

Justitieutskottets yttrande 2021/22:JuU3y

Utlandsspioneri

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har beslutat att ge justitieutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2021/22:55 Utlandsspioneri och de motioner som väckts med anledning av propositionen i de delar dessa berör justitieutskottets beredningsområde.

Justitieutskottet har beslutat att yttra sig över propositionen i de delar som rör justitieutskottets beredningsområde och över kommittémotionerna 2021/22:4287 (V) och 2021/22:4305 (L) yrkandena 1 och 2.

Utifrån de utgångspunkter som justitieutskottet har att beakta anser justitieutskottet att konstitutionsutskottet bör tillstyrka regeringens lagförslag och avstyrka motionsyrkandena.

I yttrandet finns två avvikande meningar (V, L).

Utskottets överväganden

Propositionen

Sverige deltar i en mängd olika internationella samarbeten med andra stater och mellanfolkliga organisationer. Exempel på internationella samarbeten är olika freds- och säkerhetsfrämjande insatser som Sverige deltar i inom ramen för t.ex. FN, EU, Nato och OSSE. Inom ramen för sådana internationella samarbeten förekommer inte sällan känsliga uppgifter som behandlas som hemliga i verksamheten. Internationella freds- och säkerhetsfrämjande samarbeten bygger i hög grad på förtroende och på att känsliga uppgifter kan skyddas av de samverkande länderna.

Det finns i dag ett visst straffrättsligt skydd för uppgifter som förekommer i internationella samarbeten som Sverige deltar i. Om känsliga uppgifter som har betydelse för sådana samarbeten röjs kan gärningen i vissa fall omfattas av någon av straffbestämmelserna i 19 kap. brottsbalken om brott mot Sveriges säkerhet, främst bestämmelsen om spioneri i 19 kap. 5 § brottsbalken. För att den bestämmelsen ska vara tillämplig krävs dock att den obehöriga hanteringen kan medföra men för Sveriges säkerhet. Detta krav torde sällan vara uppfyllt när det gäller uppgifter som hanteras inom ramen för internationella samarbeten, där de primära konsekvenserna av en obehörig hantering främst torde avse Sveriges förhållande till andra stater eller organisationer, och därmed endast i förlängningen Sveriges säkerhet. Menrekvisitet är av betydelse inte bara för spioneribrottet utan även för andra brott i 19 kap. brottsbalken. Om uppgiften inte uppfyller kravet på men för Sveriges säkerhet i bestämmelsen om spioneri kan inte heller straffansvar för obehörig befattning med hemlig uppgift eller vårdslöshet med hemlig uppgift komma i fråga.

I vissa situationer skulle bestämmelserna om tjänstefel och brott mot tystnadsplikt (20 kap. 1 respektive 3 § brottsbalken) kunna aktualiseras. Straffansvar för tjänstefel förutsätter dock att gärningen har samband med myndighetsutövning, något som sällan torde vara aktuellt i sådana sammanhang. När det gäller straffansvar för brott mot tystnadsplikt torde det i och för sig förekomma att känsliga uppgifter i de aktuella samarbetena omfattas av en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), även om det inte alltid är fallet. Det kan t.ex. handla om utrikessekretess (15 kap. 1 §), sekretess i det internationella samarbetet (15 kap. 1 a §), försvarssekretess (15 kap. 2 §) och sekretess till skydd för underrättelseverksamhet m.m. (18 kap. 2 §). Ett krav för straffansvar enligt bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt är dock att den som röjer eller olovligen utnyttjar uppgiften också är skyldig att hemlighålla uppgiften enligt svensk lag eller annan svensk författning. Detta torde i många fall inte vara uppfyllt i förhållande till svensk personal som tjänstgör i internationella samarbeten, då uppgifter som förekommer i sådana sammanhang sällan omfattas av tystnadsplikt som är reglerad i svensk författning. Med hänsyn till de allvarliga konsekvenser som ett röjande av känsliga uppgifter

som förekommer inom ramen för samarbeten i vissa fall kan få för Sveriges utrikesrelationer och, i förlängningen, Sveriges säkerhet, kan det enligt regeringen också ifrågasättas om de straffskalor som aktualiseras vid tillämpning av de angivna bestämmelserna i 20 kap. brottsbalken är ändamålsenliga.

Sammantaget anser regeringen att det finns brister i det straffrättsliga skyddet för känsliga uppgifter som förekommer inom ramen för internationella samarbeten som Sverige deltar i. Det är otillfredsställande att en spionerilikhande gärning som tar sikte på uppgifter av sådant slag och som saknar en tillräcklig koppling till Sveriges säkerhet för att uppfylla menrekvisitet i spioneribestämmelsen i värsta fall helt kan falla utanför det straffbara området och i bästa fall enbart bestraffas som brott mot tystnadsplikt. Förfarandet kan innebära beaktansvärd skada för samarbetet och därigenom för Sveriges utrikesrelationer. Därmed kan det även skada Sverige och ytterst Sveriges säkerhet, eftersom Sveriges säkerhet indirekt är beroende av säkerheten i andra länder och av ett internationellt samarbete som är framgångsrikt och effektivt. Sverige är också beroende av goda och förtroendefulla relationer med andra länder för att få del av information som kan ha betydelse för Sveriges säkerhet och för att få möjlighet att fullt ut delta i olika samarbeten. Skyddet i Sverige är också svagare än i andra länder med en gemensam rättstradition och med vilka Sverige har ett nära samarbete. Regeringen bedömer således att det finns starka skäl för en kriminalisering av spionerilikhande gärningar som riktar sig mot uppgifter som rör känsliga förhållanden av betydelse för Sveriges utrikesrelationer. Skälen för en kriminalisering bedöms ha sådan tyngd att de väger upp de negativa effekter som den kan innebära för yttrande- och informationsfriheten (för denna avvägning, se propositionen s. 33 f.).

Mot den bakgrunden föreslår regeringen att brotten utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete införs i brottsbalken. Därigenom blir det straffbart att under vissa omständigheter t.ex. obehörigen röja hemliga uppgifter som förekommer inom Sveriges internationella samarbeten och som kan skada Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation. En gärning ska inte utgöra brott, om den med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

Straffbestämmelserna om obehörig och grov obehörig befattning med hemlig uppgift samt vårdslöshet med hemlig uppgift utvidgas så att de även omfattar gärningar som har sin grund i utlandsspioneri.

Utlandsspioneri samt de former av obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift som har sin grund i utlandsspioneri kriminaliseras även som tryck- och yttrandefrihetsbrott. Meddelarfriheten och anskaffarfriheten begränsas när det gäller utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri.

Spioneribrottet och vissa anknytande brott utvidgas så att syftet ska vara att gå en främmande makt eller motsvarande till handa.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Motionerna

Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) begär i kommittémotion 2021/22:4287 att riksdagen ska avslå regeringens proposition. Motionärerna framhåller att det är av stor vikt att riksdagen, i egenskap av lagstiftare, är försiktig när det gäller nykriminalisering, i synnerhet när det är fråga om ändringar i grundlagen som innebär att nya tryck- och yttrandefrihetsbrott läggs till i tryckfrihetsförordningens brottskatalog. Eventuella ändringar måste vara väl underbyggda och ha analyserats mycket noga utifrån principerna om nödvändighet, effektivitet och proportionalitet. Motionärerna anser att regeringens förslag inte bör genomföras med hänvisning till en bristfällig behovsbedömning och en omotiverad inskränkning av tryck- och yttrandefriheten.

Även i kommittémotion 2021/22:4305 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 1 begärs att regeringens proposition ska avslås. I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om ett fortsatt beredningsarbete för förstärkta garantier för yttrande- och informationsfriheten. Motionärerna delar i och för sig regeringens bedömning att det behövs ny lagstiftning för att komma åt aktörer som utnyttjar den svenska yttrande- och informationsfriheten för att spionera på landets samarbetspartner eller gå väpnade icke-statliga sammanslutningar till handa. Enligt motionärerna har regeringens lagförslag emellertid inte den tydlighet och förutsägbarhet som är nödvändig för att inte enskilda av försiktighetsskäl ska avhålla sig från att utöva sin grundlagsskyddade yttrande- och informationsfrihet. Om förslaget inte kan förtydligas och revideras anser motionärerna att propositionen inte bör bifallas. Regeringen bör i stället fortsätta beredningen och återkomma med ett nytt lagförslag.

Utskottets ställningstagande

Som regeringen anför bygger internationella freds- och säkerhetsfrämjande samarbeten i hög grad på förtroende och på att de hemliga uppgifter som förekommer inom ramen för samarbetena kan skyddas av de samverkande länderna. Utskottet delar regeringens bedömning att det finns brister i det straffrättsliga skyddet för sådana uppgifter och att det är angeläget att skyddet för internationella samarbeten mot spioneriliknande gärningar stärks. Utskottet är därför positivt till regeringens förslag om att brotten utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete införs i brottsbalken och att straffbestämmelserna om obehörig och grov obehörig befattning med hemlig uppgift samt vårdslöshet med hemlig uppgift utvidgas så att de även omfattar gärningar som har sin grund i utlandsspioneri.

Utskottet har inte heller i övrigt något att invända mot de lagändringar som regeringen föreslår och ställer sig bakom propositionen i de delar som rör utskottets beredningsområde. Justitieutskottet anser således att konstitutionsutskottet bör tillstyrka propositionen och avstyrka motionerna 2021/22:4287 (V) och 2021/22:4305 (L) yrkandena 1 och 2.

Stockholm den 27 januari 2022

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Maria Strömkvist (S), Johan Hedin (C), Linda Westerlund Snecker (V), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Gustaf Lantz (S), Carina Ödebrink (S), Johan Pehrson (L), Tobias Andersson (SD), Martin Marmgren (MP), Ingemar Kihlström (KD) och Mikael Damsgaard (M).

Avvikande meningar

1. Utlandsspioneri (V)

Linda Westerlund Snecker (V) anför:

Jag anser att det är av stor vikt att riksdagen, i egenskap av lagstiftare, är försiktig när det gäller nykriminalisering, i synnerhet när det är fråga om ändringar i grundlagen som innebär att nya tryck- och yttrandefrihetsbrott läggs till den noga övervägda brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen. Eventuella ändringar måste vara väl underbyggda och ha analyserats mycket noga utifrån principerna om nödvändighet, effektivitet och proportionalitet.

Jag anser att den utredning som ligger till grund för regeringens proposition (SOU 2017:70) inte visat på tillräckliga behov för att motivera en nykriminalisering. Redan i dag kan den som läcker information som skadar rikets säkerhet bli åtalad för brott.

I offentlighets- och sekretesslagen (OSL) finns bestämmelser om bl.a. utrikes- och försvarssekretess som innebär begränsningar av yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt OSL har även ett skydd enligt säkerhetsskyddslagen. Röjandet av sådana uppgifter kan leda till straffansvar för brott mot tystnadsplikt enligt brottsbalken. Vidare finns det straffrättsliga bestämmelser i 19 kap. brottsbalken som innebär att en person som röjer uppgifter som är av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i kan göra sig skyldig till brott mot Sveriges säkerhet. Där finns bl.a. bestämmelser om spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet. Dessutom är en rad brott, bl.a. spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift, tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. TF och yttrandefrihetsbrott enligt 5 kap. YGL. En gärning som innefattar en obehörig informationshantering kan även leda till skadeståndsskyldighet och till olika arbetsrättsliga sanktioner om förfarandet har samband med en anställning.

I utredningen konstateras att antalet fall som rör röjande av känsliga uppgifter inom de aktuella internationella samarbetena ”inte förefaller vara stort” men att kriminalisering ändå får anses vara befogad eftersom handlandet är så ”allvarligt och straffvärt”. Enligt min mening är detta ett cirkelresonemang. Utredningen nämner även att antalet upptäckta brott mot Sveriges säkerhet enligt 19 kap. brottsbalken över huvud taget är få. Om problemet med denna typ av brottslighet inte är stort ser jag ingen anledning till nykriminalisering. Utredningen jämför även Sverige med flera andra länder som ”har ett betydligt starkare straffrättsligt skydd för sådana uppgifter än vad Sverige har”. Jag tolkar utredningens skrivningar som att det bärande skälet till en nykriminalisering är att signalera till andra länder att även Sverige ser allvarligt på dessa gärningar. Jag anser inte att det är ett tillräckligt starkt argument vare sig för

att införa ett nytt brott om utlandsspioneri i brottsbalken eller för att ändra i våra grundlagar.

Sammanfattningsvis anser jag att regeringens förslag inte bör genomföras med hänvisning till den bristfälliga behovsbedömningen av en nykriminalisering och en omotiverad inskränkning av tryck- och yttrandefriheten. Mot denna bakgrund bör konstitutionsutskottet tillstyrka motion 2021/22:4287 (V).

2. Utlandsspioneri (L)

Johan Pehrson (L) anför:

Det är ett uppenbart samhällsintresse att det ska finnas en ändamålsenlig straffrättslig reglering av spioneriliknande handlingar. Lika uppenbart är att regleringen på detta område får tydliga konsekvenser för tryck-, yttrande- och informationsfriheten och därmed för enskilda medborgares möjligheter att – i enlighet med tryckfrihetsförordningens portalparagraf – uttrycka tankar och lämna uppgifter och därmed bidra till en fri och allsidig upplysning, liksom för journalisters möjligheter att bedriva en effektiv och oberoende rapportering.

Jag delar i och för sig regeringens bedömning att det behövs ny lagstiftning för att komma åt aktörer som utnyttjar den svenska yttrande- och informationsfriheten för att spionera på landets samarbetspartner eller gå väpnade icke-statliga sammanslutningar till handa. Spioner ska inte heller kunna gå fria från straff genom att agera under journalistisk täckmantel. Men det som är hemligt inom Försvarmakten är redan hemligt, och straffbart att röja.

Ett argument för lagförslaget är att andra länder måste kunna ha förtroende för Sverige, och däri ligger också att hemliga uppgifter inte riskerar att spridas. Det har hävdats att den gällande regleringen kan göra det svårt att döma någon för spioneri som röjt hemliga uppgifter som visserligen inte skadat Sveriges säkerhet men däremot relationer till länder som Sverige samarbetar med i en internationell insats. Det är dock mycket oklart i vilken mån denna problembeskrivning har full täckning i form av problem som verkligen inträffat eller riskerat att inträffa. Propositionens beskrivning är i denna del inte tillräckligt konkret. Detta argument behöver dessutom sättas i relation till lagförslagets effekter för den fria opinionsbildningen och den journalistiska friheten. Att journalister rapporterar om eller avslöjar missförhållanden eller övergrepp inom internationella insatser skulle tydligt kunna skapa irritation hos länder som Sverige samarbetar med, och kanske i vissa fall även skada Sveriges relationer till dessa länder. Men det fria ordet kan inte vara underordnat sådana statspolitiska hänsyn.

Regeringen försöker hantera detta dilemma genom att lagförslaget innehåller ett undantag från straffansvar om gärningen med hänsyn till syftet är försvarlig. Ändringarna ska medföra att journalister ska kunna slå larm om missförhållanden utan att begå brott. Problemet är att begreppet försvarligt har sådana tolkningsmöjligheter att det sannolikt kommer att begränsa både reportrar och ansvariga utgivare när det gäller rapporteringen. Det blir enklare

att avstå i de fall som är svåra att avgöra, särskilt för en medieredaktion som inte har obegränsade resurser. Eftersom det i första hand är regeringen som ansvarar för utrikespolitiken blir det också regeringen som ytterst avgör vilken rapportering som kan medföra allvarligt men för Sveriges internationella relationer.

Sammanfattningsvis anser jag att regeringens lagförslag inte har den tydlighet och förutsägbarhet som är nödvändig för att inte enskilda av försiktighets-skäl ska avhålla sig från att utöva sin grundlagsskyddade yttrande- och informationsfrihet. Om förslaget inte kan förtydligas och revideras bör propositionen därför inte bifallas. Regeringen bör i stället fortsätta beredningen för att återkomma med ett förslag som bättre tillgodoser den intresseavvägning som beskrivs ovan. Mot denna bakgrund bör konstitutionsutskottet tillstyrka motion 2021/22:4305 (L) yrkandena 1 och 2.