en rättsosäkerhet för personer som vill avslöja missförhållanden och saknar uppsåt att främja främmande makt. Journalistförbundet avstyrker förslaget.

I utkastet till lagrådsremiss finns en ny undantagsbestämmelse som innebär att det inte ska dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig. För det fall att regeringen går vidare med förslaget om att utvidga straffbestämmelserna om obehörig och grov obehörig befattningsmed tillstyrker Journalistförbundet förslaget om en undantagsbestämmelse.

En kriminalisering av yttranden inom det grundlagsskyddade området och ett undantag från meddelar- och anskaffarfriheten

I utkastet till lagrådsremiss föreslås att utlandsspioneri samt de former av obehörig befattningsmed hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift som har sin grund i utlandsspioneri läggs till i tryckfrihetsförordningens brottskatalog så att gärningarna kriminaliseras även som tryck- och yttrandefrihetsbrott. Detsamma gäller försök, förberedelse och stämpling till utlandsspioneri.

¹ Se prop. 1975/76:175 sid 19.

Meddelarfriheten och anskaffarfriheten begränsas när det gäller utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri. Utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri läggs till i tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om detta.

Som framgår av utkastet till lagremiss var fler organisationer, däribland Journalistförbundet, mycket kritiska till de förändringar som föreslogs på det grundlagsskyddade området 2017. I utkastet till lagrådsremiss återfinns, trots detta, förslaget om att göra utlandsspioneri till ett tryckfrihetsbrott. Det skulle innebära att ansvarig utgivare kan dömas till ansvar för brottet. I utredningen från 2017 framförs det att lagstiftaren annars "öppnar det fältet för att använda grundlagsskyddade medier för att röja hemliga uppgifter av ifrågavarande slag till obehöriga". Detta tyder enligt Journalistförbundet på en oförståelse för hur grundlagsskyddade medier arbetar. Att det finns en ansvarig utgivare är en garant för att det görs noga överväganden innan en uppgift publiceras. Att ändra grundlagen på det sättet som föreslås måste ha mycket goda skäl för sig. Journalistförbundet anser att det uppenbart saknas sådana skäl. Ett skäl som lyfts fram i lagrådsremissen är att vem som helst kan få utgivningsbevis för en webbplats och att detta skulle kunna användas för att begå utlandsspioneri om inte regleringen införs på det grundlagsskyddade området. Enligt Journalistförbundet är det inte visat att det skulle vara ett problem idag att utgivningsbevis används för att begå brott som inte återfinns i brottskatalogen i TF. Journalistförbundet kan därför inte se att det skulle motivera den stora inskränkning av yttrandefriheten som förslaget innebär. För det fall att regeringen avser att gå vidare med förslaget om att införa det nya brottet utlandsspioneri anser Journalistförbundet inte att brottet bör läggas till brottskatalogen i TF. Journalistförbundet avstyrker därmed förslaget.

I utkastet till lagrådsremiss föreslås att meddelarfriheten och anskaffarfriheten begränsas när det gäller utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri. Att svensk media kan rapportera om missförhållanden bygger på att det finns personer som vågar vända sig till svenska journalister med uppgifter. En avgörande faktor är att det finns en tillit till såväl journalisten som till det svenska rättssystemets skydd för källan. Vi ser en stor risk för att de föreslagna förändringarna kraftigt kommer att begränsa möjligheterna att rapportera om Sveriges agerande utomlands. Problemet i dagens samhälle är inte att medierna rapporterar för mycket om svensk utrikespolitik. Problemet är inte heller att de med insyn i Sveriges förehavanden utomlands för lättvindigt vänder sig till media för att avslöja missförhållanden – tvärtom. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget



*Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet*