

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av betänkandet SOU 2025:114 "Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen" (Ju2025/02614)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i betänkandet SOU 2025:114 "Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen". Utredningen innehåller i huvudsak två delar. Den första delen handlar om en översyn lagen av kontroll av vissa utlänningar (LSU) i syfte att säkerställa att skyddet mot utlänningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet är effektivt och även i övrigt ändamålsenligt. Den andra delen handlar om att stärka skyddet mot utlänningar som deltar i eller har samröre med kriminella nätverk.

Förslagen i utredningen avser fall där Säkerhetspolisen eller polisen gjort en bedömning att en person kan begå ett brott eller utgör en risk för Sveriges säkerhet. Det behöver alltså inte finnas misstanke om att något brott har begåtts. Kännetecknande för dessa fall är också att de är omgärdade av mycket stark sekretess och det finns med andra ord mycket små möjligheter till insyn. I vissa fall vet personen inte ens själv vilka uppgifter som ligger till grund för Säkerhetspolisens bedömning, vilket gör att det är svårt för personen att försvara sig. Den bristande insynen gör det också svårt för journalister att granska ärendena. Utredningen innehåller en rad förslag och Journalistförbundets yttrande begränsas till de delar av utredningen som handlar om utökade möjligheter att använda tvångsmedel. Tvångsmedel påverkar på olika sätt möjligheten för journalister att skydda sina källor. Allt från

husrannsakan till hemliga dataavläsning aktualiserar frågan om källskydd. Även om det finns regler som är tänkta att skydda källor, till exempel beslagsförbud, innebär tvångsmedel alltid en risk ur källskyddsperspektiv. Enligt Journalistförbundet är det därför viktigt att tvångsmedel används restriktivt. Journalistförbundet avstyrker därför också flera av de förslag som läggs fram i utredningen om utökade möjligheter att använda tvångsmedel.

Journalistförbundet upprepar inledningsvis det förbundet framfört i tidigare remissvar avseende rättsutvecklingen på området. Flera lagändringar har på senare år genomförts för att öka myndigheternas möjlighet att använda hemliga tvångsmedel. Det medför bland annat att avlyssningsförbudet som skyddar journalisters källor aktualiseras i fler fall än tidigare. Sammantaget kommer förändringarna att leda till en stor förskjutning i skyddet för uppgifter som omfattas av tystnadsplikt. Enligt Journalistförbundet saknas ett helhetsperspektiv i lagstiftningsprocessen. Detta är ytterst problematiskt med tanke på de stora demokratiska värden som står på spel.

Utredningen föreslår också en tydligare möjlighet att utvisa utlänningar som indirekt utgör ett säkerhetshot. Enligt Journalistförbundet framstår det som en uppenbar förskjutning på så sätt att yttrandefriheten begränsas för personer som omfattas av bestämmelsen. Vilka yttranden som ska anses utgöra sådana indirekta säkerhetshot framstår dock som oklart. Av utredningen framgår det att uppsåtet kommer att vara avgörande för huruvida ett yttrande ska kunna läggas till grund för utvisning. Den typen av bedömningar ska enligt Journalistförbundet göras av domstol och, i den mån det handlar om yttranden i grundlagsskyddade medier, inom ramen för en tryckfrihetsrättegång. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet utredningens förslag om inskränkning av yttrandefriheten genom ändring av 2 kap. 1 § LSU.

6 Utökade möjligheter att använda tvångsmedel

LSU aktualiseras i de fall Säkerhetspolisen bedömt att en person

"1. med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen, eller

2. kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet."

Det behöver alltså inte finnas misstanke om att något brott har begåtts.

Kännetecknande för dessa fall är också att de är omgärdade av mycket stark sekretess och det finns med andra ord mycket små möjligheter till insyn. I vissa fall vet personen inte ens själv vilka uppgifter som ligger till grund för Säkerhetspolisens bedömning. Detta gör också att det är svårt för personen att försvara sig och det gör också att det är svårt för journalister att granska ärendena.

I kvalificerade säkerhetsärenden finns det enligt LSU en möjlighet att använda både öppna och hemliga tvångsmedel i syfte att klarlägga kopplingar till terrorism eller risk för att utlänningen medverkar till eller på annat sätt främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet, i betänkandet kallat för kartläggande tvångsmedel. I utredningen föreslås att kartläggande tvångsmedel ska få användas redan när Migrationsverket har fattat ett beslut om utvisning eller avvisning som ännu inte har verkställts. Kartläggande tvångsmedel föreslås i undantagsfall även kunna användas efter det att Säkerhetspolisen ansökt om utvisning enligt LSU men innan Migrationsverket fattat beslut i utvisningsfrågan, förutsatt att det kan antas att ett beslut om utvisning kommer att meddelas.

Utredningen föreslår att undersökning på annat ställe, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter ska få användas i kvalificerade säkerhetsärenden i kartläggande syfte. Med hänsyn till tvångsmedlens ingripande natur föreslås hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter inte få användas innan det fattats ett beslut om utvisning. Förslaget innebär en utökning av möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel som kommer att påverka källskyddet negativt. Att hemliga tvångsmedel i vissa fall får användas innan Migrationsverket fattat beslut innebär också att det blir svårt för den enskilde att veta att personen kan vara föremål för åtgärden, vilket framstår som rättsosäkert. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

I rättegångsbalken och preventivlagen, har det under senare år införts en möjlighet att under vissa förutsättningar knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter, till en viss person i stället för en viss plats. Utredningen föreslår att det införs en sådan möjlighet också när tvångsmedlen används i ett kvalificerat säkerhetsärende, om det finns särskilda skäl. Utredningen föreslår att ett sådant tillstånd ska förenas med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan och att Säkerhetspolisen ska föreslå sådana villkor i samband med ansökan. Journalistförbundet har tidigare kritiserat den nya ordningen att de aktuella tillstånden knyts till en viss person istället för en plats. I sammanhanget vill Journalistförbundet upprepa följande:

"Utredningen föreslår att det ska införas en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter i preventivt syfte till den person som åtgärden riktas mot i stället för till en viss plats, om det finns särskilda skäl för det. Om ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning avser en viss person i stället för en viss plats ska det anges i beslutet.

Utredningens förslag innebär att det kommer att bli tillåtet att övervaka en viss person utan att det finns någon konkret brottsmisstanke. Journalistförbundet anser inte att det bör finnas möjlighet att övervaka journalister på det sätt som föreslås när det saknas en konkret brottsmisstanke. En sådan ordning riskerar att undergräva förtroendet för källskyddet. Journalistförbundet ifrågasätter också om det är förenligt med Europakonventionen, artikel 8 och 10, som ger journalister ett särskilt starkt skydd mot hemliga tvångsmedel. Journalistförbundet anser därför i första hand att journalister helt bör undantas. I andra hand anser Journalistförbundet att skyddet för uppgifter som omfattas av källskydd måste förstärkas. Platser som används för verksamhet som omfattas av journalisters tystnadsplikt måste helt undantas. Så som förslaget ser ut är det bara informationssystem och platser som "stadigvarande" används av journalister som är fredade.¹"

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

Utredningen föreslår att det ska införas en möjlighet för en särskilt utpekad befattningshavare vid Säkerhetspolisen att få besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation samt hemlig dataavläsning som inte gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter, om det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheten att klarlägga de omständigheter som tvångsmedlen syftar till att klarlägga att inhämta rättens tillstånd. Att domstol prövar ärenden om användning av hemliga tvångsmedel är enligt Journalistförbundet avgörande för att de regler som finns ibland annat rättegångsbalken och som syftar till att skydda journalisters källor respekteras. Det är också en viktig rättssäkerhetsfråga. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

I utredningen görs bedömningen att bestämmelserna om beslagsförbud i 27 kap. 2 § rättegångsbalken bör ges genomslag även i LSU:s tvångsmedelsbestämmelser. Utredningen föreslår därför att handlingar i en omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning som omfattas av beslagsförbud inte ska få undersökas. Vidare föreslår vi att en handling som inte skulle få tas i beslag inte heller ska få kopieras. Det föreslås en särskild skyldighet att omedelbart förstöra en kopia av en handling i de delar som den omfattas av kopieringsförbudet. Beslagsförbudet är viktigt för att källskyddet ska kunna upprätthållas.

¹ Se Journalistförbundets yttrande över utredningen "Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2" (SOU 2023:60).

