



LUNDS UNIVERSITET  
Juridiska fakulteten

YTTRANDE

2018-02-12

Dnr V 2017/1877

1

Justitiedepartementet

Juridiska fakultetsstyrelsen  
*Docent Bengt Lundell*  
*Docent Vilhelm Persson*  
*Docent Henrik Wenander*

**Remiss: Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i (SOU 2017:70)**

Ju2017/07534/L5

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av docenterna Bengt Lundell, Vilhelm Persson och Henrik Wenander.

*Förslaget till grundlagsändringar*

Utredningen föreslår ändringar av tryckfrihetsförordningen (nedan TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (nedan YGL). Utredningen medger att det vid första påseende kan verka långsökt att grundlagsskyddande media skulle användas för att sprida hemlig information, men menar att det trots allt inte är osannolikt att en främmande makt eller sammanslutning skulle kunna utnyttja sådana media för att komma över uppgifter som omfattas av den föreslagna kriminaliseringen (s. 501). Vad gäller brott mot den personliga integriteten har gjorts en betydligt mer ingående bedömning av vilka konkreta för- och nackdelar som en kriminalisering medför. Slutsatsen har blivit att det inte har ansetts föreligga skäl att införa ytterligare tryckfrihetsbrott, trots att nya brott införts i brottsbalken (jfr t.ex. prop. 2016/17:222 s. 23). Mot denna bakgrund och med tanke på betydelsen av att yttrandefriheten inte inskränks mer än nödvändigt anser fakultetsstyrelsen att behovet av ytterligare kriminalisering bör utredas mer ingående innan en eventuell grundlagsändring. Med tanke på att den nya bestämmelsen i brottsbalken föreslås ha så oprecis utformning (se nedan) finns risk för att den skulle innebära en omotiverat omfattande rättighetsinskränkning.

Motsvarande resonemang gör sig gällande med ännu större styrka avseende en ändring av 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL. Skyddet för meddelar- och anskaffarfriheten framhålls ofta som mycket centralt och det är endast en liten del av tryck- och yttrandefrihetsbrotten som nu anses tillräckligt allvarliga för att inskränka detta skydd. Fakultetsstyrelsen anser inte att utredningen har visat att det finns så betydande risker förknippade med att hålla fast vid meddelar- och anskaffarfriheten att en begränsning framstår som nödvändig.

Vidare framför utredningen uppfattningen att den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 § TF och 1 kap. 5 § YGL bidrar till att ingen kommer att dömas för de nu aktuella

brotten i andra fall än då det rör sig om yttranden som alldeles klart ligger inom det straffbara området (s. 501 f.). Fakultetsstyrelsen befarar att utredningen härvid överskattar instruktionens betydelse. Den kan inte ersätta en ingående analys av behovet av kriminalisering och en precis definition av vad som ska vara straffbart.

#### *Förslaget till 2 kap. 3 § brottsbalken*

Förslaget avseende 2 kap 3 § brottsbalken avseende undantag från kravet på dubbel straffbarhet får till följd att sådant som inte är straffbart i det land där en gärning begås, ändå ska kunna bestraffas om gärningen är straffbelagd i Sverige.

Det framgår inte tydligt av betänkandet varför det väl etablerade kravet på dubbel straffbarhet behöver åsidosättas för de aktuella personalkategorierna. Det är inte säkert att de skäl som har motiverat undantag från denna regel för exempelvis militär personal föreligger också för de personalkategorier som avses i förslaget (se angående dessa strax nedan). De praktiska förutsättningarna och integrationen i samhället i den andra staten kan exempelvis troligen skilja sig åt i förhållande till militär personal. Som exempel på brott som kan vara aktuella i förhållande till den föreslagna regleringen anför utredningen det i betänkandet föreslagna brotten avseende utlandsspioneri (s. 511) och rattonycterhetsbrott (s. 516). Det kan dock finnas många andra gärningar som inte är straffbelagda i andra länder, men förbjudna i Sverige. Exempel kan vara vissa trafikförseelser (såsom att färdas i bil utan bilbälte, se 4 kap. 10 § och 14 kap. 8 § trafikförordningen [1998:1276]), vissa brott mot miljörättsliga bestämmelser (såsom nedskräpningsförseelse enligt 15 kap. 26 § och 29 kap. 7 § miljöbalken) eller andra specialreglerade brott (såsom förbudet mot att kräva ersättning för överlåtelse av hyreslägenhet enligt 12 kap. 65 § jordabalken).

Vidare är förslaget avseende undantag från dubbel straffbarhet otydligt med avseende på personalkategorin som omfattas. Enligt förslaget ska undantaget gälla för brott som har begåtts av svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige vid tjänstgöring utom riket inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Till att börja med är avsikten att rekvisitet ”vid tjänstgöring” ska omfatta inte bara brott begångna i tjänsten utan också under tid för utbildning eller transport till stationeringen (s. 531). Fakultetsstyrelsen vill här påpeka att de praktiska konsekvenserna av den föreslagna innebörden inte är fullt belysta i förslaget.

Det är utifrån förslaget vidare oklart vad som ska anses utgöra ett internationellt samarbete för fred och säkerhet. Enligt betänkandet måste detta avgöras från fall till fall mot bakgrund av syftet med samarbetet och vissa andra – exemplifierande – faktorer (s. 515 och 530 ff.). Det finns en stor mängd internationella samarbeten som i någon del syftar till att upprätthålla fred och säkerhet, såsom exempelvis EU-samarbetet i sin helhet. Detta gör att regleringens innebörd blir mycket svår att förutse för den enskilde. Det framstår inte som lämpligt att göra en straffbestämmelse beroende av en bedömning från fall till fall på detta sätt. Om så ändå ska ske, behöver de faktorer som ingår i bedömningen klart och uttömmande framgå av lagtexten.

Förslaget om att regeringen ska besluta om åtalsförordnande avseende brott begångna av den nu aktuella kategorin personer medför inte att de nu anförda problemen bortfaller. Skälet till att göra undantag från kravet på dubbel

straffbarhet, konsekvenserna av ett sådant undantag och formuleringen av undantagets tillämpningsområde behöver därför utredas närmare.

*Förslaget till 19 kap. 5 a § brottsbalken*

Det är inte tydligt vad som ska utgöra en hemlig uppgift enligt den föreslagna bestämmelsen. I författningskommentaren anförs att det handlar om uppgifter som ”normalt omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL”. Vidare anförs att det också kan handla om uppgift ”som skulle ha omfattats av en sekretessbestämmelse om den förekommit i det allmännas verksamhet” (s. 535). Detta förutsätter att personer som står i begrepp att utnyttja sin yttrandefrihet först måste göra en hypotetisk sekretessprövning avseende de uppgifter som ska lämnas. Enligt fakultetsstyrelsen försätter det den enskilde i en svår situation. En sådan prövning har visserligen kanske ibland accepterats i samband med brottet obehörig befattning med hemlig uppgift. Detta brott är emellertid genom sin koppling till spioneribrottet betydligt tydligare avgränsat än det nu föreslagna brottet. Enligt fakultetsstyrelsens uppfattning utreds och preciseras inte kraven på den enskilde tillräckligt i utredningen.

Förslaget berör frågor om den enskildes yttrandefrihet. Det nya brottet utlandsspioneri är sådant att det i allmänhet motiverar starka inskränkningar i yttrandefriheten, men betänkandet har genom sin vaghet också kommit att omfatta inskränkningar i yttrandefriheten inom områden som i Sverige inte skulle omfattas av sekretess. Det betyder att både vad gäller sekretessområdet och de kategorier som omfattas genom de vaga definitionerna går längre än vad som enligt fakultetsstyrelsens uppfattning kan anses rimligt som inskränkningar i den enskildes yttrandefrihet.

Förslaget bygger på att avslöjande av brottsliga eller oegentliga förfaranden inte ska utgöra brott enligt bestämmelsen. Skälet är enligt författningskommentaren att sådana avslöjanden inte kan skada Sveriges förhållande till annat land eller till en internationell organisation (s. 537). Här vill fakultetsstyrelsen invända att det inte är otänkbart att sådana avslöjanden kan skada internationella relationer, även om det handlar om brott eller oegentligheter. Det är angeläget att denna typ av visseblåsande inte förhindras av den föreslagna bestämmelsen. Undantag avseende sådana avslöjanden bör därför tydligt framgå av lagtexten, snarare än att enbart anges i lagförslaget.

*Förslaget till 19 kap. 15 § brottsbalken*

Den språkliga ändringen från ”veterligt” till ”känt” innebär att förslaget får en stilmässig blandning som gör den första meningen svårläst. Det skulle vara bättre att antingen behålla den mer ålderdomliga formuleringen ”vad honom eller henne är veterligt” eller att skriva exempelvis ”vad som är känt för honom eller henne”.

*Förslaget till 20 kap. 3 § brottsbalken*

Förslaget till bestämmelse i 20 kap. 3 § andra stycket brottsbalken bryter systematiken i den nuvarande regleringen eftersom det omfattar en brottsbeskrivning som inte knyter an till regler om tystnadsplikt enligt annan författning (såsom OSL). Om brottet ska omfatta också utländsk sekretess, bör en bestämmelse införas i annan lag och i OSL för offentligt anställda.

Det är vidare oklart hur förslaget förhåller sig till den föreslagna nya bestämmelsen i 19 kap. 5 a § brottsbalken.

*Förslaget avseende ikraftträdande och övergångsbestämmelser*

Förslagen rör i vissa delar grundlagsfrågor. Det är därför olyckligt att förslaget har lagts fram så att förslagen till grundlagsändringar inte kommer att kunna behandlas 2018, utan först 2022. Fakultetsstyrelsen vill här uppmärksamma att det då kan bli nödvändigt att överväga förslagen i sin helhet igen.

*Övrigt*

Redogörelsen i betänkandet ger på några punkter en ofullständig bild av gällande rätt i frågor som tangerar de lagförslag som förs fram. Fakultetsstyrelsen anser att detta är olyckligt eftersom dessa uttalanden kan komma att ligga till grund för framtida rättslig argumentation och därmed i onödan skapa tvivel om den rättsliga regleringens innebörd.

På s. 197 anförs sålunda, avseende Domstolsverkets internationella samarbeten, att sekretess enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) *normalt* (kursiverat här) råder för vissa exemplifierade typer av uppgifter i rapporter från de utsända. Enligt fakultetsstyrelsens mening stöder Högsta förvaltningsdomstolens praxis inte en sådan tolkning av bestämmelsen (se exempelvis RÅ 1998 ref. 42).

På s. 522 anges vidare att en ny lag enligt allmänna principer inte får retroaktiv verkan. Detta uttalande är alltför långtgående eftersom det tvärtom, vid sidan av straff- och skatterätt, inte finns något generellt förbud mot retroaktivt verkande föreskrifter i svensk rätt (se exempelvis RÅ 1999 ref. 76).

Enligt delegation

Bengt Lundell

Vilhelm Persson

Henrik Wenander