



Ny lagstiftning om utlandsspioneri med mera – analys

Riksdagen beslutade under hösten 2022 om förändringar i brottsbalkens bestämmelser om brott mot rikets säkerhet. Ändringarna berör även brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Bakgrunden är behovet av sekretesskydd för uppgifter som förekommer i Sveriges internationella säkerhetssamarbeten. Interaktionen på det området ökar ständigt vilket kräver anpassning av lagstiftningen. Den centrala förändringen är införandet av en ny brottstyp kallad utlandsspioneri med vilken följer ett utvidgat straffansvar för obehörig och vårdslös befattning med hemlig uppgift samt också, såvitt brottsbalken angår, röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete. Hans-Gunnar Axberger kommenterar, i denna analys för JP Infonet, ändringarna.

ALLMÄN MOTIVERING

Lagändringarna bygger på förslag från Utlandsspioneriutredningen, en enmansutredning (utredare var förre chefsrådmannen Runar Viksten) med biträde av ett antal experter. I betänkandet *Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i* ([SOU 2017:70](#)) anför bland annat följande (s. 24 f.).

Den utveckling som skett på det säkerhets- och försvarspolitiska området har inneburit att Sverige i högre grad än tidigare har kommit att samverka med andra länder. Det kan röra sig om internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser inom ramen för FN, EU, Nato och OSSE, men det kan också handla om multinationella övningar eller annat säkerhetsfrämjande arbete, till exempel svenska bidrag med civila och militära expertförmågor på individnivå. Svenska myndigheter som deltar i sådant samarbete är bland andra Regeringskansliet, Försvarsmakten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kustbevakningen, Kriminalvården, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Folke Bernadotteakademien. Känsliga uppgifter som därvid hanteras kan till exempel röra uppgifter om personer, organisationer, stater, företeelser och fenomen, andras och egna underrättelseförmågor, skyddsvärden samt bedömningar av säkerhetshotande aktörer, hot och sårbarheter.

Företrädare för myndigheterna hade för utredningen redovisat vilka konsekvenser ett röjande av känsliga uppgifter skulle kunna få för svensk del. Från Polisen angavs att man riskerade att inte längre få tillgång till operativt angelägen information. Säkerhetspolisen befarade att i värsta fall bli utestängd från bilaterala och multilaterala fora som är nödvändiga för att skydda riket. De militära underrättelsemyndigheterna betonade att deras internationella samarbete i hög grad bygger på förtroende och på att hemliga uppgifter kan skyddas; om svenska aktörer inte lever upp till detta skulle det kunna leda till att Sverige inte får ta del av information som är av väsentlig betydelse för landets säkerhet.

Utredningen konstaterade för egen del:

”Spioneriliknande gärningar som tar sikte på internationella samarbeten för fred och säkerhet kan innebära avsevärd skada för det aktuella samarbetet, våra samarbetspartners och eventuella insatser. Förfarandet kan därigenom 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 för fred och säkerhet.” (s. 461)

Enligt utredningen var det straffrättsliga skyddet för känsliga uppgifter som förekommer inom internationella samarbeten för fred och säkerhet bristfälligt och inte ändamålsenligt utformat (s. 458). Regeringen instämde i propositionen *Utlandsspioneri* ([2021/22:55](#)) i utredningens överväganden och anförde bland annat:

”Det finns sammantaget brister i det straffrättsliga skyddet för känsliga uppgifter som förekommer inom ramen för internationella samarbeten som Sverige deltar i. Det är otillfredsställande att en spioneriliknande gärning ... 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.” (Prop. 2021/22:55 s. 33)

I likhet med utredningen fann regeringen att skälen för en kriminalisering äger sådan tyngd att de väger upp de negativa effekter som den kan innebära för yttrande- och informationsfriheten (a. prop. s. 35).

Av propositionen framgår att den bedömningen inte delades av publicister och medieföreträdare. Förslagen om att införa de nya brotten som yttrandefrihetsbrott avstyrktes *”av samtliga företrädare för journalister och medier som yttrar sig över betänkandet”*. Flera av dessa remissinstanser, och även Myndigheten för press, radio och tv, hade ifrågasatt behovet med hänvisning till att utredningen inte presenterat några autentiska exempel som motiverade förslagen.

Regeringen vidhöll dock sin bedömning, och ståndpunkten att även yttrandefrihetsgrundlagarna måste beskäras:

”Utan en kriminalisering i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen skulle det vara straffritt att begå brotten utlandsspioneri och anknytande brott genom publicering i t.ex. en tryckt skrift. Det skulle således öppna fältet för att använda grundlagsskyddade medier till att röja hemliga uppgifter om exempelvis internatio-

nella fredsinsatser till obehöriga. Att kriminalisera gärningarna även i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen syftar därmed till att förhindra att lagstiftningen kringgås genom ett missbruk av medier som skyddas av dessa grundlagar.” (a. prop. s. 62)

Regeringen fortsatte:

”Det är i sammanhanget av betydelse att regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inte enbart skyddar traditionella medier som dagstidningar, radio och tv. Exempelvis kan man genom en ansökan om utgivningsbevis skaffa skydd enligt yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser åt t.ex. en blogg. Det illustrerar att det kan vara svårt att åstadkomma ett tillräckligt starkt straffrättsligt skydd mot de spioneriliknande gärningar förslagen avser om kriminaliseringen inte görs även i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. --- I övrigt framstår det, bl.a. i ljuset av att mediebranschen för närvarande är snabbt föränderlig och att dess förutsättningar ständigt förändras, som närmast omöjligt att överblicka hur brottslighetens metoder kommer att utvecklas, t.ex. när det gäller hur främmande makt kan komma att försöka utnyttja svenska mediernas starka grundlagsskydd i informationspåverkande syfte.” (a. prop. s. 63)

Samtidigt erkändes behovet av medierapportering:

”Som redan angetts, och som framhålls av flera remissinstanser, måste det [...] säkerställas att mediernas rapportering om uppgifter som i och för sig kan vara känsliga men också är av stort allmänintresse inte förhindras eller försvåras. Till stor del handlar detta om att lagstiftningen behöver vara väl avgränsad och endast träffa straffvärda handlingar, ett behov som har beaktats redan vid utformningen av förslaget till ändring i 19 kap. brottsbalken. [...] Bland annat föreslås ett uttryckligt undantag för gärningar som med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarliga. [Det] ska ... vara av betydelse om röjandet har skett i ett journalistiskt eller opinionsbildande syfte. Det ska bl.a. också kunna beaktas om intentionen varit att avslöja övergrepp mot enskilda eller andra oegentligheter.”

Överväganden av det slaget ledde till slutsatsen att *”möjligheten för medier att kritiskt granska och rapportera om t.ex. missförhållanden inom internationella samarbeten bedöms [...] inte försvåras av den föreslagna regleringen”* (a. prop. s. 64).

Regeringens proposition om utlandsspioneri, inklusive följdändringarna beträffande obehörig och vårdslös befattning med hemlig uppgift samt det utvidgade straffansvaret för meddelare, mötte som framgått alltså invändningar under remissbehandlingen men förslagen antogs ograverade av riksdagen under våren före 2022 års val. Saken föranledde då inte heller någon engagerad mediedebatt. När sedan den nyvalda riksdagen under hösten skulle bekräfta grundlagsändringarna flammade en livlig diskussion upp. I det läget kvarstod emellertid bara alternativet att anta de vilande grundlagsändringarna eller att förkasta alltsammans, med möjlighet att i stället ta fram andra förslag först till 2026. Riksdagen valde, trots de betänkligheter som framfördes i detta skede, att anta de vilande förslagen. (Se [2022/23:KU7](#) och riksdagsdebatten 16 november 2022 refererad i protokoll 2022/23:21.)

SPIONERI

Brottsbalkens ursprungliga bestämmelse om spioneri berörs inte i lagstiftningsärendet på annat sätt än genom ett förtydligande och viss redigering. Dess uppbyggnad användes dock som förebild vilket har betydelse för införandet av de nya, ”spioneriliknande” brotten.

Från 2023 har [19 kap. 5 §](#) brottsbalken (1962:700, BrB) förtydligats genom att det i dess inledande mening anges: *”Den som, för att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda ... döms för spioneri ...”*. Syftet är att klargöra att spioneri kan straffas även då det sker till förmån för andra slags rörelser än traditionella statsmakter.

I propositionen anfördes att en terroristgrupp eller en annan kriminell organisation i praktiken kan ha samma maktställning inom ett geografiskt område som en stat. Ett exempel på detta var Daesh (Islamiska staten) och den rörelsens maktutövning i sitt så kallade kalifat. Sådana organisationer omfattas enligt propositionen inte av det juridiska begreppet främmande makt. Det innebär att grupperingar som kan ha ett betydande våldskapital och är kapabla att bedriva riktad underrättelseverksamhet inte alltid faller under spionerilagstiftningen. Straffansvaret behövde därför utvidgas till att omfatta grupperingar ”som liknar en främmande makt i fråga om den maktposition de intar” (a. prop. s. 26).

Ändringen har gjorts genomgående, i samtliga bestämmelser där begreppet främmande makt förekommer. Det kan ifrågasättas om den var nödvändig. Straffrättens förbud mot analogitolkningar hindrar knappast att man med ”främmande makt” likställer grupperingar som liknar sådana makter ”i fråga om den maktposition de intar”. I fråga om lagstil och legal precision är ”eller motsvarande” i alla händelser inte välfunnet.

Lokutionen ”för att” är inte ny men bör i sammanhanget observeras. Den innebär att det krävs så kallat avsiktssått (direkt uppsåt) att gå främmande makt tillhanda. Kravet infördes efter IB-affären under 1970-talet. Två journalister dömdes för spioneri trots att deras syfte varit att för den svenska allmänheten avslöja den hemliga underrättelseorganisationen IB:s existens och inte att ”spionera” för utländska staters räkning. Vid den tiden räckte det med ett så kallat indirekt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Ett sådant uppsåt ansågs de ha haft, det vill säga de förstod att avslöjandet skulle vara till nytta för främmande makt – alltså inte bara för den svenska allmänhet till vilken de vände sig – och denna insikt hade inte hindrat dem från att göra informationen känd. Om kravet på avsiktssått funnits vid den tiden skulle de inte ha kunnat dömas för spioneri. Efter att det kravet införts är det över huvud taget svårt att tänka sig att den som publicerar sig i medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagarna skulle kunna beslås med ett sådant uppsåt (även om det inte kan uteslutas att någon använder en skyddad publiceringsform för att söka undgå straffrättsligt ansvar).

UTLANDSSPIONERI

Med ikraftträdande 2023 har en ny bestämmelse om utlandsspioneri införts i [19 kap. 6 a §](#) BrB. Medan det centrala i spioneribestämmelsen är avslöjandet av uppgifter som kan medföra men för Sveriges säkerhet handlar den nya bestämmelsen om avslöjanden som är ägnade att medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till någon annan stat eller mellanfolklig organisation.

Valet av brottsrubricering motiverades inte under förarbetena – i betänkandet sägs bara: "Brottet kan lämpligen benämnas *utlandsspioneri*" (SOU 2017:70 s. 475) – men ifrågasattes av Lagrådet, som fann rubriceringen mindre träffande och tillade: "Spioneri enligt 19 kap. brottsbalken har ju alltid med utlandet att göra på något sätt". Lagrådet hade dock för egen del inte "kommit på något bättre förslag" (prop. 2021/22:55 s. 171 f.). Till sin art liknar bestämmelsen den i mediesammanhang omdiskuterade utrikessekretessen ([15 kap. 1 §](#) ofentlighets- och sekretesslagen [2009:400]), det vill säga det rör sig om att internationella förbindelser störs, till exempel genom att samarbetspartners förlorar förtroendet för att information som delas stannar inom den behöriga kretsen. I propositionen framhölls att skyddsintresset är Sveriges utrikesrelationer. "Störande av Sveriges internationella förbindelser" vore mot den bakgrunden en mer passande brottsrubricering. Den skulle dock inte återspegla straffvärdet, och inte heller den trolöshet som den straffbara gärningen, när den begås i direkt avsikt att gå fientliga makters ärenden, förutsätter.

Utöver den direkta avsikten att gå främmande makt eller motsvarande tillhanda är de huvudsakliga rekvisiten för straffansvar obehörigt anskaffande eller röjande av en hemlig uppgift som

förekommer i ett internationellt samarbete Sverige medverkar i, och

vars uppenbarande för en främmande makt eller motsvarande är ägnat att medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till dem vi samarbetar med.

Uppgifter kan i detta sammanhang betraktas som hemliga utan att omfattas av någon i svensk rätt författningsreglerad sekretess. Det är tillräckligt att, som det heter i förarbetena, "*de behandlas som hemliga inom ramen för Sveriges internationella samarbeten och relativt enkelt kan konstateras vara hemliga i det enskilda fallet, t.ex. genom hemligstämpling, en order till underlydande eller ett anslag om förbud för obehöriga att skaffa sig tillträde*" (a. prop. s. 43).

Den störning i relationerna till dem Sverige samarbetar med som krävs för straffansvar beskrivs i lagtexten som "allvarligt men". Syftet är att understryka att det ska handla om något betydelsefullt som aktualiserar det slags skadeverkningar bestämmelsen är till för att förebygga, det vill säga att förtroendet för Sverige som samarbetspart riskerar att gå förlorat. Att en annan stat reagerat mot det som förekommit är inte tillräckligt; anses reaktionen oproportionerlig och uppgiftsröjandet något som staten i fråga "rimligen ska kunna tåla" är kravet på allvarligt men inte uppfyllt (prop. 2021/22:55 s. 40). Från legalitetssynpunkt måste rekvisitet likväl betraktas som tänbart, inte minst i sitt diplomatiska sammanhang.

De facto behöver inga konsekvenser ha uppkommit. Det räcker att gärningen är ägnad att medföra allvarligt men. I detta ligger att någon bevisning om sådant men inte krävs; det är tillräckligt att det typiskt sett föreligger en risk för detta. Det är å andra sidan inte heller självklart att allvarliga störningar som verkligen uppkommit alla gånger uppfyller kravet. Det kan, vilket lagstiftaren uppehåller sig vid i förarbetena, tänkas att gärningens konsekvenser i det enskilda fallet bedöms som oförutsedda och att den därmed inte varit ägnad att orsaka de följder den likväl lett till (se a. prop. s. 41, där det sägs att med bestämmelsens lydelse utesluts från dess tillämpningsområde "situationer där till exempel en annan stat skulle reagera oproportionerligt starkt på ett uppgiftsröjande").

Utöver detta krävs alltså, liksom enligt den ursprungliga bestämmelsen om spioneri, en direkt avsikt att gå främmande makt eller motsvarande tillhanda. Det är i praktiken det viktigaste rekvisitetet, i vars ljus gärningen som helhet alltid torde komma att bedömas. Kravet på avsiktssuppsåt innebär på samma sätt som vid spioneri att utlandsspioneri enligt 19 kap. 6 a § BrB har mindre betydelse i yttrandefrihetsrättsliga sammanhang.

OBEHÖRIG OCH VÅRDSLÖS BEFATTNING MED HEMLIG UPPGIFT SAMT RÖJANDE AV HEMLIG UPPGIFT I INTERNATIONELLT SAMARBETE

Bestämmelserna om obehörig och vårdslös befattning med hemlig uppgift kvarstår i samma funktioner som tidigare, det vill säga som jämförelsevis lindrigare fall av spioneriliknande brott, men de har kompletterats så att även mindre allvarliga fall av utlandsspioneri ingår. I stället för att, som vid utlandsspioneri, kriminalisera gärningarna särskilt har rekvisiten här vävts ihop med de befintliga brottsbeskrivningarna, vilket gör att den relativt svårtillgängliga regleringen inte är så väl strukturerad som den skulle behöva vara.

Bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift finns i [19 kap. 7 §](#) BrB. Brotsrekvisiten ansluter som synes till bestämmelserna om spioneri (första stycket) respektive utlandsspioneri (andra stycket). Något krav på avsiktssuppsåt är inte uppställt. För straffansvar gäller alltså vanliga uppsåtsregler, det vill säga det räcker med likgiltighetsuppsåt, inklusive det som tidigare kallades indirekt uppsåt (jämför ovan om IB-affären).

Den ursprungliga bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift skiljer sig från spioneribrottet också genom kravet på att den straffbara befattningen ska avse "förhållande av hemlig natur". Rekvisitetet,

som alltså förekommer sedan tidigare, inkluderar inte bara författningsreglerad sekretess utan även annan information som i sitt sammanhang betraktas som hemlig.

Den nya kriminaliseringen enligt andra stycket, som hänvisar till utlandsspioneri, innehåller inget eget hemlighetsrekvisit eftersom ett sådant finns i huvudbestämmelsen. Där talas inte om hemlig natur utan om "hemlig uppgift som förekommer inom ramen för ett samarbete med ...". Under förarbetena fördes en diskussion där det framgår att kraven på hemlighet enligt första respektive andra stycket skiljer sig åt. Det är tämligen subtilt; jag hänvisar den intresserade läsaren till propositionen (s. 43) och nöjer mig med konstaterandet att det, som ovan sagts, utöver författningens sekretess gäller uppgifter som behandlas som hemliga inom ramen för Sveriges internationella samarbeten.

Både för straffbarhet enligt första och enligt andra stycket gäller att gärningspersonen inte behöver ingå i någon krets av tystnadspliktiga utan straffansvaret aktualiseras för var och en som kommer i kontakt med information av det slag som avses. I bägge fallen gäller som framgått också vanliga uppsåtsregler.

I sista stycket görs ett undantag för befattning som bedöms försvarlig. Här skiljer dock lagstiftaren åter de två gärningstyperna åt; undantaget gäller bara den variant av obehörig befattning som har sin grund i bestämmelsen om utlandsspioneri. (Man hade kunnat tänka sig att skälen för ett försvarlighetsundantag är lika starka i båda fallen men lagstiftaren begränsade alltså detta till nykriminaliseringen.)

Om uppsåt inte går att styrka kan ansvar för vårdslös befattning med hemlig uppgift utkrävas. Bestämmelsen om detta finns i [19 kap. 9 §](#) BrB. Ansvar förutsätter som där framgår grov oaktsamhet, vilket innebär att man närmar sig gränsen till uppsåt. Det räcker därmed inte med slarv eller obetänksamhet, men att exempelvis ha förvarat eller handskats med hemlig information på ett sådant sätt att den blivit röjd kan beroende på omständigheterna bedömas som grovt oaktsamt.

Försvarlighetsundantaget är som synes även här begränsat till den brottstyp som anknyter till utlandsspioneri.

De nya reglerna till skydd för Sveriges internationella säkerhetssamarbete fullbordas genom en helt ny bestämmelse i [19 kap. 9 a §](#) BrB. Även där handlar det om obehörig befattning med hemliga uppgifter som förekommer i internationellt säkerhetssamarbete. Kraven på straffbarhet sänks ytterligare genom att det inte krävs något allvarligt men utan räcker med att gärningen är ägnad att "störa" Sveriges förhållande till dem vi samarbetar med. Samtidigt är dock kretsen av dem som träffas av straffansvaret inskränkt till personer som "för Sveriges räkning deltar" i det samarbete saken gäller.

Kravet på störning är jämförelsevis lågt satt. Förarbetena beskriver det i termer av "olägenheter", som inte behöver "vara långvariga eller i övrigt vara av samma magnitud som enligt rekvisitet allvarligt men i den föreslagna utlandsspioneribestämmelsen. Det bör dock normalt inte vara tillräckligt med mindre eller helt tillfälliga störningar i förhållandet eller irritationer inom t.ex. ett annat lands ledning för att bestämmelsens krav på störning ska vara uppfyllt" (a. prop. s. [55](#)).

Sammanfattningsvis kan det alltså konstateras att de "spioneriliknande gärningar" som nykriminaliseringen av utlandsspioneri avser förekommer i inte mindre än fyra nivåer, från kvalificerat spioneri till oaktsam störning av internationellt säkerhetssamarbete. Allteftersom straffansvaret successivt vidgas genom att först kravet på avsiktssuppsåt och sedan uppsåtskravet helt försvinner och till sist även mentröskeln sänks, får det undantag för handlande som med hänsyn till syfte och övriga omständigheter är försvarligt successivt större betydelse.

UTLANDSSPIONERI SOM YTTRANDEFRIHETSBROTT

Tryckfrihetsförordningens ([1949:105](#), TF) brottskatalog, som gäller även på yttrandefrihetsgrundlagens ([1991:1469](#), YGL) tillämpningsområde, har genomgående anpassats till de beskrivna ändringarna i brottsbalken. Bestämmelsen om utlandsspioneri är införd i [7 kap. 14 a §](#) TF. Brottsskrivningen är densamma som i brottsbalken, med undantag av att det andra stycket i brottsbalkens bestämmelse saknar motsvarighet i TF.

Det krav på avsiktssuppsåt som gäller vid både spioneri och utlandsspioneri medför som redan sagts att dessa bestämmelser knappast aktualiseras i publicistiska sammanhang av normalt slag. Det är dock enkelt även för andra än traditionella medier och publicister att skaffa sig det skydd yttrandefrihetsgrundlagarna ger. Till exempel kan en utländsk aktör använda en webbplats med utgivningsbevis för information (eller desinformation) om försvars- och säkerhetsfrågor. Även om det förefaller vara en udda metod för att gå främmande makter tillhanda är tillvägagångssättet möjligt. Genom att brotten är upptagna i brottskatalogen täpps den lucka som annars skulle finnas till.

Föreligger inget avsiktssuppsåt bakom en publicering aktualiseras bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift. Den är som framgått inte ny och finns sedan länge även i TF:s brottskatalog. Liksom i brottsbalken har bestämmelsen, som finns i [7 kap. 15 §](#) TF, utvidgats till att omfatta även utlandsspioneri.

Det krävs som framgått ovan ingen direkt avsikt att gå främmande makters ärenden. Den publiceringsansvarige behöver inte heller personligen bryta mot någon sekretess som åvilar honom eller henne. Det räcker att den uppgift det gäller betraktas som hemlig och att det förhållandet täcks av den ansvarigas uppsåt. Om vederbörande till exempel inser att hemligheter kan röjas genom publiceringen men förhåller sig likgiltigt till den risken kan det vara tillräckligt för straffansvar. Uppsåt föreligger även då den ansvariga förstår att hemliga uppgifter röjs men ändå publicerar med motiveringen att han eller hon anser att allmänintresset av offentlighet väger tyngre än behovet av sekretess. I en sådan situation aktualiseras i stället försvarlighetsundantaget i andra stycket.

Som framgått av referat och citat från förarbetena ovan förutsatte lagstiftaren att utrymmet för medierapportering inte skulle beröras. När det där bedömdes att "möjligheten för medier att kritiskt granska och rapportera om t.ex. missförhållanden inom internationella samarbeten" inte skulle "försväras av den föreslagna regleringen" syftar det på utrymmet att bedöma annars straffbara handlingar som försvarliga och därmed straffria. Hur den avvägning som därvid ska ske kan komma att utfalla i praktiken är svårt att förutsäga. Erfarenhetsmässigt finns det skäl att anta att en domstol – inklusive en jury i ett yttrandefrihetsmål – skulle visa förståelse för seriös publicistik kring sådant som har allmänt intresse och därför fria även då hemliga förhållanden röjts. En ansvarig utgivare som vill känna sig trygg med att inte utsätta sig själv och medarbetare för utredning, tvångsmedel och rättegång lugnas emellertid knappast av en prognos om att antagligen bli frikänd när allt är över. Strafflagstiftning har, särskilt på ostraffade, en avskräckande verkan en bra bit utanför sitt faktiska tillämpningsområde. Kriminaliseringen är därför ägnad att ha en avhållande verkan på den typ av medierapportering som lagstiftaren uppgav sig inte vilja försvara.

Det sagda förstärks av att inte bara uppsätlig befattning med hemlig uppgift utan även grovt oaktsam sådan är upptaget som publiceringsbrott i TF:s brottskatalog. Bestämmelsen finns i [7 kap. 16 § TF](#).

I brottsbalken införs som framgått straffansvar också för *röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete* (19 kap. 9 a §, se ovan). Här gick enligt lagstiftaren gränsen för vad som behövs kriminaliseras även på det grundlagsskyddade området. Skyddsintresset var i och för sig detsamma som för de gärningar som togs upp där men eftersom det för straffbarhet inte krävdes "mer än att gärningen är ägnad att störa Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation" ansågs skälen för en kriminalisering på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden inte väga tillräckligt tungt (a. prop. s. 62). Det bör noteras att även om denna form av röjande inte är straffbar på dessa områden har det nya brottet yttrandefrihetsrättslig betydelse för publicistik med mera som bedrivs i andra former än dem som skyddas av TF och YGL.

Av att röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete enligt 19 kap. 9 a § brottsbalken inte tagits upp i brottskatalogen kan man motsatsvis dra slutsatsen att kravet på allvarlighet i bestämmelserna om obehörig och vårdslös befattning med hemlig uppgift kräver en påtaglig skada. Man kan möjligen dra en parallell till [NJA 1998 s. 118](#), som handlade om en dagstidnings artiklar om "polska tavelförsäljare" vilka ägnat sig åt att kartlägga nyckelpersoner inom det svenska försvaret. Rättsfrågan gällde främst om publiceringen medfört men för rikets säkerhet. Enligt Högsta domstolen krävdes för detta att "någonting verkligt betydelsefullt" röjts. Så var enligt domstolen inte fallet.

MEDDELARFRIHET

Det sagda gäller det straffansvar för publicering som yttrandefrihetsgrundlagarna lägger på utgivare eller den som annars ensam bär ansvaret för innehållet i en skrift, i ett program, på en webbplats etcetera. Något vanligt medverkansansvar tillämpas som bekant inte på detta område men i vissa fall kan uppgiftslämnare och andra som bidragit till brott i grundlagsskyddade medier ändå ställas till svars. De kriminaliseringar som är aktuella brukar kallas meddelarbrott.

Bestämmelserna finns i [7 kap. 22 § TF](#), där utlandsspioneri tagits upp bland de allvarliga meddelarbrotten. Till dessa hör sedan tidigare grov obehörig befattning med hemlig uppgift, vilket betyder att den nya variant av det brottet som hänvisar till utlandsspioneri också blir straffbar som meddelarbrott. Det är en substantiell begränsning av meddelarfriheten men det bör observeras att den såvitt gäller obehörig befattning med hemlig uppgift är begränsad till grovt brott och att vårdslös befattning inte är straffbar för meddelare. Det är alltså en klar skillnad mellan straffansvaret för publiceringsansvariga och för meddelare. Att de nya kriminaliseringarna faller in under första punkten i 7 kap. 22 § TF betyder dock även att grundlagens viktiga anonymitetsskydd bortfaller; enligt 3 kap. 4 § 3 p. TF gäller ingen tystnadsplikt för utgivare, journalister med flera då det rör sig om denna grupp av meddelarbrott. Som vanligt i denna del av vårt rättssystem är regelverket mångbottnat – eller snårigt, om man vill se det så – något som illustreras av att åtal för dessa brott trots att gärningarna på flera sätt alltså är undantagna från sitt yttrandefrihetsrättsliga skydd ändå ska handläggas som yttrandefrihetsmål, det vill säga åtal kan bara väckas av Justitiekanslern, den åtalade har rätt till juryprövning och den särskilda instruktionen med framhävande av yttrandefrihetens vikt kommer i spel.

Från medierättslig synpunkt är nog inskränkningarna i meddelarfriheten den viktigaste förändring som de nya reglerna om utlandsspioneri med mera innebär. När det gäller läckor till media rörande förhållanden inom internationellt säkerhetssamarbete går de typiskt sett via just meddelare vilkas bedömning av risken för straff och repressalier av annat slag har stor betydelse för deras handlande. Även om inskränkningarna i meddelarfriheten är begränsade i förhållande till vad som gäller publiceringsfriheten får man därför räkna med att förändringarna i grundlagsskyddet medför en betydande "avkylning" av eventuella visseblåsares vilja att bidra till publicitet. Det gäller särskilt som det i enskilda fall kommer att vara svårt att förutse vad som bedöms vara ägnat att störa Sveriges förhållande till utländska samarbetspartners. Lika svårt kommer det att vara att förutse utfallet av en eventuell försvarlighetsbedömning.

Utredaren tog upp den svenske FN-tjänstemannen Anders Kompass avslöjanden om allvarlig brottslighet bland FN-personal och uttalade att om det handlade om sådana uppgifter "bör den typen av avslöjanden inte anses kunna allvarligt skada Sveriges förhållande till berört land eller mellanfolklig organisation även om interna sekretessregler åsidosatts och avslöjandena vållat irritation inom berört organ" (SOU 2017:70 s. 480). Vad ett uppgiftsröjande bör anses ha för följder i sammanhanget är emellertid inte relevant om det som inträffat faktiskt haft en allvarligt störande påverkan, vilket avslöjanden av det slag det var fråga om i fallet Kompass typiskt sett har på den som velat hålla dem borta från offentligheten. Det var där heller inte fråga om "irritation" utan betydligt starkare reaktioner. Såvitt låter sig bedömas utifrån kända fakta illustrerar fallet Kompass, om ett sådant inträffade i dag, en typ av situation där den nya lagstiftningen aktualiseras såväl be-

träffande meddelaren som för den utgivare som ger publicitet åt omständigheterna. Utredarens förarbetsuttalande kan naturligtvis åberopas om en liknande situation skulle uppkomma men det ter sig i förhållande till lagtexten mest som en besvärjelse; det återkom inte heller i propositionen. Utgången av ett nytt "Kompassfall" skulle vara beroende av hur en försvarlighetsbedömning utföll.

KOMMENTAR

Utredningsbetänkandet är innehållsrikt och ambitiöst men analysen skulle ha blivit bredare och antagligen mer nyanserad om utredningen, som brukligt är vid grundlagsändringar, skett i parlamentarisk form.

Behovet av starkt skydd för sekretess vid Sveriges deltagande i internationellt säkerhetssamarbete är utförligt redovisat i lagstiftningsärendet som helhet. Propositionen har av en bred riksdagsmajoritet antagits och efter riksdagsval bekräftats. Det sätt på vilket lagstiftningsbehovet tillgodosätts kan likväl ifrågasättas.

Brottsrubriceringen "utlandsspioneri" får betraktas som ett språkligt missfoster och säger inget om hur den brottsliga gärningen skiljer sig från "vanligt" spioneri. Ytterst är det, liksom vid det brottet, fråga om angrepp på nationell säkerhet, som kan hotas lika mycket av att gemensamma säkerhetsintressen i internationellt samarbete skadas som av angrepp riktade mot specifikt svenska förhållanden. Det borde ha varit möjligt att fånga upp detta inom ramen för den befintliga spioneribestämmelsen genom en omformulering av eller ett tillägg till brottsrekvisiten. Man hade då sluppit den på flera sätt besvärliga omvägen över utländska parter missnöje, ett missnöje vars berättigande lagstiftaren ändå sett sig föranlåten att ge svenska rättsinstanser befoget att överpröva, nämligen om det anses obefogat.

Konstruktionen är särskilt problematisk på yttrandefrihetsområdet, eftersom kritisk journalistik och nyhetsavslöjanden regelmässigt upprör den som är föremål för granskningen. Att det som dragits fram i ljuset är avsett att vara hemligt eller konfidentiellt är ett vanligt argument mot offentliggörande, som befattningshavare inte sällan använder mer för att skydda sig själva än det allmänintresse de tjänar. På nationell nivå var det länge sedan makt och myndighet skyddades mot det fria ordet. I forna tider förekom förutom straff för ovälkommen publicitet om kungahuset och svenska myndigheter även lagar till skydd för främmande makter och statsmän.

Påtryckningar från utländskt håll där man reagerat mot ofördelaktig publicitet är rätt vanliga även i vår tid. Tydliga grundlagsregler om yttrandefrihet och mediers oberoende från statsmakten är då värdefulla redskap för att kunna freda det nationella oberoendet.

Bestämmelser som tvärtom medger ingrepp mot svenska medier och medborgare som påstås ha orsakat störningar på internationell nivå är i det perspektivet oönskade. De oprecist hållna förarbetsuttalandena om att ingripanden inte ska ske mot sådant som den klagande staten "rimligen ska kunna tåla" illustrerar den rättsosäkerhet som konstruktionen av de nya bestämmelserna om utlandsspioneri för med sig.

Hans-Gunnar Axberger
F.d professor i konstitutionell rätt

OM DOKUMENTET

Senast uppdaterad

2023-01-10

Utgivare

JP Infonet

[Hans-Gunnar Axberger](#) F.d. professor vid Uppsala universitet



Författad av