

7 Dold underrättelseverksamhet med hemliga och konspirativa metoder

7.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag består bl.a. i att analysera om den nuvarande lagstiftningen är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet som riktas mot svenska intressen. I direktiven anges särskilt att utredningen ska klargöra om det finns behov av förändring av den straffrättsliga regleringen beträffande främmande makts dolda underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspirativa metoder.

Om utredningen kommer fram till att det finns behov av förändringar ska det enligt direktiven särskilt övervägas om det är möjligt att utforma en väl avgränsad och effektiv lagstiftning som tar i beaktande alla de motstående intressen som kan finnas, däribland yttrande- och informationsfrihet. I direktiven anges att en given utgångspunkt är att den underrättelseverksamhet som av andra stater bedrivs legitimt eller som öppet deklarerats för svenska myndigheter inte ska påverkas.

Utredningens bedömning av om och i vilken omfattning en förändring av straffansvaret är lämplig och motiverad ska göras med beaktande av om åtgärder som inte är av straffrättslig natur kan antas få motsvarande effekt. Om så bedöms vara fallet ska utredningen föreslå sådana åtgärder.

7.2 Begreppet otillåten underrättelseverksamhet

I det följande används i olika sammanhang begreppet otillåten underrättelseverksamhet. Med uttrycket avses här dels underrättelseverksamhet som är olaglig enligt nuvarande straffbestämmelser, dels underrättelseverksamhet som i dag faller utanför det straffbara området men som är oönskad och sker dolt eller i förening med olika konspirativa metoder (se nedan avsnitt 7.4). Det är alltså fråga om annat än sådan underrättelseverksamhet som bedrivs legitimt och som öppet deklarerats för svenska myndigheter.

7.3 Påtalade brister i den straffrättsliga regleringen

Utredningsuppdraget grundar sig i vad som har påtalats av Säkerhetspolisen, i samråd med Åklagarmyndigheten, om behovet av förändringar av lagstiftningen. I följande avsnitt redovisas dels vad som anges i direktiven om bakgrunden till ett eventuellt förändringsbehov, dels vad Säkerhetspolisen, Försvarmakten och Åklagarmyndigheten har redovisat inför utredningen om problem och brister förknippade med den nuvarande ordningen.

7.3.1 Direktiven

I direktiven anges att dold underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspirativa metoder enligt Säkerhetspolisen utgör en fara i sig för rikets säkerhet och att detta gäller oavsett om verksamheten avser inhämtande av känsliga uppgifter eller inte. Det klandervärda är den metod, den s.k. kultiveringen, som underrättelseofficerarna använder sig av vid värvningen av en uppgiftslämnare.

Underrättelseofficerens avsikt är som regel att i ett senare skede kunna använda metoden vid överlämnande av känslig information. Trots att både spioneri och olovlig underrättelseverksamhet är straffbelagt på försöks-, stämplings- och förberedelsestadiet är den nuvarande lagstiftningen, enligt Säkerhetspolisen, otillräcklig. Problemet består i att det kan vara svårt att avgöra mot vilka intressen som den misstänkta verksamheten i första hand riktas samt att bedöma om verksamheten har medfört sådant men som krävs enligt spioneribestämmelsen.

7.3.2 Säkerhetspolisens, Försvarmaktens och Åklagarmyndighetens behovs- och problembeskrivning

Otillåten underrättelseverksamhet syftar till att komma över uppgifter av sådant slag att det kan skada grundläggande svenska intressen om främmande makt får tillgång till dem. Om målet för den otillåtna underrättelseverksamheten uppnås innebär det i regel att ett fullbordat brott begås, i första hand spioneri. I en sådan situation – när uppgifterna har kommit främmande makt tillhanda – har ofta stor och irreparabel skada uppstått. Det är därför av stor vikt att det finns goda möjligheter att ingripa mot en otillåten underrättelseverksamhet i ett tidigare skede dvs. innan den åsyftade brottsplanen har genomförts och skada har uppstått. Det kan dock redan här anmärkas att även om det införs en möjlighet att ingripa i ett tidigare skede än för närvarande så kommer verksamheten i regel att ha pågått under lång tid innan den kommer till myndigheternas kännedom.

Enligt Säkerhetspolisens, Försvarmakten och Åklagarmyndigheten ger den nuvarande lagstiftningen inte tillräckliga möjligheter att förhindra eller begränsa skadeverkningarna av otillåten underrättelseverksamhet. Det sammanhänger med att lagstiftningen inte är anpassad till hur den otillåtna underrättelseverksamheten i praktiken bedrivs.

Den otillåtna underrättelseverksamhetens särskilda former

Den tillåtna underrättelseverksamheten kännetecknas av att den sker öppet och i naturliga former. Omvänt är det kännetecknande för den otillåtna underrättelseverksamheten att den sker dolt och med s.k. konspirativa metoder. Begreppet konspirativa metoder kan inrymma många olika slags förfaranden. I detta sammanhang syftar åtgärderna i allt väsentligt till att dölja redan pågående informationshantering eller skapa förutsättningar för densamma (jfr nedan avsnitt 7.4).

Åtgärder kan vidtas för att dölja själva existensen av informationshanteringen, t.ex. genom hemliga möten mellan aktörerna. I andra fall sker mötena öppet men de uppgifter som överlämnas hemlighålls genom att de överlämnas i krypterad form. Ett exempel på åtgärder som syftar till att skapa förutsättningar för otillåten

underrättelseverksamhet är när en person kartläggs och approachas av en underrättelseofficer för att i ett senare skede värvas till agent.

Aktörerna

I allmänhet omfattar den otillåtna underrättelseverksamhet som nu är aktuell en eller flera underrättelseofficerare som företräder en främmande makt. Officerarna handleder personer (agenter/spioner) som i sin tur utför olika uppgifter åt underrättelsetjänsten. Det kan vara fråga om att inhämta eller bearbeta information eller att möjliggöra sådana åtgärder. Underrättelseverksamheten kan också bestå i att underrättelseofficeren själv inhämtar eftersökt information. De inblandade personerna använder sig i regel av olika konspirativa metoder. Generellt kan sägas att aktörerna har ett högt säkerhetsmedvetande och att verksamheten präglas av långvariga och lågfrekventa kontakter mellan uppdragsgivare och uppdragstagare.

Underrättelseofficeren är inte alltid placerad i Sverige utan kan handleda en eller flera agenter från sitt hemland. I vissa fall leds agenterna från Sverige och från ett annat land. Mötena mellan agent och underrättelseofficer kan också äga rum i tredje land vilket blir allt vanligare genom den ökade friheten att röra sig fritt mellan olika länder (t.ex. inom Schengenområdet).

Närmare om lagstiftningens problem och brister

Säkerhetspolisen har kunnat iaktta hur vissa främmande staters underrättelsetjänster bedriver dold underrättelseverksamhet med konspirativa metoder. I ett antal av dessa fall har det inte gått att visa vilken information som har hanterats eller som man avsett att hantera. Åklagare har då gjort bedömningen att det saknas tillräcklig bevisning för att kunna styrka att ett brott har begåtts med hänsyn till det men som krävs för att gärningen ska vara att bedöma som spioneri enligt 19 kap. 5 § brottsbalken eller som olovlig underrättelseverksamhet enligt 10 § första stycket. Inte heller har det ansetts möjligt att visa att det varit fråga om företagsspioneri enligt bestämmelserna i lagen (1990:409) om företagshemligheter eller flyktingspionage enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken. Det har inte bedömts som möjligt att åtala gärningarna som förberedelse eller stämpling till brott.

Utöver de juridiska svårigheterna har Säkerhetspolisen och Försvarsmakten förklarat att det inte alltid är praktiskt möjligt att skaffa kännedom om vilka uppgifter som har hanterats. Som exempel har angetts att informationen kan utväxlas i krypterad form och att myndigheterna inte lyckas dekryptera innehållet. I andra fall kan uppgifterna finnas på ett elektroniskt medium som är självraderande. Det betyder att informationen försvinner från informationsbäraren efter en viss tid. Om myndigheterna inte dessförinnan har kommit åt den är det omöjligt att veta vilka uppgifter som har hanterats (jfr avsnitt 7.4.3 nedan angående fallet Wennerström och de filmrullar som påträffades i hans bostad).

En straffbestämmelse som tar sikte på konspirativt beteende skulle enligt Säkerhetspolisens bedömning medföra avsevärt bättre möjligheter att förebygga brott och därmed ge ett effektivare skydd för Sveriges säkerhet, svensk demokrati och svenska intressen.

7.4 Innebörden av dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder

I följande avsnitt lämnas en beskrivning av vad utredningen avser med dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder. Beskrivningen tar sin utgångspunkt i den redogörelse som framförallt Säkerhetspolisen och Försvarsmakten har lämnat för hur dold underrättelseverksamhet sker i praktiken.

7.4.1 Vad innebär konspirativa metoder och konspirativt beteende?

Enligt ordboken avses med konspiration ett hemligt samarbete, vanligen i illasinnat eller dunkelt syfte. Synonyma uttryck är sammansvärjning eller komplott. Den som konspirerar deltar således i en sammansvärjning eller komplott. Med metod avses ett planmässigt tillvägagångssätt, vanligtvis för att uppnå ett visst resultat.

I nu aktuellt sammanhang används begreppet *konspirativa metoder* för att beteckna olika åtgärder som vidtas för att hemlighålla och möjliggöra en otillåten underrättelseverksamhet. Det innefattar åtgärder som vidtas under iakttagande av särskilda försiktighetsmått och med användande av svikliga medel. Åtgärderna syftar

alltså till att på olika sätt dölja, bistå och främja verksamheten, dvs. gärningsmännen och deras förehavanden samt den information som utväxlas mellan dem. I enlighet med ordens allmänna innebörd är verksamheten resultatriktad och i regel präglad av planmässighet.

Den som använder sig av konspirativa metoder ger uttryck för ett *konspirativt beteende*. Enligt exempel som Säkerhetspolisen har redogjort för kan konspirativt beteende bestå i antiövervakningsåtgärder som vidtas för att avslöja eventuella spanare från säkerhetstjänsten, användning av s.k. döda brevlådor eller hemliga möten enligt ett i förväg bestämt schema. En död brevlåda kan vara en hållighet i en mur eller en grop i marken under en sten där agenten och underrättelseofficeren kan lämna och hämta information utan att samtidigt behöva vistas på samma plats. På så sätt finns det inget som kopplar samman dem.

Ibland används även särskild utrustning i samband med verksamheten, t.ex. särskild programvara för krypterad datakommunikation, kortvågsradio och s.k. operativa mobiltelefoner (dvs. mobiltelefoner som endast är avsedda för agentens kommunikation med underrättelseofficeren). En annan form av konspirativt beteende är att aktörerna använder falska identiteter och ger sig ut för att vara t.ex. journalister eller forskare.

Ofta behöver den främmande underrättelsetjänsten olika former av logistiskt stöd i det land som underrättelseverksamheten riktar sig mot (mållandet). Stödverksamheten kan ske på olika sätt, t.ex. genom tillhandahållande av lokaler eller företag som verksamheten kan bedrivas genom. Karaktäristiskt för stödverksamheten är att den skraddarsys för att möjliggöra tillgång till den eftersökta informationen. Även upprättandet och underhållandet av sådan stödverksamhet kan sägas utgöra en form av konspirativt förfarande.

7.4.2 I vilket sammanhang förekommer konspirativa metoder?

En otillåten underrättelseverksamhet kan vara förenad med konspirativa metoder under hela eller delar av händelseförloppet, allt beroende på omständigheterna och behovet av att dölja olika förhållanden. Metoderna förekommer alltså såväl vid verksamhetens inledningsskede, innan en faktisk informationshantering har påbörjats, som under pågående underrättelseverksamhet när känslig information hanteras på ett otillåtet sätt.

Otillåten underrättelseverksamhet inleds i regel genom att en främmande makt analyserar och beslutar vilken information som den utländska underrättelsetjänsten behöver. Konspirationen tillkommer som ett moment i verksamheten när den främmande underrättelsetjänsten påbörjar identifieringen av en angreppspunkt som kan innebära tillgång till den eftersökta informationen.

Under den s.k. värvningsprocessen vidtas olika konspirativa åtgärder. Värvningsprocessen innebär att en potentiell uppgiftslämnare identifieras och slutligen värvas till agent. Den kan pågå under lång tid och delas in i olika faser. I ett inledande skede är arbetet inriktat på att söka efter och identifiera personer som genom sitt arbete eller på annat sätt har tillgång till känslig eller hemlig intressant information (s.k. målsökningsfas). Därefter kartläggs den potentiella uppgiftslämnaren (s.k. kartläggningsfas). Det kan t.ex. ske genom spaning eller inhämtning av personuppgifter från offentliga register. Syftet är att skaffa tillräcklig kunskap om personen för att kunna göra en bedömning av möjligheterna till värvning. Uppgifterna kan bidra till att finna svagheter om personen som kan utnyttjas mot denne samt en ingång för ett successivt eller gradvis närmande.

Om representanten för den främmande makten – underrättelseofficeren – anser att den utvalda personen är lämplig inleder han eller hon ett förfarande med att närma sig och skapa en relation till personen i fråga (s.k. närmandefas och vänskapsfas). Närmandet sker nästan alltid genom att någon form av täckmantel används. Underrättelseofficeren ger sig i regel ut för att vara något som han eller hon inte är, t.ex. journalist eller forskare. Under vänskapsfasen utvecklas den relation som ursprungligen var relaterat till något gemensamt (ofta yrkesrelaterat) tema till att bli mer personlig. Målpersonen utsätts för en charmoffensiv och får också oskyldiga uppdrag för att relationen ska testas. Vaksamheten och omdömet bryts successivt ner hos den utvalda personen, ofta under flera års tid.

Under samtliga de olika faser som beskrivits ovan är målpersonen i regel ovetande om att han eller hon utgör en del av en brottsplan. Målpersonen kan närmast liknas vid ett offer. Slutligen – under den s.k. värvningsfasen – avslöjar underrättelseofficeren att han företräder en främmande makt och ställer den tilltänkte agenten inför frågan om att lämna ut hemlig eller känslig information. Om värvningen lyckas inleds den s.k. agentdrivningsfasen vilken innefattar brottslig verksamhet i form av ett pågående spioneri.

7.4.3 Exempel på konspirativa åtgärder

Fallet Stig Wennerström

Fallet Stig Wennerström är allmänt känt och innehåller flera av de ovan beskrivna momenten. Det utgör ett exempel på hur otillåten underrättelseverksamhet kan pågå under lång tid utan att det är möjligt att ingripa mot den.

Stig Wennerström var militär och överste i flygvapnet. Han verkade som agent för Sovjets militära underrättelsetjänst GRU i 15 år innan han greps år 1963. Redan år 1943 uppkom misstankar mot Stig Wennerström och han var därför föremål för tvångsåtgärder i form av post- och telekontroll. Vid det tillfället framkom emellertid inget som gav belägg för misstankarna. År 1954 fanns det återigen anledning att ta upp ärendet och år 1958 intensifierades misstankarna mot honom. Trots det var det inte förrän år 1963 som man ansåg att det fanns tillräckliga indicier för att grunda ett beslut om gripande.

Vägen till Stig Wennerströms uppdrag som spion började när han som ung officer skickades till Riga i Lettland för att lära sig ryska. Han blev där god vän med en ryss som kallade sig Sergej Ivanovitj. Stig Wennerström var då ovetande om att Sergej Ivanovitj i själva verket var GRU-kapten och hade till uppgift att närma sig honom. Genom Sergej Ivanovitj kom Stig Wennerström i kontakt med den person som senare blev hans s.k. kontaktman och som i den efterföljande utredningen benämndes ”generalen”.¹

Av generalen fick Stig Wennerström det erkännande och den uppskattning som han inte tyckte sig ha fått av sina överordnade och kollegor hemma i Sverige. Deras kontakter utvecklades till en mycket nära relation. Eftersom de inte kunde träffas alltför ofta tog generalen initiativet till att de skulle brevväxla med varandra. I breven berättade Stig Wennerström om sitt dagliga liv och sitt arbete. Genom breven fick generalen fullständig insyn i Stig Wennerströms liv.²

En svårighet i utredningsarbetet, och en faktor som bidrog till att spionverksamheten kunde pågå under lång tid utan att upptäckas, var att Stig Wennerströms normala arbete var sammanflätat med den illegala verksamhet som han bedrev. Han behövde därför inte begagna sig av konspirativa metoder i form av hemliga möten

¹ Forsberg, Spioner och spioner som spionerar på spioner, 2003, s. 262.

² Forsberg, a.a. s. 267 f.

eller döda brevlådor. De möten som skedde mellan honom och generalen kunde förklaras med att det låg inom ramen för hans arbete.³

Strax innan Stig Wennerström greps påträffades ett par filmrullar hemma hos honom. Det visade sig att filmen på filmrullarna inte svarade på vanlig framkallningsvätska. Efter ett stort antal försök – och först efter att gripandet hade skett – lyckades experter från Försvarets forskningsanstalt få fram den rätta framkallningsvätskan. Under förhören konfronterades Stig Wennerström med de framkallade bilderna från filmrullarna. Kort därefter erkände han att han varit GRU-agent och bedrivit underrättelseverksamhet mot Sverige.⁴

Spioneri mot Ericsson-koncernen år 2002

I slutet av år 2002 avslöjades att en tidigare anställd vid Ericsson-koncernen lämnat ut bolagsinterna uppgifter till en rysk underrättelseofficer med diplomatisk täckmantel. Den tidigare anställde, agenten, dömdes senare för grovt spioneri.⁵ Innan Säkerhetspolisen ingrep mot verksamheten hade man iakttagit en rad olika konspirativa beteenden från de inblandande personernas sida. Till exempel skedde mötet mellan dem alltid på platser väl skyddade från insyn och avlyssning. Vidare användes s.k. antiövervakningsåtgärder liksom kodspråk och personsökare.

7.5 Tidigare överväganden

Frågan om behovet av ett utvidgat skydd mot underrättelseverksamhet som bedrivs hemligen och i konspiratoriska former har övervägts tidigare. Bland annat har den behandlats av Spionbrottsutredningen i betänkandet Ds Ju 1979:6 och i den efterföljande propositionen (prop. 1979/80:176).

I sitt betänkande angav Spionbrottsutredningen att fördelarna med en generell regel mot underrättelseverksamhet måste vägas mot de faror för andra beaktansvärda intressen som en sådan lagstiftning kan föranleda. Underrättelseverksamhet bedrivs i en rad

³ Forsberg, a.a. s. 272.

⁴ Forsberg, a.a. s. 261 och s. 275 f.

⁵ Svea hovrätts dom av den 20 oktober 2003 i mål B 5221-03.

olika former. Det är därför angeläget att det från tillämpningsområdet för en straffbestämmelse går att avskilja sådan underrättelseverksamhet som bör vara tillåten. Enligt Spionbrottsutredningen skulle en straffbestämmelse riktad mot dold underrättelseverksamhet vara förenad med betydande gränsdragningsproblem och därmed lämna utrymme för skönmässiga bedömningar. Därtill konstaterade utredningen att behovet av en bestämmelse riktad mot själva bedrivandet av hemlig underrättelseverksamhet för främmande makt inte var särskilt framträdande.⁶

Sammantaget fann Spionbrottsutredningen att det inte var lämpligt att föreslå införande av en bestämmelse med särskild tillämpning på främmande underrättelseverksamhet. Två ledamöter reserverade sig mot utredningens ställningstagande och föreslog införandet av en bestämmelse som straffbelade dold underrättelseverksamhet.

I propositionen som behandlade Spionbrottsutredningens förslag uttryckte departementschefen förståelse för det behov av ytterligare straffskydd som minoriteten pekat på. Samtidigt konstaterades att en förändrad straffbestämmelse skulle innebära betydande avgränsningssvårigheter. Sammantaget ansåg departementschefen att minoritetens förslag inte hade så påtagliga fördelar att de uppvägde de betänkligheter som kunde riktas mot förslaget. Någon ändring av bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet föreslogs således inte av regeringen.⁷ Riksdagen godtog regeringens ståndpunkt.⁸

7.6 Några utgångspunkter

I vårt uppdrag ingår således att överväga om det finns behov av en förändrad strafflagstiftning i syfte att utvidga det kriminaliserade området samt på vilket sätt en sådan förändring i så fall kan och bör ske. I följande avsnitt redogörs för några grundläggande och allmänna utgångspunkter för våra överväganden.

⁶ Ds Ju 1979:6 s. 55.

⁷ Prop. 1979/80:176 s. 13 f.

⁸ JuU 1981/82:8 och rskr 1981/82:43.

7.6.1 Grundläggande principer för kriminalisering

Kriminalisering innebär att ett visst beteende beläggs med straff. Bakom en kriminalisering ligger ett politiskt ställningstagande att beteendet är så förkastligt att det bör vara straffsanktionerat och att det är rimligt att rättsväsendets resurser används för att bekämpa det. Syftet med kriminalisering är att människor i allmänhet ska avhålla sig från det straffsanktionerade beteendet.⁹

Straff är statens yttersta maktmedel mot dess medborgare. Redan av det skälet bör kriminalisering användas med urskiljning och bara när det är nödvändigt för att motverka ett icke önskvärt beteende. En alltför omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan. Det kan också föra med sig påtagliga inskränkningar i medborgarnas valfrihet. Med andra ord kan det sägas finnas en presumtion mot kriminalisering som måste motbevisas i samband med ett förslag om kriminalisering.¹⁰

Skyddsintressets betydelse

Ett grundläggande krav för att en kriminalisering ska anses befogad är att den syftar till att skydda ett legitimt och konkretiserat intresse. Bakom varje kriminalisering ska finnas ett bärande skyddsintresse (även kallat skyddsobjekt). Att det finns ett intresse som är värt att skydda innebär emellertid inte att det också är givet att det bör skyddas genom kriminalisering. Inte sällan kan ett intresse beredas tillräckligt skydd genom andra åtgärder än straffrättsliga. Det kan t.ex. handla om skadeståndsskyldighet, administrativa kontroller och upplysningar.

⁹ Dir 2011:31.

¹⁰ Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2010, s. 57.