Journalistförbundet delar utrednings bedömning att det är viktigt att beslagsförbud i 27 kap. 2 § rättegångsbalken får genomslag även i LSU:s tvångsmedelsbestämmelser. Mot den bakgrunden tillstyrker Journalistförbundet förslaget.

10 Utvisning av utlänningar som utgör ett indirekt säkerhetshot

I utredningen görs bedömningen att den nuvarande utvisningsbestämmelsens ordalydelse inte kan sägas utesluta tillämpning av LSU på personer som allvarligt påverkar säkerhetsläget utan att själva kunna knytas till säkerhetshotande handlingar. Utredningen föreslår därför en tydligare möjlighet att utvisa utlänningar som indirekt utgör ett säkerhetshot. Utredningen föreslår att en utlänning ska kunna utvisas enligt LSU om det är "särskilt påkallat med hänsyn till Sveriges säkerhet". Den nuvarande lydelsen är "om utlänningen (...) kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet". Enligt Journalistförbundet framstår det som en uppenbar förskjutning på så sätt att yttrandefriheten begränsas för personer som omfattas av bestämmelsen. Vilka yttranden som ska anses utgöra sådana indirekta säkerhetshot framstår dock som oklart. I utredningen står det:

"Ett exempel kan vara den som, i tro att uppgifterna är sanna, sprider en oriktig bild av svenska myndigheters agerande. Ett sådant handlande är i allmänhet inte kriminaliserat och utan konsekvenser för en svensk medborgare. Utvisning enligt LSU bör därför som utgångspunkt inte kunna komma i fråga enbart på grund av yttrandet (jfr SOU 2025:33 s. 310–312). Skulle utlänningen i själva verket vara en utländsk agent som agerar just i syfte att skapa hat mot Sverige bör bedömningen emellertid kunna bli en annan."

Enligt Journalistförbundet framstår det som att uppsåtet kommer att vara avgörande för huruvida ett yttrande ska kunna läggas till grund för utvisning. Den typen av bedömningar ska enligt Journalistförbundet göras av domstol och, i den mån det handlar om yttranden i grundlagsskyddade medier, inom ramen för en tryckfrihetsrättegång. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet utredningens förslag om inskränkning av yttrandefriheten genom ändring av 2 kap. 1 § LSU.

12 Avlägsnande och kontroll av utlänningar som tillhör eller verkar för kriminella nätverk

Utredningen föreslår att det i utlänningslagen ska införas en särskild ärendekategori kallad "polisiära utlänningsärenden", i vilka Polismyndigheten har en roll som i allt väsentligt motsvarar den roll som Säkerhetspolisen har i säkerhetsärenden som handläggs enligt samma lag. Ärendekategorin föreslås omfatta bland annat ärenden om avvísning eller utvisning och andra ärenden som rör rätten att vistas i Sverige där Polismyndigheten av skäl som rör en utlännings deltagande i eller främjande av verksamheten inom en organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet i organiserad form förordar en viss utgång. Som Journalistförbundet tidigare påpekat i andra lagstiftningssammanhang finns det ingen legaldefinition av gängkriminalitet. Den ordalydelse som föreslås i utredningen är "organisation eller grupp som utövar brottslig verksamhet i organiserad form". Enligt Journalistförbundet framstår det som oklart vilken typ av brottslig verksamhet som ska kunna komma i fråga för den nya typen av polisiära utlänningsärenden.

Journalistförbundet noterar att utredningen landat i slutsatsen att det inte bör införas en möjlighet att använda kartläggande tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden. Detta motiveras bland annat med att en möjlighet att använda tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden skulle utgöra ett principiellt tveksamt avsteg från den övriga regleringen om straffprocessuella tvångsmedel. Journalistförbundet delar utredningsbedömning och tillstyrker därmed utredningens förslag om att inte bör införas en möjlighet att använda kartläggande tvångsmedel i polisiära utlänningsärenden.

På grund av hur direktiven till utredningen var utformade lägger utredningen trots det fram ett förslag till utformning av en tvångsmedelsreglering för polisiära utlänningsärenden. Det handlar om tvångsmedel som husrannsakan, undersökning på annat ställe, genomsökning på distans, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Tillstånd föreslås även kunna ges till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, postkontroll, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter. Som framgår av ovan avstyrker Journalistförbundet förslagen.

*Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet*