

Stockholm den 19 december 2017

R-2017/2077

Till Justitiedepartementet

Ju2017/07534/L5

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 10 november 2017 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i (SOU 2017:70).

Sammanfattning

Advokatsamfundet – som deltagit i utredningsarbetet genom advokaten Percy Bratt som expert – delar utredningens uppfattning om behovet av ändrad lagstiftning och ställer sig bakom förslagen till författningsändringar i betänkandet. Advokatsamfundet vill ändå särskilt framhålla följande.

Bakgrund

Det remitterade betänkandet utgör slutbetänkande av Utlandsspioneriutredningen. Betänkandet innehåller en kartläggning av vilket skydd som för närvarande finns för känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. I betänkandet föreslås förstärkning av skyddet genom kriminalisering av bl.a. utlandsspioneri och genom ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Advokatsamfundet har tidigare yttrat sig över betänkandet Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet, ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet (SOU 2012:95), liksom promemoria med komplettering av förslagen, se [bilaga 1](#) och [2](#). I betänkandet lades fram lagförslag om bl.a. kriminalisering av utlandsspioneri. I Advokatsamfundets yttrande framhölls bl.a. följande.

”Utredningens uppgift har varit att analysera om den nuvarande lagstiftningen i 19 kap. brottsbalken (BrB) är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet. Sedan nuvarande lagstiftning tillkom har det

säkerhetspolitiska läget förändrats i Sveriges närområde. Vidare har underrättelseverksamheten riktad mot Sverige förändrat karaktär och inriktning, från det militära området till civil forskning och utveckling. Nya hot som spridning av massförstörelsevapen och försök till politisk påverkan har uppkommit. Det kraftigt utvidgade samarbetet med andra länder har också lett till att en stor del av Försvarsmaktens verksamhet bedrivs i utlandsmissioner. Härutöver har samhället genomgått stora förändringar, inte minst till följd av teknikutveckling. Detta leder enligt Advokatsamfundet till att det finns ett behov av att förändra lagstiftningen. Som alltid när det gäller frågor om utvidgning av det straffbara området uppkommer frågor om behov, effektivitet och proportionalitet. Dessa överväganden gör sig särskilt gällande när det är fråga om centrala skyddsintressen som Sveriges säkerhet, att jämföras med grundlagsskyddade rättigheter som yttrande- och tryckfrihet. Det handlar om att skydda den demokratiska rättsstaten i dubbel bemärkelse”.

Advokatsamfundet vidhåller vad som sålunda anfördes i remissvaret. Delar av förslagen i betänkandet SOU 2012:95 genomfördes, se prop. 2013/14:51, med ikraftträdande den 1 juli 2014. Återstående delar, som gällde utlandsspioneri m.m., hänsköts till en utredare för att åstadkomma en tydligare intresseavvägning mellan å ena sidan skälen för en kriminalisering och å andra sidan den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten. Övervägandena har resulterat i det nu remitterade förslaget.

Sedan yttrandet skrevs har hotbilden mot Sverige förstärkts påtagligt. I betänkandet redogörs utförligt för detta (s.129 ff.). Bland annat uttalas att den ryska aggressionen mot Ukraina och annekteringen av Krim 2014 utgör den största utmaningen mot den europeiska säkerhetsordningen. Ryssland har visat sig berett att bryta mot ingångna överenskommelser och etablerade europeiska normer om grundläggande folkrättsliga principer, såsom stater rätt till territoriell integritet och politiskt oberoende.

Enligt betänkandet utgörs ett av de allvarligaste hoten mot svensk säkerhet, vid sidan av de militära, av elektroniska angrepp. Främmande underrättelsetjänster har förmåga att i stor omfattning påverka sociala media. Det finns ett ökat intresse från främmande underrättelsetjänster riktad mot bl.a. svensk försvarspolitik och Sveriges förhållanden till andra nationer och organisationer. I ett särskilt avsnitt (s. 229) utvecklar utredningen utförligt, med ett antal exempel, hur främmande makts underrättelsetjänster verkar i eller via media. Möjligheten att värva journalister i stationeringslandet kan innebära utmaningar för säkerhetstjänsterna, eftersom ett särskilt rättsligt skydd ofta ges till journalistisk verksamhet. Säkerhetspolisen har observerat försök från främmande makt att närma sig svenska journalister. Utredningen anger att det är vanligt förekommande att främmande underrättelsetjänster verkar i mediesektorn i de miljöer (Sverige, Norden, EU och FN) där känslig/hemlig information avseende internationella samarbeten för fred och säkerhet förekommer.

Den förstärkta hotbilden mot Sverige har ökat framför allt insikten om behovet av att vidta olika åtgärder som syftar till att öka landets säkerhet. På den militära sidan har fokus flyttats från deltagande i utlandsmissioner till försvaret av närområdet. Den officiella svenska försvars- och säkerhetspolitiken bygger i hög och ökande grad på samarbeten

med andra stater och organisationer. Ett exempel på samarbete är det s.k. värdlandsavtalet med NATO. I själva verket torde således Sverige, pga. påtagligt begränsade egna resurser, för sin nationella säkerhet i stor utsträckning vara beroende av internationella samarbeten för fred och säkerhet. Sådana samarbeten har även tagit sig uttryck i reell övningsverksamhet, däribland övningen *Aurora 17* med internationellt deltagande av förband från bl.a. de nordiska länderna och USA. Samarbetet har självfallet inneburit att utbytet av information med andra stater och mellanstatliga organisationer av känsliga uppgifter har ökat avsevärt. Exemplet *Aurora 17* visar också att information om ett sådant samarbete är sammanvävd på sådant sätt, att det inte är lätt att skilja mellan nationella och internationella skyddsintressen. Detta påverkar i sin tur synen på behovet av skydd mot obehörig underrättelseinhämtning.

Advokatsamfundets synpunkter

Frågan är i vad mån den allvarliga hotbilden även ska få avtryck i den svenska lagstiftningen. För Advokatsamfundet står det – i än högre grad än tidigare – klart, att den sammantagna hotbilden stärker grunden för ytterligare kriminalisering. Det framstår som angeläget att stärka skyddet för Sveriges förhållande till andra stater och mellanfolkliga organisationer. Framför allt den ökade främmande aktiviteten i närområdet bör därför också få återverkningar vid avvägningen gentemot området för yttrande- och informationsfriheten.

En utvidgad kriminalisering

Flera av de synpunkter som Advokatsamfundet framförde rörande kriminaliseringen i remissvaret till 2012 års utredning har tillgodosetts i den efterföljande propositionen, prop. 2013/14:51 och i det remitterade utredningsförslaget. När det nu gäller de återstående frågorna om kriminalisering av spioneriliknande gärningar beror bedömningen ytterst av hur man värderar betydelsen av att värna Sveriges nationella säkerhet.

Advokatsamfundet delar utredningens uppfattning att det straffrättsliga skyddet i 19 kap. BrB för känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i, är ett i högsta grad skyddsvärt intresse, men att skyddet f.n. inte är ändamålsenligt utformat. I många fall är men-rekvisitet i bl.a. spioneribestämmelsen inte uppfyllt vid ett röjande av sådana uppgifter trots att uppgifterna kan vara av stor betydelse för samarbetet och relationerna till andra deltagande länder. Det internationella samarbetet i underrättelsefrågor bygger i hög grad på förtroende och på att hemliga uppgifter skyddas. Skulle svenska aktörer inte leva upp till detta, skulle det kunna leda till att Sverige inte får ta del av information som är av väsentlig betydelse för landets säkerhet. En straffsanktion kan utgöra ett effektivt medel för att motverka ett oönskat agerande.

Förslagen till ändringar i 19 kap. BrB innebär att det införs ett nytt brott, utlandsspioneri, med rekvisitet ”allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation”. Spioneribrottet och brottet obehörig befattning med hemlig uppgift (19 kap.

5 och 7 §§ BrB) har vidgats från gärningar där gärningsmannen går ”främmande makt” till handa, till gärningar där han eller hon går ”främmande makt eller sammanslutning” till handa. Därtill har bestämmelserna om obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift vidgats till att även avse utlandsspioneri som begås utan uppsåt att gå främmande makt eller sammanslutning till handa respektive av grov oaktsamhet. Dessutom införs särskilda straffbestämmelser om grovt utlandsspioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift, med grund i utlandsspioneri.

Som alltid när det är fråga om att utvidga det straffbara området, måste bedömas om en sådan kriminalisering är nödvändig, effektiv och proportionerlig. Advokatsamfundet anser att införandet av ett nytt brott om utlandsspioneri för röjande av uppgifter som kan medföra ett allvarligt men för Sveriges förhållande till andra stater och mellanfolkliga organisationer, uppfyller kraven på behov, effektivitet och proportionalitet.

Mot den angivna bakgrunden tillstyrker Advokatsamfundet den föreslagna reformen med angiven lagteknisk utformning. Likaså tillstyrks att bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § BrB även görs tillämplig på den som röjer en uppgift av hemlig natur i ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i.

Skyddet för yttrande- och informationsfriheten vid kriminalisering

I betänkandet utvecklas den avvägning som gjorts mellan kriminaliseringen och yttrande- och informationsfriheten. Enligt Advokatsamfundet måste det finnas starka och påtagliga skäl för att begränsa tryck- och yttrandefriheten genom införande av nya brott i brottskatalogen i TF och YGL (dvs. att utlandsspioneri ska utgöra ett tryck- och yttrandefrihetsbrott). Med hänvisning till de omständigheter som anförs i betänkandet, anser Advokatsamfundet att sådana skäl föreligger och att den föreslagna kriminaliseringen i sig är förenlig med yttrande- och informationsfriheten.

Behovs-, effektivitets- och proportionalitetsövervägandena gör sig särskilt gällande när det är fråga om centrala skyddsintressen – som landets säkerhet och förhållande till andra stater och mellanfolkliga organisationer – som ställs mot den grundlagsskyddade yttrande- och tryckfriheten. Med hänvisning till vad som ovan anförts om den föreslagna nykriminaliseringen som sådan, anser Advokatsamfundet även att förslaget om komplettering av brottskatalogen i tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna uppfyller kraven på behov, effektivitet och proportionalitet.

Advokatsamfundet instämmer i utredningens ståndpunkt att den grundläggande utgångspunkten är, att ett upptagande av de föreslagna brotten i katalogen över brott enligt TF och YGL inte får omöjliggöra för massmedierna att rapportera om sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Det kan finnas ett betydande allmän-, nyhets- och upplysningsintresse i att publicera information om sådana samarbeten. Det kan också ha betydelse som underlag för den allmänna debatten och opinionsbildningen.

Advokatsamfundet delar dock utredningens uppfattning att skälen för en kriminalisering, som även träffar yttranden inom det grundlagsskyddade området, är starka. Som utredningen påpekar är de fall man önskar träffa med ett upptagande i brottskatalogen sådana fall där tidningen, radio- eller TV-företaget eller annat grundlagsskyddat subjekt röjer en hemlig uppgift av sådan art och att det är uppenbart att en spridning som når främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Den föreslagna kriminaliseringen innebär en väl avgränsad straffrättslig reglering som enbart träffar straffvärda förfaranden som riskerar att leda till svåra konsekvenser för Sveriges utrikesrelationer och landets säkerhet.

Utredningens slutsats är att gärningar som träffas av straffbestämmelserna även bör – för att uppnå en heltäckande och konsekvent reglering – utgöra tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Beträffande brotten utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri, föreslås meddelarfriheten och anskaffarfriheten vara begränsad.

Advokatsamfundet anser att de avvägningar som utredningen gjort framstår som rimliga och har därför ingen erinran mot förslagen i denna del.

Inte heller beträffande övriga av utredningens förslag har Advokatsamfundet något att erinra.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg/

genom Maria Billing