Kriterier för kriminalisering

Följande förutsättningar anses i allmänhet behöva vara uppfyllda för att en kriminalisering ska vara befogad.¹¹

- Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara. Ju längre ifrån en direkt kränkning av skyddsintresset en gärning står, desto mindre anledning finns det att belägga den med straff.
- Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
- En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar. Om straff föreskrivs för helt bagatellartade förseelser finns en risk för straffrättslig inflation och att straffhotet inte längre får den tyngd som det är avsett att ha.
- En straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet (dvs. ha en gärningspreventiv verkan). Effektivitetshänsynen är av betydelse inte bara för frågan om en kriminalisering överhuvudtaget bör äga rum, utan även vid val av formulering av straffbestämmelsen.
- Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär. Om antalet straffbestämmelser blir så stort att rättsväsendets resurser inte räcker till för att beivra ens tillnärmelsevis alla överträdelser får straffbestämmelsen inget verkligt innehåll utan framstår som ett tomt hot. Eventuellt utdömda påföljder kan komma att upplevas som orättfärdiga därför att de drabbar slumpartat och till synes godtyckligt.

Legalitetsprincipen och andra grundläggande principer

När en kriminalisering övervägs bör även vissa grundläggande rättssäkerhetsprinciper beaktas. *Legalitetsprincipen* innebär i korthet att all strafflagstiftning måste vara begriplig, preciserad och förutsägbar. *Konformitetsprincipen* innebär att straff eller annan brottspåföljd endast får drabba en person som kunnat, dvs. haft förmåga och tillfälle att rätta sig efter lagen. *Skuldprincipen* innebär

¹¹ Prop. 1994/95:23 s 52 f och dir. 2011:31. Kriterierna presenterades av Åklagarutredningen under 1990-talets första hälft (SOU 1992:61). Kriterierna godtogs i allt väsentligt av både regering och riksdag (prop. 1994/95:23, bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40). Straffrättsanvändningsutredningen (Ju 2011:05) har i uppdrag att på nytt analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses befogad (dir. 2011:31).

att enbart den person som uppvisat skuld – vars handlande är klandervärdt – bör drabbas av straffansvar och att straffet inte bör vara strängare än vad som motsvarar graden av skuld. Dessa principer har bl.a. betydelse för hur en eventuell straffbestämmelse bör/kan utformas, vilken gärning den ska avse och vem den ska träffa.¹²

Det aktuella skyddsintresset

Som angetts ovan är det av betydelse vilket skyddsintresse som kan hotas av det aktuella handlandet, hur skyddsintresset värderas och vilket avstånd som finns mellan handlandet och det aktuella skyddsintresset. Det kan redan nu finnas skäl att framhålla att det intresse som en förändrad straffrättslig reglering i vårt fall är avsedd att skydda är Sveriges säkerhet. Det är fråga om ett skyddsintresse av uppenbart stor betydelse och som, vid en jämförelse med andra skyddsintressen, värderas mycket högt. Eftersom skyddsvärdet är så högt kan det finnas skäl för en mer ”generös” kriminalisering än vad som annars vore fallet. Med hänsyn till det angelägna i att undvika och förebygga skada är det motiverat att skyddsintresset är omgärdat av en väl tilltagen skyddszon som även fångar upp gärningar som befinner sig en bit ifrån det. Vi återkommer till frågan om skyddsintressets värde och vilka handlingar som bör falla inom det straffsanktionerade området i avsnitten 7.7.6, 7.8.2 och 7.8.3.

7.6.2 Andra utgångspunkter för våra överväganden

De allmänna krav på kriminalisering som ovan har redogjorts för är givna utgångspunkter för utredningen. Principerna gäller utan hänsyn till att spioneribrotten och andra brott enligt 19 kap. brottsbalken har skyddsintressen av särskild tyngd eller till att brottsligheten är av särskilt svårutredd natur med i regel professionella och säkerhetsmedvetna aktörer. Det förhållandet att det är fråga om särskilt skyddsvärda intressen kan dock påverka bedömningen av om det finns tillräckliga skäl för en kriminalisering.

En annan utgångspunkt – som också framgår av direktiven – är att den underrättelseverksamhet som av andra stater bedrivs legitimt eller som öppet deklarerats för svenska myndigheter inte ska påverkas av en förändrad straffrättslig reglering.

¹² Jfr bl.a. Integritetsskyddskommitténs betänkande SOU 2007:22, del I, s. 175 f.

En tredje utgångspunkt är att en eventuell utvidgning av det kriminaliserade området ska vara så begränsad som möjligt för att tillgodose behovet av åtgärder och ske med beaktande av eventuella motstående intressen.

7.7 Våra överväganden och slutsatser när det gäller behovet av en förändrad straffrättslig reglering

Enligt direktiven ska utredningen i första hand klargöra och ta ställning till behovet av en förändrad lagstiftning. I följande avsnitt redovisas våra överväganden i denna del. Det innefattar bl.a. en analys av gällande rätt och en redogörelse för i vilken mån det är möjligt att med stöd av nuvarande lagstiftning ingripa mot dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder. Avslutningsvis redovisas våra slutsatser och sammanvägda bedömning.

7.7.1 Den nuvarande straffrättsliga regleringen kan kritiseras för att vara bristfällig

Vår bedömning: Straffansvar enligt gällande straffbestämmelser förutsätter bl.a. bevisning om vilka uppgifter som en gärning tar sikte på samt en skadebedömning. Konspirativa metoder, som främmande makts dolda underrättelseverksamhet i regel är förenad med, kan dock försvåra eller omöjliggöra utredningen i dessa hänseenden. Ett konspirativt beteende utgör i sig sällan en brottslig gärning. Däremot kan det utgöra bevis för att en brottslig underrättelseverksamhet förbereds eller pågår. Vissa former av konspirativt beteende kan aktualisera straffansvar enligt en osjälvständig brottsform, i första hand förberedelse eller stämpling till brott. Avgränsningen av det kriminaliserade området innebär dock att flera fall av konspirativt beteende inte omfattas av de osjälvständiga brottsformernas tillämpningsområde. I de fall bestämmelserna skulle kunna tillämpas är det i regel svårt att uppfylla kraven för straffansvar. Sammantaget kan konstateras att nuvarande straffbestämmelser i praktiken sällan utgör stöd för ett ingripande mot dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga och konspirativa metoder, i vart fall i ett skede innan skada har hunnit uppstå.

Som anges i direktiven saknas det ett straffbud som uttryckligen tar sikte på dold underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspirativa metoder (av det slag som nu är aktuellt, jfr straffbestämmelsen om s.k. flyktingspionage nedan). Det behöver emellertid inte innebära att förfarandet helt faller utanför det straffbara området. Till exempel kan det aktualisera straffansvar för en osjälständig brottsform, såsom förberedelse till spioneri.

I detta sammanhang är det av betydelse i vilken mån det är möjligt att med stöd av nuvarande straffbestämmelser ingripa mot en person med koppling till främmande makt som agerar konspirativt och som misstänks ha uppsåt att komma över känslig information. Något förenklat kan sägas att det har gjorts gällande att det för att kunna ingripa mot dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder krävs möjlighet att med rättsligt stöd kunna ingripa mot metoderna i sig. I vart fall gäller det om ingripandet ska kunna ske på ett effektivt sätt och innan skada har uppstått.

I följande avsnitt lämnas en kortfattad redogörelse för de straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken som kan aktualiseras vid konspirativa beteenden. (En mer utförlig beskrivning av gällande rätt lämnas i avsnitt 3.2.) Därefter redovisas våra slutsatser när det gäller i vilken utsträckning sådana beteenden kan aktualisera straffansvar enligt nuvarande lagstiftning och hur straffbestämmelserna förhåller sig till dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder.

Aktuella straffbestämmelser

Spioneri och grovt spioneri

Den som obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande vars uppenbarande kan medföra men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet gör sig skyldig till spioneri enligt 19 kap. 5 § brottsbalken, om det sker för att gå främmande makt tillhanda. Detsamma gäller om någon i samma syfte obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift. Straffskalan är fängelse i högst sex år.

Straffbestämmelsen tar sikte på hanteringen av uppgifter avseende förhållanden som främmande makt med hänsyn till rikets

säkerhet inte bör känna till. Det krävs inte att den konkreta uppgiften är ”farlig” eller ens riktig. Det avgörande är om den kan hänföras till den aktuella kategorin av skyddsvärda uppgifter som typiskt sett kan vara föremål för främmande underrättelsetjänsts intresse.¹³

För att straffansvar ska kunna komma ifråga med stöd av spioneribestämmelsen krävs alltså dels att det kan klarläggas vilka uppgifter som har hanterats (och på vilket sätt det har skett), dels att man kan sluta sig till att de förhållanden som uppgiften angår är av sådan art att det skulle kunna ha en skadlig effekt för Sveriges säkerhet att de avslöjades för främmande makt. Dessutom krävs att hanteringen har skett med direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Ett gynnande av främmande makt ska därmed ingå som ett avsiktligt led i gärningsmannens handlande även om det inte måste utgöra gärningsmannens huvudsakliga motiv.

Om brottet är att anse som grovt kan enligt 19 kap. 6 § brottsbalken dömas för grovt spioneri till fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska särskilt beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne.

Obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift

Den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller annars för rikets säkerhet, kan enligt 19 kap. 7 § brottsbalken dömas för obehörig befattning med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst två år.

Obehörig befattning med hemlig uppgift skiljer sig från spioneri med avseende på vad som skyddas och i fråga om det subjektiva rekvisitet. Brottet är begränsat till uppgifter om hemliga förhållanden vars röjande kan medföra men för rikets säkerhet. För straffbestämmelsens tillämpning krävs inte uppsåt att gå främmande makt

¹³ Se Ulväng m.fl., a.a., s. 247.

tillhanda (på vanligt sätt krävs dock att alla objektiva rekvisit för straffbestämmelsens tillämplighet är täckta av uppsåt). Paragrafen omfattar således såväl gärningar där gärningsmannen helt saknat uppsåt att gå främmande makt tillhanda som då gärningsmannen haft indirekt uppsåt eller likgiltighetsuppsåt därtill (och därmed inte kan dömas för spioneri), om förfarandet har avsett uppgift om ett förhållande av hemlig natur.

Om brottet är att anse som grovt kan enligt 8 § dömas för grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen innefattat tillhandagående av främmande makt eller varit av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige røjde vad som på grund allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne.

Den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i 7 § kan enligt 9 § dömas för vårdslöshet med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst två år.

Olovlig underrättelseverksamhet

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, här i riket bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet, eller här i riket till sådan verksamhet lämnar medverkan som inte är endast tillfällig, kan enligt 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken dömas för olovlig underrättelseverksamhet till böter eller fängelse i högst ett år.

För olovlig underrättelseverksamhet ska enligt 10 § andra stycket även dömas om någon med uppsåt att gå främmande makt tillhanda här i riket hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande eller till sådan verksamhet lämnar medverkan som inte är endast tillfällig.

Är brottet grovt döms till fängelse lägst sex månader och högst fyra år.

För straffbestämmelsens tillämplighet ska det vara fråga om brottslig verksamhet. Kravet innebär att enstaka åtgärder inte är straffbara utan att det måste föreligga en serie av åtgärder som är av sådan art och står i sådant tidssammanhang att de bör uppfattas

som led i en enda verksamhet som i sin tur utmärks av någon grad av planmässig organisation. Verksamheten ska bedrivas här i landet.¹⁴

Enligt *första stycket* ska verksamheten ske för anskaffande av vissa uppgifter. Härmed avses inte endast verksamhet som innebär insamlande av uppgifter utan även sådan verksamhet som enbart består i befordran eller överlämnande av uppgifter till den som ytterst söker anskaffa dem, exempelvis en ambassad. Enligt vad som anges i förarbetena kan uppbyggande och organiserandet av ett agentnät hänföras under begreppet. Det innebär att fullbordat brott inte förutsätter att några uppgifter har anskaffats (NJA II 1949 s 570). Verksamheten behöver inte bedrivas hemligt och uppgifterna behöver inte avse förhållanden av hemlig natur. Avgörande för första styckets tillämplighet är om de uppgifter som verksamheten syftar till att komma över avser sådana förhållanden vilkas uppenbarande för främmande makt kan medföra men för annan främmande makts säkerhet.¹⁵

I subjektivt hänseende är första styckets tillämplighet begränsat till fall där gärningsmannen handlat med direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Kriminaliseringen har motiverats med hänvisning till risken för att Sverige invecklas i utrikespolitiska svårigheter samt till att verksamheten enkelt kan komma att riktas mot Sverige.¹⁶

I *andra stycket* straffbeläggs viss politisk underrättelseverksamhet, nämligen att anskaffa uppgifter om annans personliga förhållanden (s.k. flyktingspionage). Straffbestämmelsen uppställer inget krav på men eller att det ska vara fråga om hemliga uppgifter. Tillämpningsområdet begränsas dock till sådan verksamhet som bedrivs hemligen eller med svikliga medel.

En verksamhet kan anses ha bedrivits hemligen om de inblandade har iakttagit särskilda försiktighetsmått, t.ex. genom att träffas nattetid för överlämnande av information eller genom att använda chifferskrift eller särskilda täckadresser. Det förhållandet att någon använder falska identitetspapper eller lämnar vilseledande uppgifter om sina egna personliga förhållanden kan utgöra exempel på vad som avses med rekvisitet svikliga medel.¹⁷

¹⁴ Berggren m.fl., Brottsbalken. En kommentar [Zeteo juli 2012], kommentaren till 19 kap. 10 § brottsbalken.

¹⁵ Berggren m.fl., Brottsbalken. En kommentar [Zeteo juli 2012], kommentaren till 19 kap. 10 § brottsbalken.

¹⁶ Ulväng m.fl., Brotten mot allmänheten och staten, 2012, s. 252

¹⁷ Berggren m.fl., Brottsbalken. En kommentar [Zeteo juli 2012], kommentaren till 19 kap. 10 § brottsbalken.

För andra styckets tillämpning krävs – utöver att gärningsmannens uppsåt omfattar de objektiva rekvisitens faktiska innehåll – att gärningsmannen har haft uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Något krav på direkt uppsåt gäller dock inte utan varje form av uppsåt räcker för straffansvar.

Brott mot tystnadsplikt

Röjer någon uppgift som han eller hon är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning, eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han eller hon olovligen sådan hemlighet kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken dömas för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. Till ansvar kan också dömas om brottet sker av oaktsamhet. Påföljden är då böter. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar.

Brott enligt lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter

Lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter tar sikte på sådan information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse som näringsidkaren håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för honom i konkurrenshänseende. Uttrycket hemlig har en relativt vid innebörd och ska tolkas så att informationen inte är tillgänglig för var och en som vill ta del av den. Lagen är begränsad till obehöriga angrepp på företagshemligheter.¹⁸

Lagen innehåller ett par straffbestämmelser. Dessa ska dock inte tillämpas om samma gärning är belagd med strängare straff i brottsbalken.

I 3 § anges att den som med uppsåt olovligen bereder sig tillgång till en företagshemlighet ska dömas för företagsspioneri till böter eller fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt till fängelse i högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

För ansvar krävs inte att gärningsmannen utnyttjar eller röjer företagshemligheten. Gärningen är fullbordad i och med att han

¹⁸ Prop. 1987/88:155 s 35 f.

bereder sig tillgång till den. Det avgörande för frågan om ansvar är om gärningsmannen olovligen har skaffat sig tillgång till hemligheten eller om själva tillvägagångssättet i sig är brottsligt. Skillnaden har betydelse t.ex. när det gäller ansvar för anställda inom företaget. Paragrafen täcker fall då en anställd bereder sig tillgång till sådan information som ligger klart utanför ramen för hans arbetsuppgifter. Däremot inträder inte ansvar för uppgifter som den anställde visserligen inte behöver för att klara sina arbetsuppgifter men som han får veta när han på vanligt sätt utför sitt arbete. Utanför bestämmelsen faller också situationer då någon av en slump t.ex. i samband med ett industribesök, får kännedom om en företagshemlighet.¹⁹

Den som anskaffar en företagshemlighet med vetskap om att den som tillhandahåller hemligheten eller någon före honom har berett sig tillgång till den genom företagsspioneri ska enligt 4 § dömas för olovlig befattningsmed företagshemlighet till böter eller fängelse i högst två år eller om brottet är grovt till fängelse i högst fyra år.

Lagen är för närvarande föremål för en översyn, se ovan avsnitt 3.4.3.

Osjälvständiga brottsformer

Antalet straffbelagda gärningar är betydligt fler än vad som framgår av de enskilda straffbestämmelserna. För en heltäckande bild av det kriminaliserade området måste även bestämmelser som straffbelägger vissa förstadier till fullbordade brott och medverkan till straffbelagda gärningar beaktas. Sådana brott brukar betecknas som osjälvständiga brottsformer eftersom varje konkret brott är beroende av en brottsbeskrivning i en enskild straffbestämmelse. Till kategorin osjälvständiga brottsformer brukar hänföras försök, förberedelse och stämpling till brott samt medverkan i form av anstiftan eller medhjälp till brott.

De allmänna bestämmelserna om osjälvständiga brottsformer finns i 23 kap. brottsbalken. De kompletteras av enskilda straffbestämmelser som anger den aktuella brottsbeskrivningen. Av ovan redovisade brott är spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet straffbelagt på försöks-, förberedelse- och stämplingsstadiet (se 19 kap. 14 §

¹⁹ Prop. 1987/88:155 s. 38 ff.

brottsbalken). Även försök och förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift och företagsspioneri är straffbelagt (se 19 kap. 14 § brottsbalken och 3 § lagen om skydd för företagshemligheter).

Försök till brott

Av de osjälvständiga brottsformerna ligger försök närmast det fullbordade brottet. För att kunna straffas för försök måste gärningsmannen ha påbörjat själva utförandet av brottet (23 kap. 1 § brottsbalken). Med andra ord ska den s.k. försökspunkten vara uppnådd. Dessutom krävs att fara har förelegat för att handlingen skulle leda till brottets fullbordning eller att sådan fara endast på grund av tillfälliga omständigheter har varit utesluten.

Ett försök karaktäriseras av att det saknas något på den objektiva sidan för att brottet ska vara fullbordat. På den subjektiva sidan krävs dock lika mycket som vid det fullbordade brottet. Gärningsmannens brottsplan ska alltså avse ett händelseförlopp motsvarande rekvisiten i straffbestämmelsen för det aktuella brottet.

Försöksgärningen ska avse en bestämd gärning ("visst brott"), till skillnad från straffbar förberedelse som kan avse olika gärningar med anknytning till en viss brottstyp (se nedan).²⁰ Försökspunkten, dvs. den tidigaste punkt i händelseförloppet vid vilken gärningsmannen kan sägas ha påbörjat utförandet av brottet, uppnås när gärningsmannen har övergått från förberedelse till att börja förverkliga sitt uppsåt (verkställighetsstadiet).

Frågan om när försökspunkten ska anses vara uppnådd är inte alltid enkel att besvara och måste avgöras efter en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det krävs dock inte att något brottsrekvisit i det aktuella straffbudet är uppfyllt. I allmänhet brukar tre typfall lyftas fram när frågan behandlas.

Enligt det *första typfallet* har försökspunkten uppnåtts när gärningsmannen till fullo verkställt allt vad som enligt brottsplanen ankommer på honom att göra för att fullborda brottet. Trots att försöket är avslutat och gärningsmannen vidtagit alla behövliga åtgärder har brottet av någon anledning inte fullbordats. Enligt det *andra typfallet* – som avser ett s.k. oavslutat försök – är försökspunkten uppnådd när gärningsmannen påbörjat den handling som ska medföra det resultat med vars inträde fullbordat brott föreligger (gärningsmannen kan sägas hålla på med att utföra den handling som ska medföra att brottet fullbordas). Ett *tredje typfall* före-

²⁰ SOU 1996:185 s. 229.

ligger när gärningsmannen har gjort något som utgör ett förberedande led i det planerade händelseförloppet och är beredd att omedelbart förverkliga sitt uppsåt att fullborda brottet. Även i detta fall är fråga om ett oavslutat försök. Om den förberedande gärningen i sig är brottslig torde försökspunkten oftast vara uppnådd redan när gärningsmannen har inlett utförandet av denna gärning, i vart fall om den förberedande gärningen något så när omedelbart är avsedd att följas av en gärning som omfattas av brottsdefinitionen i ett straffbud.²¹

För straffansvar krävs att det antingen har förelegat en konkret fara för att gärningsmannens handlande skulle leda till brottets fullbordande eller att det enligt ett normalt betraktelsesätt från gärningsmannens synpunkt var en tillfällighet att det inte förelåg någon sådan fara.²²

Som framgår av 23 kap. 4 § brottsbalken är medverkan till ett försöksbrott straffbart i samma utsträckning som medverkan till ett fullbordat brott. Däremot är inte försök till medverkan straffbart, såvida inte medverkan har formen av gärningsmannaskap eller medgärningsmannaskap. Vid försök till medverkan kan dock gärningen ändå vara straffbar som förberedelse eller stämpling till brott.

Förberedelse till brott

Även om försökspunkten för ett brott inte är uppnådd kan händelseförloppet, med hänsyn till den planering som gärningsmannen har ägnat sig åt, vara straffbart. Gärningar som befinner sig på planeringsstadiet är i svensk rätt straffbelagda antingen som förberedelse till brott eller som stämpling till brott. Förberedelsebrottet är av materiell natur och avser viss befattning med fysiska föremål, antingen pengar eller hjälpmedel. Stämplingsbrottet kan sägas vara av immateriell natur och avser att man sätter sig i förbindelse med andra personer för att förbereda, möjliggöra eller underlätta brott (se nedan).

Förberedelseansvaret är avsett att omfatta sådana företeelser på planeringsstadiet som med hänsyn till risken för tillkomsten av brott är samhällsfarliga till sin typ. Något krav på att de ska utgöra ett led i en konkret brottsplan finns inte. Syftet med införandet av en allmän förberedelsebestämmelse år 1948 var att åstadkomma större möjligheter att ingripa mot svårartad brottslighet på ett tidigt stadium.²³

²¹ Se SOU 1996:185 s. 230 f. och Asp m.fl., a.a., s. 432 f.

²² SOU 1996:185 s. 228.

²³ SOU 1996:185 sid. 268 och NJA II 1948 s 192.

I 23 kap. 2 § första stycket brottsbalken anges att den som med uppsåt att utföra eller främja brott

1. tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott, eller

2. skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott, ska dömas för förberedelse till brottet, om han eller hon inte gjort sig skyldig till fullbordat brott eller försök. Om faran för brottets fullbordande varit ringa ska inte dömas till ansvar.

Farerekvisitet innebär bl.a. att det inte föreligger en straffbar förberedelse om brottets fullbordande är så avlägsen i tiden eller kräver sådana ytterligare åtgärder att det föreligger ringa fara för att brottet ska komma till stånd. Farebedömningen ska göras vid tidpunkten för företagandet av förberedelsegärningen.²⁴

För ansvar för förberedelse till brott krävs att gärningsmannen har haft uppsåt såväl i förhållande till förberedelsehandlingen som i förhållande till det efterföljande brottet. För det senare är det dock tillräckligt att gärningsmannens uppsåt avser att brott av ett visst slag ska komma till stånd.²⁵

Liksom beträffande försök är medverkan till ett förberedelsebrott straffbar i samma utsträckning som medverkan till ett fullbordat brott av aktuellt slag.

I några fall ska dömas för förberedelse till brott trots att definitionen i 23 kap. 2 § brottsbalken inte är uppfylld. Till exempel straffbeläggs i 4 kap. 9 b § brottsbalken förberedelse till brytande av telehemlighet och förberedelse till olovlig avlyssning. Sådant brott föreligger om någon anbringar tekniskt hjälpmedel med uppsåt att bryta telehemlighet enligt 4 kap. 8 § brottsbalken eller att utföra olovlig avlyssning enligt 9 a §. Syftet med bestämmelsen är att underlätta åklagarens bevisning när avlyssnings- eller inspelningsutrustning påträffas under sådana omständigheter att den som hade anbringat utrustningen måste ha haft uppsåt att begå brytande av telehemlighet eller olovlig avlyssning, men där det kan vara svårt att styrka att utrustningen verkligen har kommit till användning.

²⁴ Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zetee juli 2012], kommentaren till 23 kap. 2 § brottsbalken.

²⁵ Ibid

Stämpling

Med stämpling till brott avses olika gärningsformer som innebär att någon på planeringsstadiet, med uppsåt att utföra eller främja brott, sätter sig i förbindelse med andra personer. I 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken anges att den som i samråd med annan beslutar gärningen eller söker anstifta annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra den kan dömas för stämpling till brott. Detta gäller dock inte om faran för brottets fullbordan har varit ringa. Med brott avses fullbordat brott i gärningsmannaskap.

Farerekvisitet är detsamma som vid förberedelsebrottet. Det ska föreligga en konkret fara för brottets fullbordan och faran ska vara mer än ringa. Farebedömningen ska ske utifrån omständigheterna vid tidpunkten för stämplingsgärningen.

Även för stämpling krävs att gärningsmannen har uppsåt i förhållande till det brott som stämplingen tar sikte på. Det krävs dock inte att uppsåtet hänför sig till ett visst konkret brott. Tid, rum, brottsoffer och andra omständigheter kan således ha lämnats obestämda. Det tilltänkta brottet behöver inte heller vara så nära förstående att brottsplanen kan betecknas som aktuell.²⁶

Medverkan till stämpling är straffbar i samma uträkning som medverkan till ett fullbordat brott. Stämpling till stämpling eller stämpling till förberedelse är inte straffbar, liksom inte heller försök till stämpling.

I några fall kan dömas för stämpling trots att rekvisiten i 23 kap. 2 § brottsbalken inte är uppfyllda. Det gäller stämpling till högförräderi och stämpling till landsförräderi eller landssvek. Enligt 19 kap. 14 § första stycket sista meningen brottsbalken ska som stämpling till högförräderi även anses att träda i förbindelse med främmande makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att sådant brott kan förövas. Specialformen av stämpling till landsförräderi eller landssvek regleras i 22 kap. 7 § första stycket andra meningen brottsbalken. Enligt nämnda bestämmelse ska som stämpling även anses att träda i förbindelse med fienden för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att landsförräderi eller landssvek förövas.

²⁶ SOU 1996:185 s. 283 och prop. 2002/03:38 s. 45.

Tillbakaträdande från försök, förberedelse eller stämpling

Enligt 23 kap. 3 § brottsbalken ska den som frivilligt avbryter gärningens utförande eller på annat sätt föranleder att brottet inte fullbordas inte dömas till ansvar för försök, förberedelse eller stämpling till brott.

Medverkan

Enligt 23 kap. 4 § brottsbalken ska även den som främjar en gärning med råd eller dåd dömas till ansvar för gärningen, antingen som gärningsman eller som anstiftare eller medhjälpare. Enligt normalt språkbruk främjas en gärning när någon har gjort något som underlättar eller i vart fall är ägnat att underlätta gärningens utförande. I brottsbalken har dock uttrycket en vidare betydelse och kan även innefatta en medverkan som inte har varit någon förutsättning för brottet. Det innebär att medverkansansvar kan drabba även den som endast obetydligt bidragit till gärningen.²⁷

Anstiftan föreligger då någon (anstiftaren) förmått annan till utförandet av gärningen. Det förutsätter en psykisk påverkan som varit av avgörande betydelse för gärningsmannens beslut att utföra gärningen. Det behöver emellertid inte vara fråga om övertalning eller att övervinna ett motstånd hos gärningsmannen.²⁸

Medhjälp föreligger när någon (medhjälparen) på annat sätt än genom anstiftan främjat gärningen med råd eller dåd. Medhjälpen kan bestå i att vederbörande hjälper till på ett fysiskt mera påtagligt sätt, t.ex. genom att erbjuda hjälpmedel eller skjuts till/från brottsplatsen, men även däri att han fungerar som psykiskt stöd som ingjuter mod i gärningsmannen.²⁹

Varje medverkande bedöms efter det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom eller henne till last. Det innebär att alla medverkande inte nödvändigtvis måste dömas för samma brott. Ansvar är dock beroende av att ett brott objektivt sett har begåtts (huvudgärningen)

Kravet på subjektiv täckning innebär att medhjälparens uppsåt ska täcka det faktum att han främjat en viss gärning med råd eller dåd. Det krävs att medhjälparen har uppsåt i förhållande till de fak-

²⁷ Prop. 2002/03:38 s. 44.

²⁸ Asp m.fl., a.a., s. 472.

²⁹ Leijonhufvud och Wennberg, Straffansvar, 8:e upplagan, 2009, s. 133 f.

tiska omständigheter som utgör underlag för bedömningen att ett främjande föreligger.³⁰

Även medverkan till försök, förberedelse och stämpling till brott är straffbart liksom medverkan till medverkan.

Bedömning och slutsats

Konspirativt beteende kan avse åtgärder som syftar till att dölja antingen förberedelser av en otillåten informationshantering eller en pågående sådan verksamhet (till exempel hemliga möten enligt ett i förväg uppgjort schema, användning av döda brevlådor och kodmeddelanden). Det kan också vara fråga om andra typer av åtgärder som möjliggör eller bygger upp en struktur för en otillåten informationshantering (exempelvis att identifiera en potentiell uppgiftslämnare och värva personen till agent eller att vidta åtgärder för att bygga upp en stödverksamhet).

När det konspirativa beteendet består i vidtagande av olika försiktighetsåtgärder kan det vara förenat med en gärning som utgör brott enligt nuvarande straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken. Det konspirativa beteendet utgör då närmast en bevisomständighet, t.ex. genom att det säger något om gärningsmannens uppsåt. Det underliggande brottet är att bedöma enligt den tillämpliga straffbestämmelsen, t.ex. spioneribestämmelsen. För straffansvar krävs då bl.a. bevisning om vilka uppgifter som gärningen avser och vilken skada den skulle kunna leda till. Det kan dock konstateras att det konspirativa beteendet – förutom att utgöra ett bevis om brott – även innebär att det underliggande brottet blir svårupptäckt och svårbevisat.

Om det konspirativa beteendet inte består i en handling som är straffbelagd enligt någon annan bestämmelse i brottsbalken eller inom specialstraffrätten (t.ex. skadegörelse eller urkundsförfalskning) och inte heller är att bedöma som olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § brottsbalken, utgör det i sig inte en fullbordad brottslig gärning.

Om det inte kan bevisas att ett fullbordat brott har skett skulle det kunna vara fråga om försök till brott. För detta krävs bl.a. att det kan konstateras att försökspunkten har passerats. Med hänsyn till den otillåtna underrättelseverksamhetens särskilda former och till att det normalt sett är fråga om ett utdraget händelseförlopp där

³⁰ Prop. 2002/03:38 s. 45.

varje moment i brottsplanen kan ske med tidsmässigt långa mellanrum torde det inte sällan vara förenat med svårigheter att konstatera detta. Dessutom krävs för straffansvar att försöksgärningen avser en bestämd gärning och att gärningsmannens uppsåt omfattar samtliga rekvisit i den straffbestämmelse som beskriver det fullbordade brottet. De svårigheter och problem som sammanhänger med tillämpningen av de enskilda straffbestämmelserna, och som gör brottsligheten svåråtkomlig, gör sig alltså gällande även vid ett eventuellt straffansvar för försök till brott.

Typiskt sett förefaller de förfaranden som Säkerhetspolisen har beskrivit närmast vara att hänföra till brottsformerna förberedelse eller stämpling till brott. I båda fallen är fråga om föreskrivet straffansvar under planeringsstadiet. Vidare förutsätter straffansvar inte någon konkret brottsplan, vilket har viss betydelse för åklagarens bevisbörda. Bestämmelserna om förberedelse och/eller stämpling till brott kan därför tyckas i vissa fall kunna utgöra stöd för att ingripa i samband med ett konspirativt beteende.

Som framgått är förberedelsebrottet begränsat till att avse viss befattning med antingen pengar eller hjälpmedel. Är det inte fråga om en sådan befattning faller förfarandet utanför det straffbelagda området. Dessutom kan det i regel utdragna händelseförloppet innebära att farerekvisitet inte är uppfyllt.

Om det konspirativa beteendet består i att värva en person till agent kan det bli fråga om ansvar för stämpling till spioneri.³¹ Även den som låter sig värvas (dvs. åtar sig eller erbjuder sig att utföra t.ex. ett spioneribrott) kan ådömas stämplingsansvar. Det krävs som redan framgått inte att värvningen avser en konkret brottsplan utan det är tillräckligt att personen i fråga försöker förmå någon annan att förr eller senare begå t.ex. ett spioneribrott. Alla gärningar som ingår i värvningsprocessens olika faser (t.ex. målsökningsfasen, studiefasen eller närmandefasen) omfattas emellertid inte av det straffbara området utan straffansvar torde i första hand kunna komma ifråga i det senare skedet när det är klart att den potentiella uppgiftslämnaren förväntas ägna sig åt någon form av otillåten underrättelseverksamhet.

För straffansvar krävs att gärningsmannen har uppsåt i förhållande till det brott som stämplingen tar sikte på. Det torde innebära att det krävs viss bevisning om vilka uppgifter som man avser att komma åt. Även om straffansvar inte förutsätter att det tilltänkta

³¹ Det kan noteras att stämpla och konspirera är synonyma uttryck.

brottet är helt nära förestående torde ett utdraget händelseförlopp även i detta fall kunna innebära att det i praktiken är svårt att utkräva sådant ansvar.

Som framgått omfattar det konspirativa beteendet förfaranden som sträcker sig utöver själva värvningen. Ytterligare en omständighet som begränsar stämplingsbestämmelsens tillämplighet är att agenten sällan är känd för polisen, i vart fall innan brottet är fullbordat.

En straffbestämmelse som direkt tar sikte på konspirativt beteende är 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken, dvs. olovlig underrättelseverksamhet med inriktning på uppgifter om annans personliga förhållanden (s.k. flyktingspionage). Bestämmelsens syfte är i första hand att bereda enskilda personer skydd mot fara för framtida förföljelse eller annat lidande och tillämpningsområdet begränsar sig till verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållanden.³² Om verksamheten har en annan inriktning – som i första hand är fallet i nu aktuella sammanhang – är bestämmelsen alltså inte tillämplig.

Sammanfattningsvis kan sägas att ett konspirativt beteende som enbart syftar till att dölja en pågående brottslig verksamhet inte i sig utgör brott men väl bevis om brott. Vissa typer av konspirativa beteenden kan utgöra förberedelse eller stämpling till brott. Eftersom straffansvar för en osjälvständig brottsform förutsätter att gärningsmannens uppsåt omfattat samtliga rekvisit i den aktuella brottsbeskrivningen ställer det vissa krav på utredningen. När det gäller förberedelse eller stämpling till spioneri förutsätter det i vart fall någon kunskap om vilka uppgifter som brottsligheten tar sikte på. I praktiken torde också krävas att det brott som planeras inte är alltför avlägset i tiden (för att det ska vara möjligt att leda en händelsekedja till det). Härtill kommer att förberedelsebrottet är begränsat till vissa förfaranden. Sammantaget innebär dessa omständigheter att de osjälvständiga brottsformerna sällan är användbara i nu aktuellt sammanhang.

Konspirativt beteende kan också aktualisera tillämpningen av straffbestämmelsen avseende olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § andra stycket. Den straffbestämmelsen är dock begränsad till verksamhet för anskaffande av uppgifter om personliga förhållanden.

³² Prop. 1975/76:174 s. 26.

Enligt vår bedömning kan de synpunkter som Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Åklagarmyndigheten har framfört angående straffbestämmelsernas tillämpningsområde och därmed sammanhängande praktiska svårigheter sägas ha fog för sig. Särskilt spioneribestämmelsens utformning innebär i vissa avseenden mycket höga krav på utredningen för att straffansvar ska kunna komma i fråga. Det kan i sin tur föra med sig att det i vissa fall – på grund av formerna för den otillåtna underrättelseverksamheten – saknas möjligheter att med stöd av någon tillämplig straffbestämmelse ingripa mot en misstänkt otillåten underrättelseverksamhet och i andra fall att ett ingripande inte kan ske innan brottet har fullbordats.

Bestämmelsernas nuvarande utformning kan således kritiseras för att lämna ett alltför stort utrymme för främmande makt att utöva otillåten underrättelseverksamhet som sker i sådana former att det i princip är omöjligt för de brottsbekämpande myndigheterna att skaffa tillräcklig bevisning mot gärningsmännen. Vidare kan det kriminaliserade området sägas vara alltför begränsat för att fånga upp flera av de förfaranden som sker under planeringen av ett spioneribrott. Det begränsar också möjligheterna att ingripa så tidigt som möjligt mot en misstänkt otillåten underrättelseverksamhet i syfte att minimera skadan.

7.7.2 Möjligheten att använda hemliga tvångsmedel och vissa andra hjälpmedel i samband med otillåten underrättelseverksamhet

Vår bedömning: Det förhållandet att brott mot Sveriges säkerhet är av särskilt samhällsfarligt slag och att brottsligheten är svårutredd har beaktats bl.a. vid utformningen av bestämmelserna om tvångsmedel och har inneburit utvidgade möjligheter att vidta tvångsåtgärder för att förebygga och utreda sådana brott. Det finns också en lagreglerad skyldighet att bevara vissa trafikuppgifter för brottsförebyggande ändamål. De möjligheter som finns att tillgripa tvångsmedel vid dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder bör beaktas vid bedömningen av behovet av en förändrad straffrättslig reglering.

Det är inte en ny tanke att spioneribrottsligheten är av speciell natur och innebär särskilda problem för bl.a. Säkerhetspolisens arbete med att förebygga och bekämpa brott. Tvärtom har den nuvarande lagstiftningen utformats delvis med hänsyn härtill och med tiden förändrats på olika sätt för att svara mot de speciella förutsättningar som gäller. Förhållandena har bl.a. motiverat att myndigheterna har getts särskilda möjligheter att vidta åtgärder vid misstanke som avser sådana brott. Det gäller t.ex. möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel. Det kan också nämnas att Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel (Ju 2010:08) har lämnat förslag till förändringar av lagstiftningen som åtminstone delvis syftar till att ytterligare tillgodose Säkerhetspolisens behov inom verksamhetsområdet kontrapionage (se nedan).

Hemliga tvångsmedel kan sägas utgöra ett medel/verktyg i det brottsförebyggande och brottsutredande arbetet. Syftet med kriminalisering är att genom straffhot motverka ett klandervärt och oönskat beteende. Frågan om en utvidgning av det straffbara området är alltså i och för sig inte avhängigt bestämmelserna om tvångsmedel. Med hänsyn till vad bl.a. Säkerhetspolisen har anfört som grund för behovet av en förändrad lagstiftning (se ovan avsnitt 7.3.2) är möjligheterna att tillgripa hemliga tvångsmedel ändå av betydelse för utredningens överväganden. En förändrad straffrättslig reglering skulle ha ett preventivt syfte, vilket sammanfaller med ändamålet för vissa tvångsmedel.

Nedan lämnas en redogörelse för de möjligheter till hemliga tvångsmedel som nuvarande lagstiftning medger samt föreliggande förslag till förändringar. (Se också avsnitt 5.2.2.)

Allmänt om tvångsmedel och de s.k. hemliga tvångsmedlen

Under en förundersökning får straffprocessuella tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken användas. Tvångsmedlen vidtas i brottsutredande syfte eller för att en rättegång i brottmål ska kunna genomföras. Normalt innefattar de tvång mot person eller egendom. Som exempel kan anges husrannsakan, kroppsvisitation, beslag och häktning. Som en allmän förutsättning för att ett tvångsmedel ska kunna tillgripas under en förundersökning gäller att det ska finnas en person som är skäligen misstänkt för det brott som utreds.³³

³³ Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 2 uppl. 2009, s. 5 ff.

Tvångsmedel kan delas in i *personella* och *reella* tvångsmedel. Till de personella tvångsmedlen hör de som riktar sig mot personen i fråga, t.ex. häktning och anhållande (24 kap. rättegångsbalken). De reella tvångsmedlen tar sikte på den enskildes egendom och syftar till att inskränka den vanliga förfoganderätten över egendomen, t.ex. kvarstad och beslag (26 och 27 kap. rättegångsbalken).

En annan indelning som kan göras när det gäller användningen av tvångsmedel är *hemliga* respektive *öppna* tvångsmedel. De hemliga tvångsmedlen intar en särställning bland de straffprocessuella tvångsmedlen eftersom de förutsätts äga rum i hemlighet. Att den misstänkte hålls ovetande om tvångsmedelsanvändningen är en förutsättning för att tvångsmedlen ska få avsedd effekt. Hemliga tvångsmedel utgörs av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation³⁴, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation³⁵, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och kvarhållande av försändelse (postkontroll).

Med *hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation* avses att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (se 27 kap. 18 § rättegångsbalken). *Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation* innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om

1. meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress,
2. vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område, eller
3. i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits.

Genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får sådana meddelanden som anges i den första punkten även hindras från att nå fram (se 27 kap. 19 § rättegångsbalken).

Hemlig kameraövervakning innebär att kameror placeras ut för att bevaka en plats som har koppling till det brott som utreds (se 27 kap. 20 a § rättegångsbalken). *Hemlig rumsavlyssning* kallas även

³⁴ Tidigare hemlig teleavlyssning.

³⁵ Tidigare hemlig teleövervakning.

för buggning och möjliggör för polisen att ta del av tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till (se 1 § lagen [2007:978] om hemlig rumsavlyssning). *Kvarhållande av försändelse*, eller postkontroll, innebär en möjlighet att hålla kvar en försändelse hos ett befordringsföretag till dess att frågan om huruvida den ska tas i beslag har avgjorts (27 kap. 9 § rättegångsbalken).³⁶

En grundläggande förutsättning för att använda straffprocessuella tvångsmedel är normalt att en förundersökning har inletts. Användningen ska då syfta till utredning eller lagföring av ett visst brott. Enligt särskilda bestämmelser kan dock hemliga tvångsmedel vidtas även utanför en förundersökning i samband med underrättelseverksamhet. Sådana möjligheter följer bl.a. av bestämmelserna i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (se nedan).

För all tvångsmedelsanvändning gäller tre allmänna principer: ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. *Ändamålsprincipen* innebär att en myndighets befogenheter att använda tvångsmedel ska vara bundna till de ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. *Behovsprincipen* går ut på att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov av det och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Åtgärden bör i varje enskilt fall vara ägnad att leda till det önskade resultatet. När det inte längre föreligger skäl för åtgärden skall den upphävas. *Proportionalitetsprincipen* innebär att ett tvångsmedel får tillgripas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Tvångsåtgärden skall alltså i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.

Lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott (2008 års utredningslag)

Efter andra världskrigets slut tillkom en särskild lag som reglerade möjligheten att tillgripa tvångsmedel vid en förundersökning avseende vissa allvarliga brott riktade mot rikets inre och yttre säkerhet

³⁶ I lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott finns en särskild variant av tvångsmedlet kvarhållande av försändelse. Den ger polisen en möjlighet att under vissa förutsättningar undersöka, öppna eller granska försändelser som finns hos ett befordringsföretag, se 4 §.

och vissa andra särskilt allvarliga allmänfarliga brott, den s.k. 1952 års tvångsmedelslag. Lagen innehöll tilläggs- och undantagsbestämmelser till tvångsmedelsregleringen i rättegångsbalken och lagen om hemlig kameraövervakning som innebar en utvidgad möjlighet att tillgripa vissa tvångsmedel. Lagen användes uteslutande i Säkerhetspolisens verksamhet.³⁷

Lagen var tidsbegränsad men förlängdes i olika omgångar. Den 1 januari 2009 ersattes den av lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott (2008 års utredningslag). Även den är tidsbegränsad och gäller efter förlängning till utgången av år 2013.

Lagen syftar bl.a. till en ökad effektivitet i Säkerhetspolisens brottsutredande verksamhet. I förarbetena till lagen anges bl.a. att den aktuella brottsligheten är mycket samhällsfarlig och typiskt sett svårutredd.³⁸

2008 års utredningslag gäller vid förundersökning angående vissa brott som har ansetts särskilt allvarliga för landets säkerhet. Lagens tillämpningsområde omfattar bl.a. vissa brott mot rikets säkerhet, däribland spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och grovt sådant brott samt olovlig underrättelseverksamhet. Lagen gäller även försök, förberedelse eller stämpling till samtliga uppräknade brott, om sådan gärning är straffbelagd.

Lagen innehåller tilläggs- och undantagsbestämmelser till tvångsmedelsregleringen i rättegångsbalken och ger utvidgade möjligheter att använda beslag, kvarhållande av försändelse, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning. Som en allmän förutsättning gäller att en förundersökning har inletts och att det finns en person som är skäligen misstänkt för något av de brott som uppräknas i lagen. Tillstånd till tvångsmedlen får enligt lagen meddelas avseende de aktuella brotten, även om de inte uppfyller de krav avseende straffminimum eller antaget straffvärde som uppställs i 27 kap. rättegångsbalken (3 §).

Om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd till tvångsmedlen skulle medföra en sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, får interimistiskt tillstånd till åtgärden ges av åklagaren (4 §). Med tillämpning av samma olägenhetsrekvisit får åklagaren också ge tillstånd till kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken

³⁷ Ds 2007:2 s. 45.

³⁸ Prop. 2007/08:163, s. 54.

(5 §). Har åklagaren lämnat interimistiskt tillstånd ska han eller hon genast göra en skriftlig anmälan om åtgärden hos rätten. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet.

Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen)

Enligt preventivlagens bestämmelser kan under vissa förutsättningar tvångsmedel vidtas utom en förundersökning. Lagen tillkom bl.a. för att tillgodose Säkerhetspolisens behov av hjälpmedel inom verksamhetsområdet kontraspionage. I förarbetena till lagen hänvisas bl.a. till de speciella förhållanden som präglar den aktuella brottskategorin och de särskilda krav som dessa förhållanden ställer på de brottsbekämpande myndigheterna. Som skäl för en särreglering anges också att behovet av att använda tvångsmedel kan vara lika stort i det förebyggande arbetet som Säkerhetspolisen bedriver inom ramen för sitt ansvarsområde som under en förundersökning.³⁹

Lagen reglerar möjligheten att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och postkontroll för att förhindra brott. Tvångsmedel enligt lagen får användas om det med hänsyn till omständigheterna finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa i lagen angivna brott, däribland spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och grov olovlig underrättelseverksamhet. Tvångsmedlet måste dessutom vara av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslighet som lagen omfattar och skälen för åtgärden måste uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som tillståndet avser eller för något annat motstående intresse.

Det är särskilt reglerat vilka teleadresser som kan avlyssnas eller övervakas och vilka platser som kan kameraövervakas. Hemlig avlyssning får endast avse en teleadress som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehafts av den för tvångsmedlet aktuella personen eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att denna person under den tid tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta. På samma

³⁹ Prop. 2005/06:177 s. 39 f.

sätt får kameraövervakningen endast avse en plats där den för tvångsmedlet aktuella personen kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats.

Om det vid tvångsmedelsanvändning enligt lagen har kommit fram uppgifter om annan brottslig verksamhet än den som omfattas av tillståndet, en form av s.k. överskottsinformation, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om ett sådant brott för vilket tillstånd enligt lagen kunnat beviljas eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om sådan gärning är belagd med straff. Uppgifter under avlyssning om ett förestående brott får alltid användas för att förhindra brottet.

Frågor om tvångsmedel enligt lagen prövas av domstol efter ansökan av åklagare. Tiden för ett tillstånd till tvångsmedel enligt lagen får inte överstiga en månad från beslutet. Om tiden inte räcker får tillstånd sökas på nytt. Om det inte längre finns skäl för ett tillstånd ska åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet.

Enligt sin nuvarande lydelse gäller lagen till utgången av år 2013.

Lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning

Genom lagen om hemlig rumsavlyssning infördes ett nytt hemligt tvångsmedel; hemlig rumsavlyssning (ofta kallat buggning).⁴⁰ Med hemlig rumsavlyssning avses att tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud.

Hemlig rumsavlyssning får enligt lagen användas vid förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,
2. andra brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år och det är fråga om vissa i lagen särskilt angivna brott (t.ex. människohandel, våldtäkt och grovt narkotikabrott),
3. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott som avses i 1 eller 2, om sådan gärning är belagd med straff och det med

⁴⁰ Se prop. 2005/06:178.

hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

Uppräkningen av brott i den ovan angivna andra punkten omfattar inte brott enligt 19 kap. brottsbalken. En förutsättning för att lagen ska kunna tillämpas vid sådan brottslighet är således att det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år (vilket bl.a. gäller för grovt spioneri).

Hemlig rumsavlyssning får endast användas om någon är skäligen misstänkt för något eller några av de brott som lagen omfattar. Det krävs vidare att avlyssningsåtgärden är av synnerlig vikt för utredningen, vilket innebär att det ställs ett kvalitetskrav på de upplysningar avlyssningen kan ge och ett krav på att utredningsläget gör avlyssningen nödvändig. Skälen för åtgärden måste dessutom uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Avlyssningen får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Avser åtgärden någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes, får hemlig rumsavlyssning användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där. Det är förbjudet att avlyssna vissa platser, exempelvis massmedieredaktioner, advokatkontor, vårdmottagningar och sådana platser som stadigvarande används av präst eller person med motsvarande ställning inom trossamfund för bikt eller enskild själavård.

Om det vid hemlig rumsavlyssning har kommit fram uppgifter om ett annat brott än det som legat till grund för beslutet om avlyssning, en form av s.k. överskottsinformation, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om sådant brott för vilket rumsavlyssning hade kunnat beviljas enligt ovan. Uppgifter under avlyssning om ett förestående brott får alltid användas för att förhindra brottet.

Frågor om hemlig rumsavlyssning prövas av domstol efter ansökan av åklagare. Tiden för ett tillstånd till avlyssning får inte överstiga en månad. En begäran om förlängning hanteras på samma sätt som den ursprungliga ansökan.

Lagen är tidsbegränsad och gäller enligt sin nuvarande lydelse till och med den 31 december 2013.

Lag (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

Den 1 juli 2012 trädde lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet i kraft. Samtidigt upphörde vissa bestämmelser i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation om de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter som angår särskilda elektroniska meddelanden. Bestämmelserna ersattes dels av den nya lagen, dels av bestämmelser i rättegångsbalken som under vissa förutsättningar möjliggör hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i en förundersökning även om det inte finns någon som skäligen är misstänkt för brott. Syftet med den nya lagen har varit att stärka rättssäkerheten och integritetsskyddet vid inhämtning av övervakningsuppgifter.⁴¹

Enligt den nya lagen ska övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation få hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Inhämtning av uppgifter får också under samma förutsättningar ske beträffande brottslig verksamhet som innefattar vissa brott som oavsett föreskrivet straffminimum får anses vara särskilt allvarliga för rikets säkerhet, däribland spioneri och grov olovlig underrättelseverksamhet. Bestämmelsen som medger en sådan möjlighet är dock tidsbegränsad till utgången av år 2013.⁴²

De övervakningsuppgifter som omfattas av lagen motsvarar väsentligen de som kan komma åt genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. En viktig begränsning jämfört med det sistnämnda tvångsmedlet är dock att, beträffande meddelanden, endast historiska uppgifter får hämtas in.⁴³

Tiden för ett beslut får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, när det gäller tid som infaller efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet (se 5 §).

⁴¹ Prop. 2011/12:55 s. 1.

⁴² Prop. 2011/12:55 s. 84 f.

⁴³ SOU 2012:44 s. 629.

Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål

Som framgått ovan kan polisen med hjälp av hemliga tvångsmedel få tillgång till uppgifter i data- och teletrafik. I praktiken är den möjligheten till viss del beroende av att uppgifterna har lagrats hos internet- och teleoperatören. Den 1 maj 2012 trädde vissa ändringar i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation i kraft som innebar en utökad skyldighet för leverantörer av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät att lagra trafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål (16 a–f §§).⁴⁴

De uppgifter som ska lagras svarar – enkelt uttryckt – främst på frågorna om vem som kommunicerat med vem, när det skedde, var de som kommunicerade befann sig och vilken typ av kommunikation som användes. Uppgifterna får inte avslöja innehållet i en kommunikation.⁴⁵

Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel

I juni 2010 gavs en särskild utredare i uppdrag att utvärdera tillämpningen av lagen om hemlig rumsavlyssning, 2008 års utredningslag och preventivlagen samt analysera om det finns behov av en förändring av regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet. Syftet med uppdraget var att ta ställning till lagarnas fortsatta giltighet och därmed hur den framtida regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig och annan samhällsfarlig brottslighet borde utformas.⁴⁶ Utredningen antog namnet Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel (Ju 2010:08).

Genom beslut om tilläggsdirektiv fick utredningen i uppdrag att även analysera Säkerhetspolisens behov av att i underrättelseverksamhet kunna inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar vissa samhällsfarliga brott med ett lägre straffminimum än två års fängelse, analysera behovet av att kunna ge tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att

⁴⁴ Se direktiv 2006/24/EG om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät.

⁴⁵ Prop. 2010/11:46 s. 1.

⁴⁶ Dir 2010:62.

inom ramen för en förundersökning utreda vem som skäligen kan misstänkas för vissa samhällsfarliga brott med ett lägre straffvärde än fängelse i två år och ta ställning till om offentliga ombud bör medverka vid domstols prövning av tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.⁴⁷

I juli 2012 redovisade utredningen uppdraget i betänkandet *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott* (SOU 2012:44). I betänkandet anges bl.a. att utredningens kartläggning av de ovan nämnda lagarnas tillämpning utgör underlag för slutsatsen att de bidragit till beaktansvärd nytta.⁴⁸ Enligt utredningen finns det ett starkt behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel vid förundersökningar avseende kontraterrorism, kontraspionage och författningsskydd. Vidare anges att det finns ett påtagligt behov för Säkerhetspolisen att även utom ramen för en förundersökning kunna använda vissa hemliga tvångsmedel för att förhindra brott.⁴⁹

Enligt utredningen finns det skäl för en fortsatt särreglering av hemliga tvångsmedel beträffande viss brottslighet inom Säkerhetspolisens område. Utredningens bedömning är att en sådan reglering är såväl proportionerlig som rimlig och det föreslås därför att lagarna ska permanentas.

Utredningen har föreslagit vissa förändringar av lagarnas innehåll, bl.a. att hemlig rumsavlyssning ska få användas för spioneri av normalgraden och statsstyrt företagsspioneri samt vid försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet.⁵⁰ Vidare har utredningen föreslagit att det för vidtagande av preventiva tvångsmedel ska krävas att det finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet av visst slag (jfr nuvarande formulering "särskild anledning anta"). Förslaget innebär att risken inte behöver avse en konkretiserad gärning på det sätt som är fallet beträffande misstankerekvisitet enligt den nuvarande lagstiftningen.⁵¹ Utredningen har också föreslagit att preventivlagens brottskatalog ska utvidgas så att den överensstämmer med den som finns i 2008 års utredningslag.

Slutligen kan nämnas att utredningen har föreslagit att lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de

⁴⁷ Dir 2012:9 jfr lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

⁴⁸ SOU 2012:44 s. 34 f.

⁴⁹ SOU 2012:44 s. 37 ff.

⁵⁰ Statsstyrt företagsspioneri innebär att en främmande makt bedriver spionage mot ett svenskt företag med avsikt att få tillgång till företagshemligheter. Detta kan skada svenska intressen eller rikets säkerhet. Till skillnad från spionage som syftar till att underminera ett lands säkerhet är företagsspioneriets motiv främst ekonomiskt och tekniskt. Statsstyrt företagsspioneri ligger under Säkerhetspolisens kontraspionageområde.

⁵¹ SOU 2012:44 s. 39 ff.

brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska permanentas och att den ska avse de brott som i dag omfattas av 2008 års utredningslag (utom olovlig kårverksamhet).

Sammanfattningsvis om möjligheten att använda tvångsmedel vid konspirativt beteende

Som framgår av redogörelsen ovan har Säkerhetspolisen försetts med särskilda möjligheter att använda tvångsmedel när det gäller brott mot Sveriges säkerhet. När frågan om förutsättningarna för tillämpningen av tvångsmedlen har behandlats har Säkerhetspolisens särskilda behov lyfts fram liksom de utredningssvårigheter som är förknippade med den brottslighet som myndigheten har i uppgift att förhindra och utreda, dvs. delvis samma skäl som nu anförs för en förändrad strafflagstiftning. Särskilt den s.k. preventivlagen syftade till att underlätta Säkerhetspolisens förbyggande arbete och tillgodose ett behov av åtgärder med hänsyn till det svåra utredningsläge som i allmänhet gäller vid samhällsfarlig brottslighet och som innebär att det ofta är svårt att konkretisera en brottsmisstanke. Preventivlagen har dock kritiserats för att inte uppfylla sitt syfte och är föremål för översyn.

Även om hemliga tvångsmedel kan underlätta för Säkerhetspolisen att utreda brottsligheten (och eventuellt även att förebygga den) har de ett begränsat användningsområde. Detta kan sägas gälla även med beaktande av föreliggande lagförslag. Som framgått är t.ex. möjligheten till hemlig rumsavlyssning starkt begränsad när det gäller brott mot Sveriges säkerhet. Även det förhållandet att aktörerna är mycket säkerhetsmedvetna har betydelse för vilket resultat som kan uppnås med hjälp av hemliga tvångsmedel. Inte sällan väljs t.ex. kommunikationssätt som är svåra att avlyssna vilket begränsar vilken information som kan utvinnas genom olika tvångsåtgärder. En annan omständighet som inskränker användbarheten av sådana hemliga tvångsmedel som tillgrips med stöd av preventivlagen är att åtgärderna måste vidtas inom en kortare tidsperiod, vanligtvis en eller ett par månader. Som framgått kan konspirativt beteende pågå under lång tid, ibland flera år, och varje händelse ske med relativt långa tidsmellanrum.

7.7.3 Andra möjliga åtgärder för att motverka otillåten underrättelseverksamhet

Vår bedömning: När en utlänning kan misstänkas ägna sig åt otillåten underrättelseverksamhet kan det finnas skäl att utvisa eller avvisa personen med stöd av utlänningslagen (2005:716) respektive lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Om det är fråga om en person som omfattas av Wienkonventionens bestämmelser kan han eller hon förklaras *persona non grata*. Dessa möjligheter att ingripa mot en befarad otillåten underrättelseverksamhet, som formellt inte förutsätter en konkret brottsmisstanke, bör vägas in vid bedömningen av behovet av en förändrad straffrättslig reglering.

Utöver möjligheterna att tillgripa tvångsmedel kan vissa andra åtgärder vidtas vid misstanke om att en person ägnar sig åt eller kan komma att ägna sig åt brottslighet enligt 19 kap. brottsbalken. Till exempel kan en utländsk person under vissa förutsättningar utvisas ur eller avvisas från landet. I följande avsnitt redogörs kortfattat för dessa och andra möjligheter som nuvarande lagstiftning medger.

Visering

Visering är ett tillstånd att resa in och vistas i Sverige under en viss kortare tid. Som utgångspunkt krävs visering för en utlänning som vill komma till Sverige om han eller hon inte har uppehållstillstånd eller har ställning som varaktigt bosatt här i landet. Kravet innebär en kontrollmöjlighet av utlänningars inresa i Sverige och Schengenområdet. Viseringsinstrumentet används i syfte att kontrollera och begränsa invandringen från vissa länder samt av säkerhetspolitiska skäl. Det har även förekommit att visering gentemot ett visst land har tillgripits i politiskt demonstrationssyfte.⁵²

En utlänning kan enligt 3 kap. 1 § utlänningslagen beviljas visering (s.k. enhetlig visering) om han eller hon uppfyller vissa grundläggande krav som följer av Schengenkonventionen. Visering kan enligt bestämmelsen nekas om utlänningen kan anses äventyra den allmänna ordningen, rikets säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser. En beviljad enhetlig visering gäller under tre månader vid inresa och vistelse i Schengenstaterna,

⁵² Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen, med kommentar, 9:e upplagan, 2010, s. 93.

oavsett vilken stat som har utfärdat den. I vissa fall kan en s.k. nationell visering beviljas, som endast ger tillstånd att resa in och vistas i Sverige (se 3 kap. 4 § utlänningslagen).

Möjligheten att utvisa en utlänning med stöd av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Lagen om särskild utlänningskontroll syftar i första hand till att förhindra att terroristbrott utförs eller planeras i Sverige men ger också möjlighet att utvisa en person i andra fall av hot mot rikets säkerhet. Enligt 1 § får en utlänning utvisas ur landet om det

1. är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller
2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Lagen är förutsatt att tillämpas endast i mycket allvarliga fall och endast kvalificerade säkerhetsärenden faller in under den första punkten.⁵³ Det kan t.ex. vara fråga om ärenden som rör utläningar med starka kopplingar till organisationer som utövar våld och annan brottslighet för att uppnå politiska syften.⁵⁴

Frågan om utvisning behandlas av Migrationsverket på ansökan av Säkerhetspolisen. Migrationsverkets beslut kan överklagas till regeringen. Ett beslut om utvisning ska förenas med ett förbud att återvända till Sverige. Om det finns ett beslut om utvisning, eller det är sannolikt att ett sådant kommer att meddelas, och det finns anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller hans eller hennes identitet är oklar, kan utlänningen tas i förvar eller ställas under uppsikt (se 8 § lagen om särskild utlänningskontroll).

För att möjliggöra en parlamentarisk kontroll av lagens tillämpning överlämnar regeringen varje år en redovisande skrivelse till riksdagen. Av skrivelsen för år 2012 framgår att lagen under perioden 1 juli 2011 till och med den 30 juni 2012 hade legat till grund för ett regeringsbeslut. Beslutet innebar avslag på ett överklagande av ett beslut om utvisning. Sedan år 2002 har lagen tillämpats vid sammanlagt 14 tillfällen.⁵⁵

⁵³ Ang. innebörden av begreppet säkerhetsärende, se 1 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716).

⁵⁴ Prop. 2009/10:31 s. 290.

⁵⁵ Se skr 2012/13:43.

Möjligheten att avvisa en utlänning med stöd av utlänningslagen (2005:716)

Enligt 8 kap. 2 § utlänningslagen kan en utlänning som på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige avvisas från landet. Bestämmelsen möjliggör en individuell utlänningskontroll i form av avvisning i anslutning till inresan och därefter, dock inte senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter utlänningens ankomst till landet (se 8 kap. 5 § utlänningslagen). Enligt de ursprungliga förarbetena till utlänningslagen bör det vara tillräckligt att det föreligger objektivt grundade och påtagliga misstankar om nu avsedd brottslig verksamhet.⁵⁶

Om det är sannolikt att personen i fråga kommer att avvisas från landet kan han eller hon tas i förvar eller hållas under uppsikt i avvaktan på avvisning (se 10 kap. 1 § och 6 § utlänningslagen).

En fråga om avvisning kan prövas antingen av Migrationsverket eller av polismyndigheten. Om polismyndigheten vid sin prövning anser att det är tveksamt om utlänningen ska avvisas ska ärendet överlämnas till Migrationsverket (se 8 kap. 4 § utlänningslagen). Beslut om förvar fattas enligt 10 kap. 12 § utlänningslagen av handläggande myndighet.

Enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 får ett uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som rest in i landet om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att bedriva spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller något annat nordiskt land. Det gäller dock inte om utlänningen har vistats här i landet mer än tre år med uppehållstillstånd (tredje stycket). Enligt 4 § ska hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället vid bedömningen om uppehållstillståndet ska återkallas.

⁵⁶ Se SOU 1951:42 s. 193.

Möjligheten att förklara en utländsk diplomat *persona non grata* m.m.

En underrättelseofficer som verkar under diplomatisk täckbemannning omfattas av Wienkonventionens bestämmelser om immunitet.⁵⁷ Det innebär att en sådan person har straffrättslig immunitet och därför inte kan ställas till ansvar för brott här i riket eller underkastas någon form av anhållande eller frihetsberövande (se bl.a. artiklarna 29 och 31 i konventionen). Immuniteten balanseras dock av en skyldighet att iaktta värdstatens lagar och författningar (artikel 41).

Diplomatiska förbindelser sker med ömsesidigt samtycke. Den mottagande staten ska således lämna sitt godkännande till förbindelsen och kan vidta åtgärder för att en diplomat ska entledigas.

En närmare redogörelse för diplomatiska befattningshavares ställning lämnas ovan i avsnitt 2.2.

Persona grata m.m.

Inför att en person ska komma till Sverige för att verka som beskickningschef här i landet ska den sändande staten förvissa sig om att Sverige är beredd att ta emot personen i fråga som sändebud för det aktuella landet (*persona grata*). Sverige kan som mottagande stat vägra att bevilja s.k. agremang utan att redovisa några skäl för det (se artikel 4 i Wienkonventionen). En beskickningschef anses ha tillträtt sin befattning i den mottagande staten när han överlämnat sina kreditivbrev. Kreditivbreven är en form av behörighetshandling som visar att personen i fråga är utsedd att representera den sändande staten.

Enligt artikel 10 i konventionen ska den mottagande staten underrättas bl.a. om utseende av beskickningsmedlem, om hans ankomst eller slutliga avresa eller entledigande från tjänsten vid beskickningen. Detsamma gäller för uppgifter om ankomst och avresa för personer som ingår i beskickningsmedlems familj.

⁵⁷ Se konventionen om diplomatiska förbindelser från den 18 april 1961 (SÖ 1967:1), 2 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och 2 kap. 7 § brottsbalken. Se även konventionen om konsulära förbindelser från den 24 april 1963.

Hävande av immunitet

Om ett mer allvarligt brott har begåtts av en person som har diplomatisk immunitet kan värdlandet vända sig till den sändande staten och begära att immuniteten hävs så att diplomaten kan ställas inför rätta. Det är brukligt att den sändande staten i en sådan situation återkallar den diplomatiska företrädaren.

*Persona non grata-förklaring*⁵⁸

När en diplomat har handlat i strid med Wienkonventionens bestämmelser kan värdlandet förklara honom eller henne icke önskvärd (*persona non grata*). En sådan rätt följer av artikel 9 i Wienkonventionen. Där anges att den mottagande staten, när som helst och utan att redovisa några skäl för det, kan underrätta den sändande staten om att beskickningschefen eller annan beskickningsmedlem är *persona non grata*. I ett sådant fall ska den sändande staten antingen återkalla personen i fråga eller entlediga honom eller henne från sin tjänst. Det är möjligt att förklara en *persona non grata* redan före ankomsten till den mottagande staten.

Att förklara en diplomat icke önskvärd i landet är en allvarlig åtgärd och stater är i regel ovilliga att använda sig av möjligheten såvida en diplomats handlande inte innefattar ett grovt åsidosättande av hans eller hennes skyldigheter. Staten vinnlägger sig vanligtvis om att ha tillräckliga bevis innan en diplomat som är misstänkt för att ha begått handlingar som är oförenliga med den diplomatiska statusen förklaras *persona non grata*. En *persona non grata* förklaring innebär i praktiken att personen i fråga blir utestängd från alla de länder som Sverige samarbetar och utbyter information med.

Även om det inte är en formell förutsättning för en *persona non grata*-förklaring utgör det faktum att en diplomat har brutit mot en straffrättslig bestämmelse i praktiken en tungt vägande omständighet vid bedömning av om det finns tillräckliga skäl för en sådan förklaring. Som angetts finns en skyldighet att följa värdlandets lagar enligt Wienkonventionens bestämmelser.

I sammanhanget kan även nämnas att det finns lindrigare och mer informella åtgärder som kan vidtas när en person med diplomatisk immunitet begår en oönskad och eventuellt olaglig handling.

⁵⁸ Avsnittet bygger på Mahmoudi mfl., Sverige och folkrätt, 4:e upplagan, 2011, s. 117 ff.

Till exempel kan chefen för Säkerhetspolisen på uppdrag av regeringen föra ett samtal om saken med representanter för den främmande makten. Även denna typ av åtgärder syftar till att markera att förfarandet är oacceptabelt och leder i regel till att den aktuella personen får lämna landet.

Informationsåtgärder

En del av polisens brottsförebyggande arbete består i olika informationsåtgärder. Genom att lämna allmän information till personer som på grund av sitt arbete eller av annat skäl skulle kunna komma att kontaktas av en främmande makts underrättelsetjänst kan man skapa en medvetenhet och vaksamhet hos dessa personer, som innebär att t.ex. en värningsprocess försvåras (se ovan). Även då det finns skäl att misstänka att en person har inlett kontakter med en främmande underrättelsetjänst kan direkt information till personen i fråga ha betydelse för att förebygga eller avbryta brottsligheten.

Enligt uppgift från Säkerhetspolisen utgör informationsspridning och kontakter med personer som innehar känslig information en viktig del av myndighetens preventiva arbete. Säkerhetspolisen har förklarat att informationsåtgärder kan utgöra ett effektivt medel för att förebygga olovlig underrättelseverksamhet men samtidigt angett att sådana åtgärder endast har betydelse under en begränsad del av händelseförloppet och innan en person har låtit sig värvas som agent.⁵⁹

⁵⁹ En viktig del i arbetet med att förebygga och avslöja spioneri och olovlig underrättelseverksamhet är att leta efter hittills okända underrättelseaktiviteter. En av metoderna som används kallas omvänd målsökning. Säkerhetspolisen identifierar skyddsvärda verksamheter i det svenska samhället som skulle kunna vara föremål för intresse från andra länders underrättelsetjänster. Sårbarheten hos dessa verksamheter minskar genom att Säkerhetspolisen bygger kontaktnät och informerar om underrättelsehot och riskerna för att verksamheten blir utsatt för spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet.

7.7.4 Olika spaningsåtgärder för att upptäcka (och motverka) otillåten underrättelseverksamhet

Vår bedömning: För den nu aktuella brottsligheten gäller särskilda regler och principer för polisens spaningsmetoder bl.a. i syfte att underlätta Säkerhetspolisens brottsförebyggande och brottsutredande arbete. Betydelsen av dessa åtgärder när det gäller möjligheten att upptäcka och motverka otillåten underrättelseverksamhet bör vägas in vid bedömningen av behovet av en utvidgad kriminalisering.

I den polisiära underrättelseverksamheten inhämtas och inkommer upplysningar på olika sätt, bl.a. genom vidtagande av olika spaningsåtgärder. Spaningsåtgärder kan bestå i olika slags hemliga tvångsmedel (se ovan avsnitt 7.7.2) men kan också avse andra spaningsmetoder såsom signalspaning, provokativa åtgärder, användning av s.k. källor (dvs. privatpersoner) och olika slag av tekniska spaningsmetoder.⁶⁰ I det följande redovisas vad signalspaning innebär och vilka rättsliga förutsättningar som gäller för spaningsåtgärden samt några andra spaningsformer som förekommer vid nu aktuell brottslighet. Redovisningen är inte uttömmande utan lämnas för att ge en bild av hur information om en otillåten underrättelseverksamhet kan komma Säkerhetspolisen tillhanda.

Signalspaning

Signalspaning är en metod för att inhämta signaler i eter och i kabel. Signalspaning regleras i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (härefter signalspaningslagen).

I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet anges försvarsunderrättelseverksamhetens uppgifter. Där framgår att försvarsunderrättelseverksamhet ska bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet, samt att verksamheten endast får avse utländska förhållanden. Regeringen ska bestämma försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning. Inom ramen för denna inriktning får de myndigheter som regeringen bestämmer ange en närmare inriktning av verksamheten (1 §). I 4 § anges att det inom försvars-

⁶⁰ Se SOU 2010:103 s. 128, 164 och 231.

underrättelseverksamhet inte får vidtas uppgifter som syftar till att lösa uppgifter som ligger inom ramen för polisens eller andra myndigheters brottsförebyggande eller brottsbekämpande verksamhet. Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser får dock de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet lämna stöd till andra myndigheters brottsbekämpande eller brottsförebyggande verksamhet.

Signalspaning utförs av Försvarets radioanstalt (FRA) efter angivande av inriktning av regeringen, Regeringskansliet, Försvarmakten, Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen.⁶¹ Inhämtningen får endast ske för vissa i lagen särskilt angivna ändamål, bl.a. för att kartlägga yttre militära hot mot landet, allvarliga yttre hot mot samhällets infrastrukturer eller främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen (se 1 § signalspaningslagen).

Gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamhet och den brottsbekämpande verksamheten är inte helt tydlig och saken har behandlats i olika sammanhang. Regeringen har betonat att försvarsunderrättelseverksamhet inte utgör en brottsbekämpande verksamhet och att den inte får innefatta förfaranden i samband med förundersökning (jfr ovan och 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet). Det är alltså inte möjligt för FRA att bistå polisen med signalspaning inom ramen för en förundersökning. I samband med en förundersökning är de brottsbekämpande myndigheterna istället hänvisade att använda sådana hemliga tvångsmedel som regleras i rättegångsbalken (se ovan).⁶²

Inhämtningen får ske i såväl etern som i tråd, men får inte avse signaler mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige. Inhämtningen som sker i tråd får endast avse signaler som förs över Sveriges gräns i tråd som ägs av en operatör. Inhämtningen ska ske automatiserat med hjälp av sökbegrepp. En inriktning av signalspaningen får inte avse endast en viss fysisk person.

Tillstånd till signalspaning lämnas av Försvarsunderrättelsesdomstolen efter ansökan av FRA. Ett tillstånd får ges för högst sex månader i taget. En möjlighet finns också för FRA att fatta beslut i särskilt brådskande fall.

⁶¹ Säkerhetspolisen och Försvarmaktens möjlighet att ange inriktning tillkom genom en lagändring den 1 januari 2013, se SFS 2012:801, prop. 2011/12:179, bet. 2012/13:JuU7 och rskr 2012/13:61.

⁶² Prop. 2006/07:63 sid. 43 ff. och sid. 108 samt SOU 2009:66 sid. 64 f och s. 106.

Andra spaningsmetoder

I arbetet med att upptäcka och beivra brott är det ibland nödvändigt att använda särskilda arbetsmetoder inom ramen för en dold spanings- och utredningsverksamhet. Det kan t.ex. vara fråga om s.k. infiltration, provokativa åtgärder och användning av tekniska spaningshjälpmedel (t.ex. s.k. pejling). För Säkerhetspolisens del är också användningen av källor, dvs. enskilda personer, av stor betydelse.

Flera av de spaningsmetoder som polisen använder är inte särskilt reglerade utan vidtas med stöd av de allmänna befogenheterna i bl.a. polislagen (1984:387). Den s.k. Polismetodutredningen har lämnat förslag till lagreglering av vissa särskilda spaningsmetoder i sitt slutbetänkande, *Särskilda spaningsmetoder* (SOU 2010:103). Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

7.7.5 Dold underrättelseverksamhet med hemliga eller konspirativa metoder förekommer i en omfattning som är betydande

Vår bedömning: Utredningens underlag ger stöd för slutsatsen att dold underrättelseverksamhet med hemliga eller konspirativa metoder förekommer i Sverige mot svenska intressen i en omfattning som kan sägas vara betydande.

I följande avsnitt redovisas utredningens bedömning av omfattningen av dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder. Frågan har betydelse för bedömningen av om det finns tillräckliga skäl för en utvidgad kriminalisering. Om konstaterade problem och brister i lagstiftningen (se ovan avsnitt 7.7.1) i praktiken inte utgör ett problem av någon omfattning kan det ifrågasättas om en utvidgning av det straffbara området är befogad.

Med hänsyn till den sekretess som råder på området kan redovisningen inte ske med någon närmare exakthet eller göras detaljerad.

Enligt Säkerhetspolisen är spioneribrotten, på grund av de säkerhetsmedvetna aktörerna och brottslighetens särskilda former, de svåraste brotten att utreda för det svenska polisväsendet. Det är också av betydelse i sammanhanget att brotten i praktiken aldrig kommer till polisens kännedom genom en polisanmälan.

Enligt uppgift i Säkerhetspolisens verksamhetsberättelse för år 2011 har ungefär 15 länder underrättelsepersonal stationerad i Sverige.⁶³ Andra länder bedriver underrättelseverksamhet genom resande personal som vistas tillfälligt i Sverige. Under den senaste 20-årsperioden har Säkerhetspolisen enligt egen uppgift observerat belagd eller misstänkt otillåten underrättelseverksamhet från ungefär 50 länder. I cirka hälften av fallen är det i första hand fråga om s.k. flyktingspionage, i vissa fall i kombination med annan otillåten underrättelseverksamhet.

Enligt Säkerhetspolisen innehar många – men långt ifrån alla – underrättelseofficerare sådana befattningar vid sina länders officiella representationer som innebär en diplomatisk täckmantel. Säkerhetspolisen känner emellertid även till underrättelseofficerare och underrättelseaktiviteter som utgår från företag, nyhetsbyråer, flygbolag, religiösa samfund m.m. Underrättelseofficerare kan också ”gömma sig” i inresande delegationer eller uppträda som studenter, gästforskare och praktikanter.

Enligt Säkerhetspolisen pågår underrättelseverksamheten dagligen och i en betydande omfattning. Det finns ett relativt stort antal oanmälda men av Säkerhetspolisen identifierade underrättelseofficerare i Sverige. Både när det gäller antalet underrättelseofficerare och omfattningen av den otillåtna underrättelseverksamheten finns dock ett betydande mörkertal.

Säkerhetspolisen har för utredningen redovisat att all otillåten underrättelseverksamhet innefattar konspirationer i olika former för att hålla verksamheten dold. Det konspirativa beteendet har angetts vara en inneboende del av spionaget.

Säkerhetspolisen har presenterat underlag för en kvantifiering av företeelsen främmande underrättelseverksamhet som sker hemligen eller med konspirativa metoder. Den slutsats som kan dras av uppgifterna i underlaget är att antalet personer som kan misstänkas ägna sig åt brottslighet som faller under 19 kap. brottsbalken är relativt stort. Antalet individer som kan misstänkas utöva brott eller planera att utöva ett brott mot Sveriges säkerhet uppgår enligt Säkerhetspolisen till flera hundra. När det gäller antalet individer som har kontakt med främmande makts underrättelsetjänst, är utsatta för misstänkta värvningsförsök eller utsatta för främmande underrättelsetjänsts indirekta eller direkta intresse är det enligt Säkerhetspolisen fråga om flera tusen.

⁶³ www.sakerhetspolisen.se

Av betydelse när det gäller spioneri är inte enbart omfattningen räknat i antalet misstänkta eller utredda brott utan även omfattningen av skador som orsakas av brottsligheten. Ett enda spioneribrott kan orsaka mycket stora skador för rikets säkerhet, både i kvalitativt och kvantitativt avseende. Om t.ex. en agent delger främmande makt stora delar av en försvarsgrens fortifikationer (befästningar) kan hela försvaret av riket vara i fara i händelse av krig. Ett spionage mot en teleoperatör skulle kunna innebära att en främmande makt skaffar sig teknisk möjlighet att avlyssna statens telekommunikationer.

Sammanfattningsvis ger Säkerhetspolisens uppgifter fog för slutsatsen att dold underrättelseverksamhet med hemliga eller konspirativa metoder förekommer i en omfattning som kan sägas vara betydande. Säkerhetspolisen och Försvarsmakten observerar varje år åtskilliga fall av misstänkt otillåten underrättelseverksamhet från olika länders sida som kan hota svenska intressen. Problemet är enligt vår mening av sådan omfattning att det talar för en förändring av den straffrättsliga lagstiftningen.

7.7.6 Skyddsintresset väger tungt och talar för en heltäckande kriminalisering

Vår bedömning: En kriminalisering syftar till att skydda Sveriges säkerhet. Eftersom det är fråga om ett skyddsintresse av uppenbart stor vikt är en relativt tilltagen skyddszon motiverad. Det innebär att det kan finnas skäl att kriminalisera handlingar som har ett visst avstånd till skyddsintresset och som på ett indirekt sätt kan hota det.

Som framgått har Säkerhetspolisen kunnat belägga att det förekommer otillåten underrättelseverksamhet mot Sverige som det med hänsyn till verksamhetens former och den nuvarande lagstiftningens utformning är svårt att ingripa mot. Verksamheten bedöms förekomma i en i sammanhanget betydande omfattning.

Även om det inte i alla fall är möjligt att närmare slå fast verksamhetens inriktning, eller i vilken utsträckning den har lett till att känslig information kommit i orätta händer, kan förhållandet i sig sägas innebära en risk för skada för svenska intressen genom att det möjliggör för främmande makt att komma över sådan information.

Verksamheten utgör enligt vår bedömning en straffvärd gärning och ett hot mot Sveriges säkerhet.

En förändring av lagen skulle syfta till att stärka skyddet för rikets säkerhet. Skyddsintresset är av uppenbart stor vikt och avser förhållanden av grundläggande betydelse för hela det svenska samhället. I den mån det är möjligt att rangordna olika skyddsintressen anses det, tillsammans med mänskligt liv, utgöra det högsta värdet.⁶⁴

Skyddsintressets särskilda vikt medför att höga krav måste ställas när det gäller en effektiv och ändamålsenlig strafflagstiftning. Det är viktigt att det finns goda möjligheter att förhindra att skada uppstår och att lagstiftningen fångar upp straffvärda förfaranden som kan hota skyddsintresset. Med hänsyn härtill kan en förhållandevis långtgående och heltäckande strafflagstiftning vara motiverad. Skyddsintressets värde utgör skäl för att överväga en kriminalisering även av sådana gärningar som är mer avlägsna i förhållande till en direkt kränkning av skyddsintresset. Det kan t.ex. vara motiverat att kriminalisera gärningar som fullbordade brott, trots att de närmast utgör förstadier till spioneri, i syfte att kunna ingripa så tidigt som möjligt för att undvika den oönskade effekten och för att tillförsäkra intressena en tillräcklig skyddszon.⁶⁵

Den verksamhet som nu är aktuell innebär i sig inte en direkt kränkning av skyddsintresset. I stället innebär den en form av förberedelse eller hjälpmedel för att uppnå en sådan kränkning. På så sätt kan den på ovan nämnt sätt sägas befinna sig på visst avstånd från skyddsintresset och utgöra ett förstadie till brott. Skyddsintressets värde innebär att en sådan kriminalisering kan vara motive-rad. Vi återkommer i avsnitten 7.8.2 och 7.8.3 till frågan om vilka förfaranden som bör omfattas av det straffbara området och kravet på närhet till skyddsintresset.

⁶⁴ Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2010, s. 56.

⁶⁵ Se bl.a. Asp m.fl., a.a., s. 57 ff., och Ds 2007:13 s. 107 f.

7.7.7 Andra intressen kan tala mot en utvidgning av det straffbara området

Vår bedömning: En utvidgning av det straffrättsliga området kan påverka vissa grundläggande fri- och rättigheter, t.ex. yttrande- och informationsfriheten samt skyddet för privatlivet. Intresset av att så långt det är möjligt lämna dessa fri- och rättigheter oinskränkta måste vägas in vid bedömningen av om den straffrättsliga regleringen bör förändras.

I avsnitt 7.6.1 har vi konstaterat att en kriminalisering endast bör vidtas när det bedöms som nödvändigt och när andra åtgärder inte är möjliga att vidta för att uppnå samma resultat. Det beror bl.a. på att en kriminalisering kan inskränka medborgarnas friheter i olika avseenden. När en utvidgad strafflagstiftning övervägs finns det skäl att ställa sig frågan om åtgärden framstår som proportionerlig i förhållande till sitt ändamål och de motstående intressen som kan finnas. För att rätt kunna bedöma proportionaliteten av en viss åtgärd krävs kännedom både om behovet och de positiva effekterna av åtgärden i fråga och om de motstående intressena och åtgärdernas negativa effekter för dessa.⁶⁶

I följande avsnitt behandlas vissa grundläggande fri- och rättigheter som skulle kunna påverkas negativt av en utvidgad strafflagstiftning och som således representerar intressen som kan tala mot en alltför heltäckande och långtgående strafflagstiftning.

Europakonventionen

Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har inkorporerats i svensk rätt och gäller som svensk lag. I konventionens artikel 8 anges att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får under vissa förutsättningar inskränkas om det sker med stöd av lag och är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle (artikel 8.2). Exempel på hänsyn som kan göra en inskränkning nödvändig är behovet av att slå vakt om statens säkerhet, förebygga brott och värna folkhälsan.

⁶⁶ Integritetsskyddskommitténs delbetänkande *Skyddet för den personliga integriteten* (SOU 2007:22), del I, s. 449.

Rätten till skydd för privatlivet är mångfacetterad och omfattar skydd mot en mängd åtgärder och företeelser. På ett övergripande plan anses skyddet emellertid innebära att varje person ska ha en rätt att utvecklas i förhållande till andra människor utan inblandning från utomstående. Artikel 9 innefattar alltså en rätt att bli lämnad i fred. Denna rätt innebär ett skydd mot att bli fotograferad eller avlyssnad och att få fotografier, filmer eller ljudinspelningar av privat karaktär publicerade eller använda i ovidkommande syften.⁶⁷

Vissa rättigheter som berör privatlivet skyddas även i andra artiklar i konventionen, t.ex. artikel 9 som avser friheten att utöva sin religion. Även artikel 10 kan sägas beröra privatlivet. I artikeln stadgas att var och en har rätt till yttrandefrihet. Det innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.

Konventionen medger att yttrandefriheten inskränks om det sker inom snäva gränser och är grundat på övertygande skäl. Enligt artikel 10.2 kan en inskränkning av yttrandefriheten vara godtagbar om den anges i lag och sker för att tillgodose något av ändamålen som räknas upp i artikeln, däribland statens säkerhet och den territoriella integriteten. Dessutom måste det vara fråga om en inskränkning som är nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose något av de uppräknade ändamålen.

Regeringsformen

Flera grundläggande fri- och rättigheter är lagfästa även i regeringsformen (RF). Utgångspunkten för fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen är att det gäller för svenska medborgare. Samtidigt tillerkänns även andra personer här i riket ett betydande skydd. Till sin omfattning är detta skydd – med några få undantag – närmast identiskt med det skydd som svenska medborgare har. Skillnaden är att grundlagsskyddet är svagare än för svenska medborgare genom att flera av fri- och rättigheterna kan begränsas genom särskilda föreskrifter i lag (se 2 kap. 25 § RF).⁶⁸

I 1 kap. 2 § RF finns ett stadgande som ger uttryck för vissa särskilt viktiga mål för den samhälleliga verksamheten men som inte grundar några rättigheter för enskilda. I bestämmelsen anges bl.a.

⁶⁷ SOU 2008:3 s. 74 ff och s. 81.

⁶⁸ Prop. 2009/10:80 s. 149.

att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare uttalas att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

De rättsligt bindande rättigheterna har samlats i 2 kap. RF. I 2 kap. 1 § anges bl.a. att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet och informationsfrihet. Yttrandefrihet definieras i bestämmelsen som frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfrihet avser en frihet att inhämta och ta emot upplysningar som att i övrigt ta del av andras yttranden.

Nämnda fri- och rättigheter får emellertid med stöd av 2 kap. 20 § RF begränsas genom lag om det sker för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får enligt 2 kap. 21 § RF aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. I 2 kap. 23 § RF anges att yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet eller förebyggandet och beivrandet av brott.

Vår bedömning

Av redogörelsen ovan framgår att grundläggande fri- och rättigheter i vissa fall kan inskränkas om det finns tungt vägande skäl för det. Bland annat Integritetsskyddskommittén har understrukit vikten av att en proportionalitetsbedömning alltid görs när ett lagförslag som kan ha integritetsinskränkande inslag övervägs samt av att det sker en tydlig redovisning av analysen i förarbetena.⁶⁹

Vi har i avsnitt 7.7.6 slagit fast att de intressen som skyddas av straffbestämmelserna i 19 kap. brottsbalken väger tungt. För vår del är det aktuellt att ta ställning till om det skydd som dessa tungt vägande intressen har genom den nuvarande regleringen är tillräckligt eller om det krävs en förändring innebärande en utvidgning av det straffbara området. Om en sådan utvidgning även innebär en inskränkning av någon grundläggande fri- och rättighet ska alltså en proportionalitetsprincip tillämpas vid bedömningen av om åtgärden har tillräckliga skäl för sig. Vi återkommer till frågan i avsnitt 7.9.8.

⁶⁹ SOU 2007:22 s. 449.

7.7.8 Vår slutsats: Det finns behov av en förändrad straffrättslig reglering

Vår bedömning: Med hänsyn till att otillåten underrättelseverksamhet utgör ett hot mot Sveriges säkerhet men ändå kan ske i vissa former i en betydande omfattning utan att det i praktiken är möjligt att ingripa mot verksamheten, kan det med fog hävdas att den nuvarande strafflagstiftningen inte innebär ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet. Det finns även underlag för påståendet att den nuvarande ordningen inte innebär tillräckliga möjligheter att ingripa mot förfaranden som föregår ett spioneribrott. Det finns därför skäl att överväga en förändring av lagstiftningen som gör den mer träffsäker och som ökar möjligheten att ingripa tidigare i en händelsekedja för att utöka skyddet för Sveriges säkerhet.

Inom Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Åklagarmyndigheten finns en omfattande kunskap om och erfarenhet av olika former av otillåten underrättelseverksamhet. Myndigheterna har med hänvisning till verkliga fall beskrivit hur främmande makt kan antas bedriva otillåten underrättelseverksamhet mot grundläggande svenska intressen. Vi har i avsnitt 7.7.5 konstaterat att sådan verksamhet förekommer i en omfattning som är betydande.

Av det underlag som har presenterats för utredningen framgår att viss underrättelseverksamhet sker med hemliga eller konspirativa metoder, vilket innebär att verksamheten är svårupptäckt och att det i praktiken är svårt att fullt ut klarlägga vilka uppgifter som hanteras, har hanterats eller som man avser att hantera. Metoderna kan liknas vid ett skyddande skal inom vilket den brottsliga verksamheten kan ske utan att den är möjlig att avslöja, eller vid ett effektivt brottsverktyg som möjliggör genomförandet av brottsplanen. Det har också framgått att otillåten underrättelseverksamhet i regel innefattar ett omfattande och tidsutdraget planerings- och förberedelsearbete. Även denna del av verksamheten kan vara förenad med olika hemliga eller konspirativa metoder.

Det är när det gäller i stort sett all brottslighet rimligt att anta att en gärningsman är kreativ vid planeringen och utförandet av brottet och att han eller hon anstränger sig för att finna sätt att undgå upptäckt. I viss utsträckning kan det hävdas att det utgör en uppgift för de brottsbekämpande myndigheterna att med hjälp av

olika arbetsformer och arbetsverktyg finna vägar att avslöja dessa metoder och den bakomliggande brottsligheten. Det är alltså inte givet att det problem som nu har påtalats ska avhjälpas genom en förändrad strafflagstiftning. Som framgått har bl.a. Säkerhetspolisen getts särskilda möjligheter att med stöd i lag vidta olika tvångsåtgärder för att förhindra och utreda brott mot Sveriges säkerhet. Inom ramen för ett annat utredningsuppdrag har övervägts om lagstiftningen behöver förändras för att bättre tillgodose Säkerhetspolisens behov. De förslag som den utredningen har lett till har redovisats i avsnitt 7.7.2.

Enligt vår mening bör den straffrättsliga regleringen ha en utformning som innebär att den på ett effektivt och ändamålsenligt sätt träffar de straffvärda förfaranden som kan hota det aktuella skyddsintresset. Om det finns uppenbara sätt att kringgå en straffbestämmelse, t.ex. genom att tillämpa särskilda försiktighetsmetoder, kan straffbestämmelserna knappast sägas leva upp till det kravet. Ett problem med den nuvarande lagstiftningen är också att vissa straffvärda förfaranden faller utanför det kriminaliserade området. Det är fråga om förstadier till spioneri eller annan otillåten underrättelseverksamhet som inte omfattas av någon osjälvsständig brottsform.

Sammanfattningsvis kan sägas att vår analys har gett vid handen att de problem och brister som den nuvarande regleringen är förenad med i huvudsak utgörs av att det straffsanktionerade området inte är tillräckligt omfattande. Det innebär att i och för sig straffvärda förfaranden som kan hota Sveriges säkerhet inte är förenade med ett straffhot och faller utanför det straffbara området. Våra övriga förslag, eller de ändringar som eventuellt kan ske i lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, innebär inte att denna brist i lagstiftningen åtgärdas.

Det förhållandet att det förekommer olika former av otillåten underrättelseverksamhet mot grundläggande svenska intressen, som observeras av Säkerhetspolisen och Försvarsmakten men som myndigheterna saknar möjlighet att ingripa mot utgör ett allvarligt problem. Det är också stötande att åtgärder som typiskt sett vidtas som förberedelser till brott mot Sveriges säkerhet kan ske straffritt. Med hänsyn till att brotten mot Sveriges säkerhet avser att skydda intressen av särskild vikt, och till den omfattande och irreparabla skada som kan uppstå vid ett fullbordat brott, är det angeläget att det finns goda möjligheter att i tid ingripa mot en verksamhet som kan hota dessa intressen.

I 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken kriminaliseras i dag verksamhet för anskaffande av uppgifter som det kan skada en främmande makts säkerhet att en annan främmande makt känner till. Motsvarande bestämmelse saknas för olovlig underrättelseverksamhet som kan hota Sveriges säkerhet. Det kan tyckas anmärkningsvärt att den nuvarande regleringen synes innebära större möjligheter att ingripa mot otillåten underrättelseverksamhet som kan hota ett annat lands säkerhet, än när det är fråga om samma typ av verksamhet som riktar sig mot svenska intressen. Straffbestämmelsen i 10 § första stycket visar också att en kriminalisering av verksamhet som syftar till anskaffande av känsliga uppgifter i och för sig inte är främmande för den svenska rättsordningen.

En förändring av den straffrättsliga regleringen skulle i första hand ha ett preventivt syfte. Som framgått av vår redogörelse finns det redan i dag en rad lagfästa åtgärder som kan vidtas när det finns anledning att misstänka att det pågår en otillåten underrättelseverksamhet, varav ett antal inte förutsätter en konkret brottsmisstanke. Även olika former av informativa åtgärder kan vidtas som har en preventiv betydelse. Dessa åtgärder kan emellertid inte antas leda till en lösning av det beskrivna problemet eller anses innebära ett tillräckligt skydd av det skyddsvärda intresset, Sveriges säkerhet. Även med beaktande av alternativa åtgärder framstår det enligt vår bedömning som berättigat att överväga en förändring av den straffrättsliga lagstiftningen som förstärker skyddet för Sveriges säkerhet.

De förfaranden som skulle omfattas av en kriminalisering utförs i allmänhet av resursstarka ”professionella” aktörer. I regel har de en gedigen kunskap om det svenska systemet och är specialutbildade för uppdraget. Vidare använder de särskilda metoder och teknik för att nå framgång. Enligt vår mening bör den straffrättsliga regleringen utformas även med beaktande av dessa förhållanden. För att det i nu aktuellt sammanhang ska vara möjligt att tala om en effektiv strafflagstiftning måste den innebära möjligheter att ingripa mot straffvärda förfaranden trots nämnda förhållanden.

Den nuvarande ordningen är mycket resurskrävande. Säkerhetspolisen och den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten lägger ned stora resurser i tid och pengar för att på olika sätt försöka motverka den brottslighet som döljs genom konspirativa åtgärder. En misstanke om spioneri kan generera arbete i flera år för myndigheterna. Trots nedlagda arbetsinsatser, och trots en stark övertygelse

om att brott begås, eller är på väg att begås, är det sällan möjligt att finna tillräcklig bevisning för åtal.

Enligt vår mening innehåller den nuvarande lagstiftningen en brist som bör botas. Bristen består i att det saknas en straffbestämmelse som riktar in sig mot verksamhet som kan leda fram till, eller är förenad med, spioneri och som innebär möjligheter att ingripa tidigare i ett händelseförlopp. Av naturliga skäl skulle ett sådant brott ha ett lägre straffvärde än t.ex. spioneri.

Frågan om hur en sådan straffbestämmelse kan och bör utformas behandlas i nästa avsnitt.

7.8 Hur kan och bör behovet av en förändrad straffrättslig reglering tillgodoses?

Vi har i föregående avsnitt konstaterat att det finns behov av en förändrad straffrättslig reglering. En fråga som återstår att överväga, och som vi behandlar i följande avsnitt, är hur en sådan förändring kan och bör ske.

7.8.1 Allmänna utgångspunkter

I våra överväganden har vi beaktat de grundläggande principer för kriminalisering som redovisas i avsnitt 7.6.1 och funnit att de flesta av dessa är uppfyllda. Frågan om avgränsning och effektivitet kvarstår emellertid att behandla (se nedan avsnitt 7.8.3). Resursfrågan återkommer vi till i vår konsekvensanalys. När vi har övervägt hur en förändring bör ske har legalitetsprincipen, konformitetsprincipen och skuldprincipen varit styrande (se ovan avsnitt). Det innebär bl.a. att vi har eftersträvat en lagstiftning som är väl avgränsad och enkel att förstå. Tillämpningsområdet ska vara klart och entydigt så att den enskilde kan förutse när och hur hon eller han kan bli föremål för straffansvar.

En annan viktig utgångspunkt har varit att den straffrättsliga förändringen – som innebär en utvidgning av det kriminaliserade området – inte ska vara större än vad som är nödvändigt för att tillgodose förändringsbehovet och för att uppnå det eftersträlvade syftet. Kriminaliseringen ska begränsas till verkligt straffvärda förfaranden och endast drabba den som uppvisat skuld. Det är viktigt att lagstiftningen uppfattas som rättvis och proportionerlig.

7.8.2 Det övergripande syftet med en förändring av den straffrättsliga regleringen

Vår slutsats: Förändringen av strafflagstiftningen ska ske för att förstärka skyddet för Sveriges säkerhet och innebära att dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder under vissa förutsättningar omfattas av det straffbara området.

Syftet med förändringen är att åstadkomma ett mer effektivt och ändamålsenligt skydd mot främmande makts dolda underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder. Vi har i avsnitt 7.7.6 konstaterat att sådan underrättelseverksamhet är straffvärd och innebär ett hot mot Sveriges säkerhet. En förändring skulle således innebära ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet genom en utvidgning av det kriminaliserade området.

7.8.3 En effektiv och väl avgränsad strafflagstiftning

Vår bedömning: En utvidgning av det straffbara området bör begränsas till verkligt straffvärda förfaranden och ta sikte på bedrivande av verksamhet. En avgränsning bör ske så att inte handlingar som befinner sig på ett alltför avlägset avstånd från skyddsintresset – Sveriges säkerhet – omfattas. Straffansvar bör inte förutsätta att det kan bevisas vilka uppgifter som har hantierats i verksamheten eller som den syftar till att komma över. Det bör inte heller uppställas krav på skada. För straffansvar bör dock krävas att det kan visas att verksamheten har haft viss inriktning. Även om en gärningsman har straffrättslig immunitet kan en straffbestämmelse sägas vara effektiv och ha en preventiv betydelse.

Avgränsningen av det straffbara området

En utvidgning av det straffbara området bör ske på sådant sätt att det endast omfattar straffvärda förfaranden, dvs. gärningar som kan bidra till att skyddsintresset kränks eller som innefattar en fara/risk för en sådan kränkning. För att en nykriminalisering ska vara moti-

verad krävs dessutom att den risk för kränkning av skyddsintresset som gärningen innebär inte är alltför avlägsen eller obetydlig. Även om förändringen syftar till att utvidga den skyddszon som omger det aktuella skyddsintresset (Sveriges säkerhet) bör kopplingen mellan detta intresse och de handlingar som kriminaliseras inte vara långsökt eller konstruerad.

Enligt vår bedömning bör strafflagstiftningen ta sikte på verksamhet som bedrivs i underrättelsesyfte och i konspiratoriska eller hemliga former. Det innebär bl.a. att enstaka handlingar faller utanför det straffbara området.

Med hänsyn till de problem och brister som den nuvarande strafflagstiftning är förenad med och till det övergripande syftet med förändringen, bör det för straffansvar inte krävas att det kan utredas exakt vilka uppgifter som hanteras eller har hanterats inom verksamheten eller som den syftar till att komma över. Det bör inte heller utgöra en förutsättning för straffansvar att uppgifter som har hanterats är av särskilt slag, eller ens att några uppgifter alls har hanterats.

Eftersom en kriminalisering ska bidra till bättre möjligheter att förebygga skada och möjliggöra tidigare ingripanden mot otillåten underrättelseverksamhet bör det för straffansvar inte heller förutsättas att en viss skadlig effekt har uppkommit. Vi anser att en kriminalisering som i stället tar sikte på en risk för kränkning av skyddsintresset är motiverad med hänsyn till att det är fråga om skyddsintressen av det viktigaste slaget.⁷⁰

Utifrån framför allt Säkerhetspolisens redogörelse kan man sluta sig till att det finns en viss metod, ett visst tillvägagångssätt, som är intimt förknippat med spioneri. Det kan liknas vid ett unikt mönster som en otillåten underrättelseverksamhet i princip alltid följer. Mönstret består i ett s.k. konspirativt beteende som enligt Säkerhetspolisen utgör en inneboende del av ett spioneri. Om en person som man vet har kopplingar med främmande makt betar sig på ett sätt som överensstämmer med mönstret, dvs. ger uttryck för ett konspirativt beteende, kan det på goda grunder antas att personen ägnar sig åt, eller avser att ägna sig åt, en otillåten underrättelseverksamhet i form av spioneri.

Från ett straffrättsligt perspektiv är det emellertid inte möjligt att lägga ovanstående antagande till grund för kriminalisering av ett beteende som objektivt sett överensstämmer med det aktuella

⁷⁰ Jfr Asp m.fl., a.a., sid. 58 ff och Jareborg, Allmän kriminalrätt, 2001, s. 54.

mönstret, dvs. en kriminalisering av konspirativt beteende. Det kan inte uteslutas att en person som inte ägnar sig åt otillåten underrättelseverksamhet – medvetet eller omedvetet – beter sig i enlighet med mönstret och uppträder konspirativt t.ex. genom att åka tunnelbana på ett avvikande sätt, vidta s.k. antiövervakningsåtgärder eller använda sådan teknik som vanligtvis används i samband med en spionverksamhet. Ett straffbeläggande av konspirativt beteende (i sig) skulle därmed riskera att drabba även oskyldiga personer och träffa gärningar som inte är straffvärda.

För att undvika det har vi funnit att straffansvar endast bör komma ifråga när det utifrån omständigheterna i det enskilda fallet kan sägas att verksamheten har haft viss inriktning. Därutöver bör en avgränsning ske i subjektivt hänseende så att endast en person som agerar medveten om att verksamheten kan gynna främmande makt träffas av straffansvar.

Med ovan angiven avgränsning är det vår bedömning att den underrättelseverksamhet som bedrivs legitimt av andra stater eller som öppet deklarerats för svenska myndigheter inte påverkas negativt.

Av vad som ovan har redovisats följer att vi har funnit att det inte är möjligt att genomföra en straffrättslig förändring som innebär en kriminalisering av samtliga de förfaranden som kan uppfattas som klandervärda (och som omfattas av begreppet otillåten underrättelseverksamhet, se ovan) och samtidigt lever upp till legalitetsprincipen och kraven när det gäller en lämplig avgränsning. Den avgränsning som vi har funnit väl avvägd innebär att det även i framtiden kommer att krävas viss bevisning om vilket slag av uppgifter som en verksamhet har syftat till att komma över. I förhållande till den nuvarande ordningen innebär den emellertid en utvidgad möjlighet att ingripa mot och lagföra personer med anknytning till främmande makt som ägnar sig åt konspirativt beteende.

Effektiv strafflagstiftning

Den traditionella tolkningen av effektivitetskravet torde vara att den som begår den straffbelagda gärningen i viss högre grad kan upptäckas och lagföras samt att straffstadgandet i sig minskar förekomsten av företeelsen.⁷¹ Det är naturligtvis svårt att göra några säkra bedömningar i dessa avseenden redan innan kriminaliseringen är genomförd.

⁷¹ Ds 2007:13 s. 111.

En förändrad straffreglering i enlighet med vad som ovan har redogjorts för skulle bl.a. komma att träffa underrättelseofficerare. I praktiken uppträder flera av dessa under s.k. täckbefattning och omfattas därför av diplomatisk immunitet (se närmare avsnitt 2.2.2 och avsnitten 7.3.2 och 7.7.3). Det faktum att en straffbelagd gärning i stor utsträckning kan antas komma att begås av personer som inte kan lagföras innebär emellertid inte att straffbestämmelsen inte kan sägas vara effektiv. Även en person med diplomatisk immunitet är skyldig att följa lagen och kan begå brott. Som framgått är det möjligt för den sändande staten att häva immuniteten. Även om det inte sker kan gärningen föranleda olika åtgärder från det mottagande landets sida, ytterst en s.k. *persona non grata* förklaring. Den preventiva effekten av en straffbestämmelse torde således uppnås utan hänsyn till den diplomatiska immuniteten.

Det kan anmärkas att förfarande som skulle vara föremål för en straffbestämmelse upptäcks redan i dag men att förfarandena av skäl som ovan har redogjorts för sällan leder till lagföring.

Enligt vår bedömning kan en straffbestämmelse som tar sikte på dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga och konspirativa metoder förväntas uppfylla kraven på effektivitet och innebära att det oönskade beteendet motverkas. Det har också ett symbolvärde att det kommer till tydligt uttryck i lagen att kränkningar av vissa grundläggande svenska intressen inte är acceptabla, oavsett i vilka former de sker.

7.8.4 Förändringen bör ske genom att ett nytt brott införs i brottsbalken

Vår slutsats: Förändringsbehovet bör tillgodoses genom att ett nytt brott införs i brottsbalken som tar sikte på dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder.

Utifrån ovan angivna utgångspunkter har vi övervägt olika förändringsalternativ, bl.a. ändringar av befintliga straffbestämmelser eller en särskild reglering av straffansvaret vid s.k. osjälvständiga brottsformer. Ett sätt att komma tillrätta med vissa av de problem som den nuvarande lagstiftningen är förenad med och uppnå en ”tidigare” kriminalisering skulle kunna vara att utvidga stämpningsansvaret genom en förändring av 19 kap. 14 § brottsbalken. Vi har

därför övervägt att tillföra den bestämmelsen en mening som, i enlighet med vad som gäller vid högförräderi, innebär att som stämpling till spioneri även ska anses att träda i förbindelse med främmande makt för att förbereda, möjliggöra och underlätta att sådant brott förövas. En sådan förändring skulle sannolikt innebära ökade möjligheter att ingripa mot förfaranden under den s.k. värvningsprocessen och i första hand träffa en blivande eller värvad agent.

Vi har dock stannat för att det är mest ändamålsenligt att utforma en särskild straffbestämmelse som direkt tar sikte på det aktuella handlandet. Enligt vår bedömning är en sådan reglering mest lämplig för att uppnå det eftersträvade syftet och med hänsyn till kraven på en tydlig och väl avgränsad strafflagstiftning.

Straffbestämmelsen ska fånga upp underrättelseverksamhet som sker i sådana former, dvs. med hemliga eller konspirativa metoder, att den i dag faller utanför det straffbara området, eller i vart fall inte leder till lagföring, trots att den utgör ett hot mot Sveriges säkerhet. Den ska omfatta såväl en underrättelseofficer, som företräder främmande makt, som en agent som går främmande makt tillhanda. Enligt vår bedömning är det möjligt att utforma en väl avgränsad och effektiv straffbestämmelse som riktar sig mot sådan verksamhet. Vi redovisar vårt förslag i följande avsnitt.

7.9 En ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige

Vårt förslag: Det införs en särskild straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige i 19 kap. brottsbalken. Straffansvar ska träffa den som, för att gå främmande makt tillhanda, hemligen eller med svikliga medel bedriver verksamhet för anskaffande av sådana uppgifter som avses i 19 kap. 5 §. Straffbestämmelsen ska innehålla en straffskala som föreskriver fängelse i högst två år. Om brottet är grovt ska kunna dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Även den som lämnat mer än tillfällig medverkan till verksamheten ska kunna dömas för brott.

7.9.1 Lagteknisk lösning och brottets rubricering

De gärningar som en förändring av den straffrättsliga regleringen tar sikte på har vissa likheter med regleringen i 19 kap. 10 § brottsbalken (olovlig underrättelseverksamhet). Vi har därför övervägt att tillföra den paragrafen ett nytt stycke, i vilket den nu aktuella gärningstypen straffbeläggs. Eftersom 10 § i så fall skulle omfatta ytterligare en brottstyp har vi dock funnit det lämpligare att reglera det slag av otillåten underrättelseverksamhet som det nu är fråga om i en egen paragraf. För att markera skillnaden i förhållande till annan olovlig underrättelseverksamhet och det skyddsintresse som ligger i botten har vi föreslagit att brottet ska benämnas olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. Med hänsyn till att straffbestämmelsen har Sveriges säkerhet som skyddsintresse är det också en lämplig ordning att den nämns före de andra formerna av olovlig underrättelseverksamhet (se nedan avsnitt 8.5.2 angående våra övriga förslag till förändringar av 19 kap. 10 §).

7.9.2 Närmare om tillämpningsområdet

Den föreslagna straffbestämmelsen är avsedd att komplettera nuvarande strafflagstiftning genom att fånga upp sådana förfaranden som är straffvärda men som i dag faller utanför det straffbara området. Som vi har konstaterat i avsnitt 7.7.8 innebär nuvarande lagstiftning inte ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot underrättelseverksamhet som sker dolt eller med konspirativa metoder. En ny straffbestämmelse bör därför ta sikte på underrättelseverksamhet som sker i sådana former.

Den underrättelseverksamhet som är avsedd att straffbeläggas är till sina former mycket lik den som regleras i 19 kap. 10 § brottsbalken. För en tillämpning av straffbestämmelsen ska för det första krävas att det är fråga om *verksamhet*. Det innebär att enstaka åtgärder inte är straffbara utan att det ska röra sig om en serie åtgärder av visst slag och med visst samband. Vidare krävs någon grad av planmässighet och organisation. Samtidigt är det naturligt att åtgärderna vidtas med ibland långa tidsmässiga mellanrum.

Av vår redogörelse för vad vi avser med dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder framgår att det sammanfaller med vad lagstiftaren har avsett med verksamhet som bedrivs *"hemligen eller med användande av svikliga medel"* i 19 kap. 10 § andra stycket. Enligt förarbetena till den bestämmel-

sen omfattas verksamhet som sker med iakttagande av särskilda försiktighetsmått, t.ex. att underrättelserna överlämnas hemligt vid telefonsamtal som är svåra att spåra eller i brev med chifferskrift, eller med användande av falska identitetspapper eller andra vilseledande uppgifter. Eftersom begreppet är känt och inarbetat i praxis har vi ansett att det är lämpligt att använda samma formulering i en ny straffbestämmelse.

Som tidigare påtalats är vårt syfte att åstadkomma ett skydd mot sådana förfaranden som kan innebära att ett spioneribrott begås. Med andra ord kan straffbestämmelsen sägas ta sikte på förstadier till spioneri. Kriminaliseringen kan också sägas ta sikte på en metod som är straffvärd därför att den i princip alltid är förenad med ett uppsåt att begå spioneri. Som vi har konstaterat i avsnitt 7.8.3 är det emellertid inte metoden i sig som straffbeläggs. För tillämpningen är det alltså inte tillräckligt att det kan konstateras att en person har handlat i enlighet med metoden.

För att urskilja de verkligt straffvärda förfarandena bör tillämpningsområdet avgränsas till verksamhet med viss inriktning. Samtidigt är det, med hänsyn till de problem och brister som nuvarande lagstiftning och framför allt spioneribestämmelsen är förenad med, inte är lämpligt att uppställa krav på att det ska klarläggas exakt vilka uppgifter som man avsett att komma över genom verksamheten eller att tillämpningen förutsätter en s.k. menbedömning.

För att uppnå en rimlig balans mellan de olika intressen som gör sig gällande föreslår vi att straffbestämmelsen avgränsas till att avse verksamhet som sker för *anskaffande av sådana uppgifter som avses i 19 kap. 5 § brottsbalken*. Det innebär att det ska kunna konstateras dels att det utifrån objektiva utgångspunkter är fråga om verksamhet som till sin natur är sådan att den kan vara förenad med eller leda till spioneri, dels att verksamheten i det enskilda fallet har haft inriktning mot sådana uppgifter som avses i spioneribestämmelsen, t.ex. genom att den tagit sikte på ett företag eller en myndighet vars verksamhet innefattar en hantering av uppgifter av sådant slag. Med andra ord ska domstolen kunna sluta sig till att verksamheten haft som mål att komma över uppgifter av ett visst slag.

Straffansvar förutsätter alltså inte att verksamheten faktiskt har innefattat ett anskaffande av uppgifter utan endast att den syftat till att möjliggöra eller underlätta ett sådant anskaffande. Formuleringen ”verksamhet för anskaffande av uppgifter” är avsedd att ha samma innebörd som vid tillämpningen av nuvarande 19 kap. 10 § brottsbalken.

7.9.3 Krav på direkt uppsåt

För att uppnå en ändamålsenlig avgränsning av tillämpningsområdet och till säkerställande av att straffbestämmelsen inte riskerar att träffa förfaranden som inte är straffvärda anser vi att det för straffansvar bör gälla ett krav på s.k. direkt uppsåt. Med andra ord ska, i likhet med vad som gäller för spioneri, gärningspersonen ha utfört verksamheten för att gå främmande makt tillhanda.

7.9.4 Straffskalan

En utgångspunkt för bedömningen av vilken straffskala som bör gälla för det nya brottet är hur allvarliga de gärningar som omfattas av straffbestämmelsen kan sägas vara (det abstrakta straffvärdet). Av betydelse är då vikten av det skyddsintresse som gärningstypen kan hota. Straffsatsen ska vara proportionerlig i förhållande till det abstrakta straffvärdet. En annan utgångspunkt är att gärningstyper med likvärdiga abstrakta straffvärden bör ha likvärdiga straffsatser. Det är alltså av betydelse hur stränga straff som kan dömas ut för andra brott som kan bedömas som lika allvarliga.

Kriminaliseringen avser att förstärka skyddet mot främmande makts dolda underrättelseverksamhet och värna Sveriges säkerhet. Det är fråga om ett skyddsintresse av mycket stor vikt. Det talar för att den straffbelagda gärningsformen har ett relativt högt abstrakt straffvärde, vilket straffskalan bör återspegla. Samtidigt avser kriminaliseringen gärningar som har ett större avstånd till skyddsintresset än t.ex. spioneri. Som framhållits är syftet att utvidga skyddszonen för det aktuella intresset och åstadkomma en lagstiftning som innebär en möjlighet att ingripa tidigare i en händelsekedja. Straffbestämmelsen är utformad för att det trots konspirativa åtgärder ska vara möjligt att bevisa brott. Sammantaget kan sägas att den aktuella brottsligheten har ett abstrakt straffvärde som är väsentligt lägre än spioneribrottet. Straffskalans övre gräns bör därför sättas lägre än vad som gäller enligt 19 kap. 5 § brottsbalken.

Med hänsyn till att det ändå är fråga om allvarlig brottslighet bör straffskalan vara sträng. Enligt vår bedömning kan brottsligheten betecknas som något allvarligare än olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken. För att markera det bör straffskalan börja på en högre nivå än vad som gäller för det brottet. Sammantaget anser vi att en straffskala som föreskriver fängelse i högst två år bör gälla.

7.9.5 Grovt brott

De gärningar som omfattas av straffbestämmelsen kan med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet variera kraftigt i svårhet. Det är viktigt att det finns möjlighet att vid straffvärdebedömningen beakta samtliga omständigheter i det enskilda fallet och att anpassa straffet efter brottets svårhet. Ett allvarigare brott ska straffas strängare än ett lindrigare brott. Det är också viktigt att de straff som kan dömas ut för gärningar av det allvarligaste slaget uppfattas som adekvata och rimliga i förhållande till brottets allvar och till de straff som kan dömas ut för andra lika allvarliga brott.

Med hänsyn härtill anser vi att det bör finnas utrymme att bedöma ett brott som grovt och att en särskild straffskala då bör gälla som föreskriver fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

När det gäller vad som kan vara av betydelse för bedömningen av om ett brott är grovt bör i första hand samma omständigheter som är relevanta för gradindelningen vid spioneri beaktas. Det innebär att ett brott kan vara att rubricera som grovt om gärningen varit av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig, om den rört förhållanden av stor betydelse eller om den brottslige på grund av allmän eller enskild tjänst anförtrotts särskilt ansvarsfulla arbetsuppgifter (innefattande att handha uppgifter av sådant slag som spioneribestämmelsen avser) och gärningen innefattat ett missbrukande av detta förtroende.

7.9.6 Medverkan

Även den som lämnar medverkan till brottet bör dömas till straffansvar, om medverkan inte endast är tillfällig. Vi anser alltså att tillämpningsområdet i detta avseende bör överensstämma med vad som gäller vid olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § brottsbalken. Det innebär att medverkansansvar endast bör komma ifråga när medverkan ägt rum i den omfattning som fordras för att en ensam gärningsman ska anses ha utövat verksamhet.

7.9.7 Brotts begångna utomlands

Enligt vår bedömning bör straffbestämmelsen inte begränsas till att avse verksamhet som bedrivs här i riket utan även omfatta verksamhet som helt eller delvis sker utomlands. Enligt Säkerhets-

polisens beskrivning är det t.ex. inte ovanligt att en underrättelseofficer handleder en agent från ett annat land eller att möten dem emellan sker utomlands. Sådana förfaranden kan i lika hög grad hota de aktuella skyddsintressena och är därför lika straffvärda som förfaranden som helt utspelar sig på svensk mark.

För det fall brottet inte kan anses begånget i Sverige (se 2 kap. 4 § brottsbalken) torde det i allmänhet följa av den s.k. statskyddsprincipen i 2 kap. 3 § fjärde punkten brottsbalken att svensk domstol har kompetens att döma i målet. Detta eftersom brott enligt straffbestämmelsen i regel får anses förövade mot Sverige. I vissa fall kan dock krävas ett särskilt åtalsförordnande enligt 2 kap. 5 § brottsbalken.

7.9.8 Kriminaliseringens effekter för grundläggande fri- och rättigheter

Som vi har redovisat i avsnitt 7.7.7 ska en proportionalitetsbedömning göras i samband med att en utvidgad strafflagstiftning övervägs. Vi har vid vår behovsanalys funnit att det finns skäl för en utvidgning av det straffbara området. Vi har också nämnt att en sådan förändring skulle kunna innebära en inskränkning av vissa friheter och att det i så fall måste beaktas och vägas mot de fördelar som kan vara förenade med en förändrad lagstiftning.

Straffbestämmelsen har avgränsats till att avse verksamhet som sker på visst sätt (hemligen eller med svikliga medel) med direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Vidare ska verksamheten ha varit av sådant slag och haft sådan inriktning att den kan sägas ha skett för att möjliggöra anskaffande av uppgifter som avses i 19 kap. 5 § brottsbalken. Straffbestämmelsen tar alltså inte direkt sikte på ett uppgiftslämnande utan på en verksamhet som i förlängningen kan leda till informationsöverföring. Det innebär att straffbestämmelsen endast på ett indirekt sätt kan ha betydelse för tryck- och yttrandefriheten. Möjligen kan den – liksom all strafflagstiftning – sägas bidra till en inskränkning av den enskildes allmänna handlingsfrihet. En sådan inskränkning har dock starka skäl för sig.

Sammantaget är det vår bedömning att straffbestämmelsen inte kan antas innebära några negativa effekter för den enskildes allmänna fri- och rättigheter som inte mer än väl vägs upp av förändringsbehovet och av hänsyn till skyddet för Sveriges säkerhet.

7.9.9 Övriga frågor

Enligt vår bedömning saknas det skäl för att förena straffbestämmelsen med ett särskilt krav på åtalsförordnande av regeringen. Det kan anmärkas att ett sådant krav inte heller gäller för spioneri eller när det gäller straffbara förstadier till sådan brottslighet.

Vi har också funnit att det saknas skäl att särskilt undanta ringa fall från straffansvar. Detta trots att det är fråga om en form av förstadie till brott som kriminaliseras som ett fullbordat brott och att bestämmelsen om frivilligt tillbakaträdande i 23 kap. 3 § brottsbalken inte blir tillämplig på förfarandet. Enligt vår bedömning innebär straffbestämmelsens utformning att tillämpningsområdet avgränsas till gärningar som är så allvarliga att det är motiverat att döma till ansvar för brott.

Med hänsyn till att straffbestämmelsen inriktar sig på gärningar som ligger förhållandevis tidigt i en händelsekedja och i vissa fall kan betecknas som förstadier till spioneri bör straffansvar enligt vår bedömning inte inträda redan på försöks- eller planeringsstadiet. Det skulle innebära att det straffbara området utsträcks alltför mycket.

Straffbestämmelsen innehåller ingen s.k. subsidiaritetsklausul, dvs. en regel som anger hur den förhåller sig till andra straffbestämmelser vid en kollision. Vi har bedömt att en sådan klausul är överflödigt och att eventuella konkurrensfrågor väl kan lösas med tillämpning av sedvanliga konkurrens- och bedömningsprinciper.

7.10 Möjlighet till hemliga tvångsmedel

Bedömning och förslag: Med hänsyn till brottslighetens allvar och att den är av särskilt svårutredd natur bör det finnas möjligheter att – i samma utsträckning som i dag gäller för annan olovlig underrättelseverksamhet – använda hemliga tvångsmedel för att förhindra och utreda brottslighet av nu aktuellt slag. Olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige bör därför tillföras lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Som redovisats ovan under avsnitt finns särskilda möjligheter att använda s.k. hemliga tvångsmedel för att utreda och förhindra brottslighet av nu aktuellt slag. Detta gäller bl.a. för olovlig verksamhet enligt 19 kap. 10 § brottsbalken.

Det brott som vi föreslår, olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, är till sin natur jämförbart med annan olovlig underrättelseverksamhet, om än mer straffvärt. Det är typiskt sett svårutrett och av allvarligt slag. Från effektivitetssynpunkt framstår behovet av att kunna använda hemliga tvångsmedel som påtagligt.

Enligt vår bedömning är det både rimligt och lämpligt att det i samma utsträckning som i dag gäller för olovlig underrättelseverksamhet enligt 10 § finns möjlighet att använda hemliga tvångsmedel för att förhindra och utreda brott mot den straffbestämmelse som vi föreslår, dvs. olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. Vårt ställningstagande sker utifrån den reglering som för närvarande gäller.

8 Andra förändringar i 19 kap. brottsbalken

8.1 Uppdraget

Vår uppgift är att analysera om den nuvarande lagstiftningen i 19 kap. brottsbalken är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet. Avgränsningen av vårt uppdrag innebär att analysen omfattat straffbestämmelserna i 19 kap. 5–10 §§ brottsbalken, dvs. spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, vårdslöshet med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet (se ovan avsnitt 1.2). Vi har redovisat våra överväganden beträffande spioneribestämmelsen i kapitel 5 och när det gäller införandet av särskilda straffbestämmelser för utlandsspioneri och för olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige i kapitel 6 respektive kapitel 7. I detta avsnitt behandlas frågan om det finns skäl för andra förändringar av de aktuella straffbestämmelserna i 19 kap. brottsbalken.

8.2 Obehörig befattning med hemlig uppgift

Vårt förslag: I 19 kap. 7 § brottsbalken anges i ett första stycke att den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, begår gärning som avses i 5 § ska, om uppgiften rör något förhållande av hemlig natur, dömas för obehörig befattning med hemlig uppgift. I ett nytt andra stycke anges att också den som, utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, begår gärning som avses i 5 a § ska dömas för obehörig befattning med hemlig uppgift, om uppgiften rör något förhållande av hemlig natur. Ändringen innebär att även 8 § blir tillämplig på sådana gärningar. I 8 § införs ett nytt tredje stycke i vilket anges

att det vid bedömningen av om ett brott enligt 7 § andra stycket är grovt särskilt ska beaktas om gärningen innefattade ett tillhandagående av främmande makt eller sammanslutning, om den rörde förhållande av stor betydelse eller innebar fara för människors liv eller hälsa, eller om den brottslige röjde vad som grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne.

Vår bedömning: Straffbestämmelserna i 19 kap. 7–8 §§ brottsbalken är i huvudsak ändamålsenligt avgränsade och har en lämplig utformning. Ett förtydligande av lagtexten bör dock ske så att det klart framgår att straffbestämmelserna omfattar uppgifter som rör förhållanden av hemlig natur vars uppenbarande för främmande makt kan innebära men för Sveriges säkerhet. Med hänsyn till vårt förslag om att införa ett nytt brott, utlandsspioneri, bör straffbestämmelserna även omfatta förfaranden som uppfyller de objektiva rekvisiten för det brottet men som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda och avser uppgifter rörande förhållande av hemlig natur.

8.2.1 Nuvarande tillämpningsområde

Rekvisiten i 19 kap. 7–8 §§ brottsbalken

I 19 kap. 7 § brottsbalken anges att den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen i krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller annars för rikets säkerhet, ska dömas – oavsett om uppgiften är riktig eller inte – för obehörig befattning med hemlig uppgift. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. I 19 kap. 8 § föreskrivs att om brottet är att anse som grovt så ska domstolen döma till ansvar för grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Straffskalan är då fängelse i högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska enligt bestämmelsen särskilt beaktas, om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom.

Skillnader i förhållande till spioneribestämmelsen

I huvudsak består skillnaderna mellan spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift i att straffansvar för obehörig befattning med hemlig uppgift inte förutsätter direkt uppsåt hos gärningsmannen men väl att det varit fråga om uppgifter rörande förhållanden av hemlig natur. Brottstyperna skiljer sig alltså åt i subjektivt hänseende och när det gäller uppgifternas art. Straffbestämmelsernas utformning kan dock ge intryck av att det är fråga om mer betydande skillnader, vilket har en historisk förklaring.

Tidigare innehöll 19 kap. 7 § brottsbalken en hänvisning till spioneribestämmelsen och det fanns då en större innehållsmässig överensstämmelse mellan straffbestämmelserna. I samband med en revision år 1981 togs hänvisningen till 19 kap. 5 § bort efter påpekande av Lagrådet. Syftet var att behålla tillämpningsområdet för 19 kap. 7 § i oförändrat skick. Vid tillfället gjordes vissa förändringar i spioneribestämmelsen, bl.a. tillfogades "totalförsvaret" till straffbestämmelsen och ersatte rekvisitet "rikets försvar". Förändringen var avsedd att innebära en utvidgning av tillämpningsområdet. Enligt Lagrådet skulle en fortsatt hänvisning i 7 § till 5 § kunna innebära en begränsning av tryckfriheten i vissa fall. För att undvika ogenomtänkta och oönskade effekter slopades hänvisningen till spioneribestämmelsen och i stället angavs direkt i 19 kap. 7 § vad som tidigare följde av hänvisningen.¹ Det har medfört att det känsliga kunskapsområdet i dag beskrivs på ett annat sätt för brottet obehörig befattning med hemlig uppgift än för spioneri.

När begreppet totalförsvaret lades till som ett rekvisit i spioneribestämmelsen åsyftades som nämnts en utvidgning av tillämpningsområdet. Till skillnad från departementschefen ansåg dock utskottet att endast sådant men för totalförsvaret som samtidigt innebär men för landets säkerhet ska falla under spioneribestämmelsen (se NJA II 1981 s. 698). Med hänsyn härtill anses ingen annan skillnad gälla mellan 5 och 7 §§ i fråga om uppgiftens art än att det vid tillämpningen av straffbestämmelsen för obehörig befattning med hemlig uppgift ska röra sig om förhållanden av hemlig natur.²

Begränsningen till uppgifter rörande ett förhållande av hemlig natur har ansetts lämplig med hänsyn till att det straffbara området inte begränsas av ett krav på direkt uppsåt att gå främmande makt

¹ NJA II 1981 s. 695 ff.

² Se bl.a. Ulväng m.fl. Brotten mot allmänheten och staten, 2012, s. 251.

tillhanda. I motiven till 1948 års reform angavs att straffbestämmelsen – för att kriminaliseringen inte skulle sträcka sig alltför långt – endast borde träffa uppgifter av sådan beskaffenhet att ett anskaffande eller röjande av dem redan i sig kan sägas innefatta en typisk fara (se bl.a. NJA II 1948 s. 263).

Tillämpningsområdet

I enlighet med vad som gäller vid tillämpningen av spioneribestämmelsen innebär men-rekvisitet i 19 kap. 7 § brottsbalken ett krav på att det röjda ska röra verkligt betydelsefulla ting och ytterst rikets oberoende eller bestånd i något avseende.

Med förhållande av hemlig natur avses enligt förarbetena sådant som verkligen är avsett att hemlighållas och inte heller redan blivit allmänt känt. För att ett visst förhållande ska anses vara avsett att hemlighållas bör avsikten ha kommit till uttryck på något sätt, t.ex. genom hemligstämpling, order eller anslag. Vissa förhållanden är alltid av uppenbart hemlig natur, t.ex. militära positioner under krig (se NJA II 1948 s. 264). Förhållanden utanför det allmännas verksamhet, t.ex. i krigsmaterielindustrin, kan också vara av hemlig natur.³

I subjektivt hänseende gäller att alla objektiva rekvisit ska vara täckta av uppsåt. I kravet på uppsåt ska bl.a. läggas in att gärningsmannen ska ha känt till uppgiftens hemliga natur eller insett att den kunde vara hemlig men förhållit sig likgiltig till det.

Med stöd av 19 kap. 14 § är försök och förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift straffbara. I fråga om grov obehörig befattning med hemlig uppgift är även stämpling straffbelagt. Också underlåtenhet att avslöja ett sådant brott är straffbart enligt samma bestämmelse.

8.2.2 Överväganden och förslag

Förändringsbehovet

Vår översyn av straffbestämmelsen i 19 kap. 7 § har gett vid handen att den har en lämplig avgränsning och en i huvudsak ändamålsenlig utformning. Vårt underlag har inte visat att den är förenad med

³ Ulväng m.fl., a.a., s. 251.

särskilda tillämpningsproblem eller att det finns skäl för förändringar av tillämpningsområdet.

Som ovan angetts anses det inte gälla någon annan skillnad i förhållande till spioneribestämmelsen när det gäller uppgiftens art än att det ska vara fråga om uppgift som rör ett förhållande av hemlig natur. Den nuvarande lagtexten ger dock inte klart uttryck för det och riskerar att bidra till en otydlighet om straffbestämmelsens tillämpningsområde. Det finns därför skäl att omformulera straffbestämmelsen så att det klart framgår att det känsliga kunskapsområdet överensstämmer med vad som gäller enligt spioneribestämmelsen. Detta innebär i princip en återgång till den ordning som gällde före år 1981.

I övrigt har vi inte funnit skäl att föreslå andra än språkliga förändringar av straffbestämmelsen.

Vi återkommer nedan till frågan om hur en gärning som uppfyller de objektiva rekvisiten i den föreslagna bestämmelsen om utlandsspioneri, men där gärningsmannen saknar s.k. direkt uppsåt, bör behandlas.

Något om innebörden av begreppet ”förhållande av hemlig natur”

En förutsättning för straffansvar för obehörig befattningsmed hemlig uppgift är att gärningen avsett en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur. Enligt vår bedömning är det en rimlig avgränsning och vi föreslår inte någon förändring av rekvisiten. Under utredningstiden har det framkommit att det inte är helt klart vad begreppet ”hemlig natur” innebär. Någon samlad redovisning av dess innebörd har inte skett. I stället har frågan behandlats i olika sammanhang utifrån de utgångspunkter som då har varit aktuella. Eftersom en osäkerhet om begreppets innebörd även kan bidra till en osäkerhet om straffbestämmelsens tillämpningsområde har vi funnit skäl att redovisa vår bedömning av begreppets innebörd, som grundar sig på en genomgång av förarbetena samt praxis och litteratur på området.

Förarbeten, praxis och litteratur

Som angetts ovan framgår av förarbetena att begreppet ”förhållande av hemlig natur” syftar på sådant som verkligen är avsett att hemlighållas och som inte heller redan har blivit allmänt känt. Vissa förhållanden är dock alltid att anses som hemliga till sin natur, t.ex. militära positioner under krig (se NJA II 1948 s. 264). Enligt vad som anges i litteraturen kan även förhållanden utanför det allmännas verksamhet, t.ex. i krigsmaterielindustrin, vara av hemlig natur.⁴

I förarbetena till sekretesslagen angavs, i anslutning till bestämmelsen om försvarssekretess, att vad som ska förstås med uttrycket ”förhållande av hemlig natur” måste bedömas utifrån reglerna i sekretesslagen och att en uppgift kan röra ett förhållande av hemlig natur bara om sekretess gäller för uppgiften (prop. 1979/80:2 Del A s. 134). I rättsfallet NJA 1988 s. 118, som avsåg ett åtal för otillåtet offentliggörande i tryckt skrift innebärande vårdslöshet med hemlig uppgift, hänvisade Högsta domstolen till det uttalandet. Enligt Högsta domstolen var det i målet otvivelaktigt så att de aktuella uppgifterna angick förhållanden som kunde föranleda sekretess enligt den då gällande 2 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100), s.k. försvarssekretess. En förutsättning för sekretess enligt bestämmelsen var att det kan antas att röjandet av uppgiften skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet. Enligt Högsta domstolen innebär men-rekvisitet i 19 kap. 7 § brottsbalken inte ett lägre krav än kravet på skada enligt sekretesslagen. Högsta domstolen konstaterade att sekretesslagens krav på skada därför saknar självständig betydelse i ett mål om ansvar för vårdslös befattning med hemlig uppgift. Det avgörande för ansvarsfrågan är om ett röjande av uppgifterna kunnat medföra men för rikets säkerhet.

I samband med 1981 års översyn av straffbestämmelserna till skydd för rikets säkerhet angav departementschefen att uttrycket inte är avsett att omfatta förhållanden som inte är hemliga på annan grund än att de utgör yrkeshemligheter eller annars anses böra hemlighållas till förmån för enskilda intressen. För straffbarhet förutsätts att det är fråga om ett förhållande som omfattas av en sekretessbestämmelse vilken i sekretesslagen eller i någon annan lag eller författning har ställts upp till skydd för det allmänna. Eftersom sekretesslagen endast reglerar tystnadsplikt och handlingssekretess i det allmännas verksamhet var det enligt departements-

⁴ Ulväng m.fl., a.a., s. 251.

chefen uppenbart att den som utan att vara offentlig funktionär exempelvis får kännedom om en sekretessbelagd uppgift som härrör från en myndighet och vidarebefordrar uppgiften på sätt som anges i 19 kap. 7–9 §§ ska dömas till ansvar trots att han eller hon själv inte är underkastad sekretesslagens bestämmelser eller någon annan föreskrift om tystnadsplikt. Det som ska krävas för att förfarandet ska vara straffbart är enligt vad departementschefen angav att den uppgift som det gäller i och för sig är underkastad en författningsbestämd sekretess i det allmännas intresse (se prop. 1979/80:176 s. 60).

Vår bedömning

Av redogörelsen ovan kan man enligt vår bedömning sluta sig till att en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur enligt 19 kap. 7 § är detsamma som en uppgift rörande ett förhållande som omfattas av en sekretessbestämmelse som i OSL, eller i någon annan lag eller författning, har ställts upp till skydd för det allmänna. Det krävs inte att uppgiften faktiskt har hanterats i en verksamhet som omfattas av OSL eller att den som vidarebefordrar uppgiften lyder under en tystnadsplikt, så länge uppgiften skulle ha omfattats av en sekretessbestämmelse om den förekommit i det allmännas verksamhet. Tillämpningen av straffbestämmelsen är inte heller beroende av en sekretessprövning enligt OSL. Det avgörande är i stället om men-rekvisitet är uppfyllt.

Det utgör inte en formell förutsättning för straffansvar att uppgiften har hanterats som hemlig i verksamheten. Däremot krävs att gärningsmannens uppsåt omfattar även att uppgiften rörde ett förhållande av hemlig natur. Det innebär att straffansvar i praktiken torde aktualiseras främst när det är fråga om uppgifter som har hemlighållits i verksamheten och det har kommit till uttryck på något sätt. I de fall uppgiften – trots att den i och för sig är sekretessreglerad – hanterats som en öppen uppgift i verksamheten torde det i regel brista i uppsåt hos gärningsmannen.

En ny form av obehörig befattning med hemlig uppgift

I avsnitt 6.9 har vi föreslagit att det ska införas ett nytt brott i 19 kap. brottsbalken, utlandsspioneri, som ska träffa spioneri som avser uppgifter rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för en internationell militär insats som Sverige deltar i, utan att men-rekvisitet i 19 kap. 5 § är uppfyllt. Enligt förslaget ska endast den som har s.k. direkt uppsåt kunna dömas till ansvar för utlandsspioneri. I avsnitt 6.10 har vi redogjort för vår bedömning att även gärningar som sker uppsåtligen men utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda är straffvärda och bör omfattas av det straffbara området. Vi har också angett att det är rimligt att regleringen i detta avseende överensstämmer med vad som gäller vid spioneri (dvs. när det är fråga om förfaranden som innefattar en hantering av uppgifter som uppfyller men-rekvisitet i 5 §).

I enlighet härmed bör det straffbara området begränsas till uppgifter som rör förhållanden av hemlig natur. Enligt vår bedömning är det en lämplig ordning att en ändring sker av 7 § så att straffbestämmelsen för obehörig befattning med hemlig uppgift även omfattar gärningar som uppfyller de objektiva rekvisiten i 5 a § men som sker utan uppsåt att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, om det är fråga om uppgifter rörande något förhållande av hemlig natur.

I 19 kap. 8 § anges vilka särskilda omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om ett brott som uppfyller rekvisiten i 7 § är grovt eller inte. De omständigheter som anges är om gärningen innefattade ett tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig, om den rörde förhållanden av stor betydelse eller om den brottslige rörde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne. Samtliga omständigheter utom den först nämnda återfinns även i 6 § och utgör särskilda kvalifikationsgrunder vid bedömningen av ett spioneri.

I avsnitt 6.9.6 har vi angett vilka omständigheter som ska tillmätas särskild betydelse vid bedömningen av om ett utlandsspioneri ska bedömas som grovt. Samma omständigheter bör enligt vår bedömning särskilt beaktas vid rubriceringen av ett brott som uppfyller rekvisiten för obehörig befattning med hemlig uppgift. Dessutom bör det tillmätas betydelse om gärningen inneburit ett tillhandagående av en främmande makt eller sammanslutning.

8.3 Vårdslöshet med hemlig uppgift

Våra förslag: Straffbestämmelsen för vårdslöshet med hemlig uppgift i 19 kap. 9 § brottsbalken ska omfatta även sådana gärningar som avses i 5 a § när det är fråga om uppgift rörande något förhållande av hemlig natur. I paragrafen anges att även den som hanterar en uppgift så att fara uppkommer för att någon obehörig kan ta del av den, ska dömas för vårdslöshet med hemlig uppgift. Straffskalan för brott i fredstid ändras till böter eller fängelse i högst ett år. Bestämmelsen i 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen ändras på motsvarande sätt.

Vår bedömning: Med hänsyn till samhällsutvecklingen och till utvecklingen i praxis bör straffbestämmelsen i 19 kap. 9 § brottsbalken för vårdslöshet med hemlig uppgift tillfogas en ny handlingsform som innebär att vissa förfaranden som sker av grov oaktsamhet, och som typiskt sett är förenade med stora risker för att en känslig uppgift ska komma någon obehörig till del, kriminaliseras. Samhällsutvecklingen har också fört med sig ett behov av en ökad spännvidd i straffskalan, för att det alltid ska vara möjligt att döma ut ett straff som motsvarar brottets allvar. Paragrafen bör även göras tillämplig på förfaranden som uppfyller de objektiva rekvisiten i 5 a §, som sker av grov oaktsamhet och avser en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur.

8.3.1 Det nuvarande tillämpningsområdet

Enligt 19 kap. 9 § brottsbalken ska den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i 19 kap. 7 § dömas för vårdslöshet med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst sex månader, eller om riket var i krig, till böter eller fängelse i högst två år.

Formuleringen innebär att gärningen i objektiva hänseende ska uppfylla de objektiva rekvisiten för brottet obehörig befattningsmed hemlig uppgift (se ovan). Skillnaden mellan straffbestämmelserna består i att brottet obehörig befattningsmed hemlig uppgift avser uppsåtliga förfaranden medan straffbestämmelsen i 9 § reglerar grovt oaktsamma handlanden. Kravet på grov oaktsamhet gäller med hänsyn till samtliga objektiva brottsrekvisit, alltså inte bara

med avseende på själva åtgärden utan också med avseende på de egenskaper hos uppgiften som medför att de objektiva rekvisit som gäller för brottet obehörig befattning med hemlig uppgift enligt 7 § uppfylls.

Ytterligare en skillnad i förhållande till 7 § är att 9 § enbart omfattar befordran, lämnande eller röjande av en uppgift. Det har inte ansetts vara riktigt att straffbelägga ett anskaffande av uppgift, när detta sker på grund av oaktsamhet.

I förarbetena har framhållits att också oaktsamhet vid besittning och hantering av hemliga uppgifter i en tillräcklig omfattning kan hänföras under straffbestämmelsen om det oaktsamma förfarandet har lett till att uppgiften röjs. Som exempel på oaktsamma gärningar som omfattas av brottsbeskrivningen kan nämnas att någon förvarar en handling som innehåller en hemlig uppgift så ovarsamt att en obehörig person får del av innehållet. Typiskt sett begås brottet främst av personer som yrkesmässigt hanterar hemliga uppgifter, t.ex. genom att slarva med förvaringen av hemliga handlingar.⁵

Brottstypen är inte straffbelagd på försöks- och förberedelsestadiet.

8.3.2 Överväganden och förslag

Förändringsbehovet

Särskilt om röjanderekvisitet

En fråga som har problematiserats i utredningen är röjanderekvisitets betydelse och vilken begränsning av tillämpningsområdet som det medför.

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1991 s. 103 uttalat att ett röjande i regel föreligger om en handling med hemliga uppgifter har kommit i någon obehörigs besittning, att även vissa andra närliggande situationer omfattas men att inte varje möjlighet att ta del av en uppgift som har beretts någon obehörig medför att uppgiften ska anses röjd samt att det avgörande för straffansvar främst bör vara om uppgiften blivit tillgänglig för någon obehörig under sådana omständigheter att man måste räkna med att den obehörige kommer att ta del av uppgiften.

⁵ Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zeteo december 2012], kommentaren till 19 kap. 9 § brottsbalken.

Enligt Säkerhetspolisen har Högsta domstolens avgörande inneburit att fall som uppenbart innefattar grovt oaktsam hantering av hemliga uppgifter inte leder till åtal om det inte finns utredning som visar att uppgifterna har kommit i någon obehörig persons besittning, eller i vart fall att en obehörig person på något sätt har befattat sig med uppgiften. I tillgängliga underrättsdomar har det inte ansetts tillräckligt att det vårdslösa beteendet lett till att en obehörig person har fått tillgång till uppgifterna och därigenom möjlighet att ta del av dem utan det har också krävts att omständigheterna varit sådana att det kan antas att den obehörige har tagit del av uppgifterna. Så har t.ex. ansetts vara fallet när handlingar med känsliga uppgifter har försvunnit vid ett inbrott men inte när de lämnats kvar av inbrottstjuven.

Vidare kan Högsta domstolens avgörande tolkas så att det är en förutsättning för straffansvar att det är samma person som uppgifterna har gjorts tillgängliga för som också tar del av dem. Frågan är om det förhållandet bör vara avgörande för straffbarheten eller om det straffbara området även bör fånga upp förfaranden som innebär att uppgifter har blivit tillgängliga för en obehörig person och genom dennes handlande har kommit en annan obehörig person till del.

Säkerhetspolisen har i sammanhanget särskilt pekat på de svårigheter som är förknippade med en utredning av rövanderekvisitet och att det i vissa fall är i princip omöjligt att skaffa bevisning för att ett rövande har skett. Vidare har Säkerhetspolisen framhållit de risker som är förenade med en vårdslös hantering av uppgifter i samband med kommunikationer via internet. Med hänsyn bl.a. till möjligheterna till signalspaning kan en känslig uppgift tämligen enkelt plockas upp av en främmande makt utan att det lämnar spår efter sig. Typiskt sett har hanteringen gett upphov till en överhängande risk – och stor sannolikhet – för att uppgifterna har röjts men det är sällan möjligt att bevisa att så har skett i det enskilda fallet.

Straffskalan

Säkerhetspolisen har anmärkt att straffskalan som anges i 19 kap. 9 § brottsbalken för brottet vårdslöshet med hemlig uppgift är likvärdig straffskalan för snatteri (se 8 kap. 2 § brottsbalken). Om riket var i krig gäller en särskild straffskala med samma straff-

maximum som för brotten stöld och tillgrepp av fortskaffningsmedel (se 8 kap. 1 och 7 §§ brottsbalken). Frågan är om dessa brott är jämställda i svårhetshänseende eller om straffskalan för vårdslöshet med hemlig uppgift ger en felaktig bild av hur allvarligt lagstiftaren ser på brottsligheten. Säkerhetspolisen har också angett att gärningar som omfattas av 19 kap. 9 § regelmässigt avser en större mängd uppgifter än tidigare och information av känsligare slag. Enligt Säkerhetspolisen har samhällsutvecklingen inneburit bl.a. att det finns anledning att se mer allvarligt på brott av nu aktuellt slag eftersom de kan leda till svårare konsekvenser för riket säkerhet.

Bedömning och slutsatser

Samhällsutvecklingen har inneburit bl.a. förändrade kommunikationssätt, ett ökat antal kommunikationsformer, en ökad tillgänglighet av uppgifter i elektronisk form och att stora informationsmängder enkelt kan överföras och förvaras, t.ex. på ett USB-minne. Det har i sin tur inneburit en ökad hantering och exponering av känsliga uppgifter. Enligt vår uppfattning har dessa förhållanden betydelse för vad som bör omfattas av det straffbara området och för hur allvarligt det finns anledning att se på brottslighet av nu aktuellt slag. Vi återkommer nedan till frågan om brottstypens abstrakta straffvärde, dvs. vilken straffskala som bör gälla för brottstypen.

Straffbestämmelsen bör även omfatta en grovt oaktsam hantering som innebär fara för att uppgiften ska komma någon obehörig till del

En person som hanterar en uppgift rörande ett hemligt förhållande på ett grovt oaktsamt sätt och därigenom möjliggör att uppgiften kan komma främmande makt till del är enligt vår mening klandervärd. Gärningen innebär en risk för skada, ytterst för Sveriges säkerhet. Avgörande för klandervärdheten är enligt vår uppfattning inte om uppgiften har kommit en främmande makt till del, vilket kan bero på tillfälligheter eller vara omöjligt att få kännedom om, utan den risk som handlingen objektivt sett innebär. För straffansvar bör det därför enligt vår mening vara tillräckligt att den enskildes vårdslösa hantering *kan* innebära ett röjande. Straffansvar bör

dock endast aktualiseras vid förfaranden som typiskt sett innebär en sådan risk.

En sådan utvidgning av det straffbara området ligger inte särskilt långt ifrån Högsta domstolens tolkning av röjanderekvisitet i NJA 1991 s. 103 (se ovan). Avgörandet innebär att straffbestämmelsen redan i dag omfattar gärningar som utifrån en objektiv bedömning har inneburit fara för ett röjande.

Enligt vår bedömning bör ovanstående förändring ske genom att straffbestämmelsen i 19 kap. 9 § brottsbalken tillförs ytterligare en handlingsform, nämligen en hantering som innebär fara för att den känsliga uppgiften kan komma någon obehörig till del. En sådan förändring innebär att lagtexten blir bättre anpassad till nuvarande praxis och till samhällsutvecklingen. Sammantaget innebär förändringen att straffvärda förfaranden på ett mer heltäckande och konsekvent sätt fångas upp av lagstiftningen och därigenom en förstärkning av skyddet av Sveriges säkerhet. I författningskommentaren utvecklar vi närmare vilka förfaranden som är avsedda att omfattas av den nya formuleringen.

Konsekvenser för yttrande- och informationsfriheten

Den ovan nämnda förändringen innebär en utvidgning av det straffbara området som också har betydelse för den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten. Vårdslöshet med hemlig uppgift utgör ett tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen (TF). Ett utvidgat tillämpningsområde för straffbestämmelsen om vårdslöshet med hemlig uppgift innebär således även en utvidgning av det straffbara området enligt 7 kap. 4 § TF, dvs. att fler gärningar kan utgöra tryckfrihetsbrott.

Enligt vår bedömning har kriminaliseringen tillräckligt starka skäl för sig för att konsekvenserna för yttrande- och informationsfriheten ska kunna godtas. Det kan också anmärkas att vårdslöshet med hemlig uppgift inte omfattas av 7 kap. 3 § TF. Det innebär att meddelarfriheten och anskaffarfriheten gäller på oförändrat sätt och att t.ex. en journalist som anskaffar en uppgift för publicering inte riskerar straffansvar.

Straffskalan bör ges en ökad spännvidd

Enligt vår bedömning är den nuvarande straffskalan för brott enligt 19 kap. 9 § brottsbalken som sker i fredstid inte tillräckligt vid för att det i alla situationer ska vara möjligt att mäta ut ett straff som motsvarar brottets svårhet. Som nämnts ovan har samhällsutvecklingen inneburit att en större mängd uppgifter finns tillgängliga i fler former än tidigare och att uppgifter hanteras på fler och andra sätt än vid straffbestämmelsens tillkomst. Utvecklingen har bl.a. inneburit att en gärning kan avse en större mängd uppgifter av känsligare slag än tidigare och innebära svårare konsekvenser för skyddsintresset, Sveriges säkerhet.

Samhällsutvecklingen har således förändrat förutsättningarna för brottstypen och inneburit att straffbestämmelsen kommit att omfatta gärningar av mer allvarligt slag än tidigare. Den nuvarande straffskalan kan mot den bakgrunden inte sägas erbjuda tillräckliga möjligheter för domstolarna att göra skillnad i straffen mellan olika brott med hänsyn till de varierande omständigheter som kan förekomma i de enskilda fallen och som bör påverka bedömningen av brottets svårhet samt att i alla fall döma ut ett straff efter brottets svårhet. Därmed brister det i proportionalitet dels genom att det utdömda straffet inte ger uttryck för hur allvarligt brottet är, dels genom att brott av olika svårhet kan få lika stränga straff.

Med hänsyn härtill, och vid en jämförelse med vad som gäller för andra brott, anser vi att det finns skäl att utvidga straffskalan för brott som sker i fredstid genom att höja straffmaximum till fängelse i ett år. Straffminimum bör fortfarande vara böter och den påföljden torde – i enlighet med gällande praxis – inte sällan vara tillräckligt ingripande i förhållande till brottets svårhet. Vår avsikt är alltså inte att åstadkomma en generell straffskärpning utan att möjliggöra att det för varje brott ska kunna dömas ut ett straff som är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottets svårhet. Enligt vår mening bör en fängelsepåföljd endast komma ifråga vid brott som kan bedömas som särskilt allvarliga med hänsyn till dess konsekvenser för Sveriges säkerhet eller graden av oaktsamhet.

Vårdslöshet med hemlig uppgift när det är fråga om uppgifter av viss betydelse för en internationell militär insats

I avsnitt 6.9 har vi föreslagit en straffbestämmelse om utlands-spioneri. I avsnitt 8.2 har vi angett att kriminaliseringen även bör omfatta uppsåtliga gärningar som uppfyller de objektiva rekvisiten i den bestämmelsen utan att kravet på direkt uppsåt att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda är uppfyllt, om det är fråga om uppgifter som rör förhållanden av hemlig natur. Enligt vår bedömning finns det skäl att utsträcka kriminaliseringen till att även omfatta gärningar som sker av grov oaktsamhet, om de objektiva rekvisiten i 5 a § är för handen och det dessutom är fråga om uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur. Även sådana förfaranden är enligt vår uppfattning straffvärda och bör föranleda straffansvar i samma utsträckning som gäller för uppgifter som omfattas av spioneribestämmelsen. Det innebär att 19 kap. 9 § även bör omfatta gärningar av nu nämnt slag och att det i dessa fall bör dömas till ansvar för vårdslöshet med hemlig uppgift.

8.4 En kriminalisering av obehörigt innehav?

Vår bedömning: Det saknas skäl för en kriminalisering av obehörigt innehav eller bevarande av känsliga uppgifter.

8.4.1 Bakgrund

I samband med vår analys av 19 kap. 7 och 8 §§ brottsbalken har Försvarmakten och Säkerhetspolisen lyft frågan om det finns skäl att utvidga det straffbara området till att omfatta ett s.k. obehörigt bevarande av hemliga uppgifter. I ett uppmärksammat mål om obehörig befattning med hemlig uppgift ogillade tingsrätten åtalet med hänvisning till att ett obehörigt anskaffande inte var för handen.⁶ I målet hade en högt uppsatt person inom Försvarmakten förvarat i sitt hem ett antal hemliga handlingar som han på grund av sin tjänst varit behörig att befatta sig med. Åklagaren gjorde bl.a. gällande att den tilltalade gjort sig skyldig till ett obehörigt anskaffande av

⁶ Stockholms tingsrätts dom den 2 juli 2008 i mål B 4482-07.

handlingarna genom att besluta att inte återlämna dem trots att han inte längre behövde dem för sin tjänsteutövning.

Enligt tingsrätten torde med uttrycket ”obehörigen anskaffa” främst avses att någon genom en egen iakttagelse av en uppgift eller genom ett meddelande från annan obehörigen skaffar sig kännedom om det förhållande som uppgiften avser. Så var inte fallet i det aktuella målet. Tingsrätten lade också vikt vid att det inte kunde anses förenligt med normalt språkbruk att göra gällande att någon anskaffar något som personen i fråga redan innehar. Tingsrätten prövade inte uttryckligen om ett röjande i stället kunde anses vara för handen. Av domskälen kan dock indirekt utläsas att domstolen ansåg att så inte var fallet.

8.4.2 Det saknas skäl för en kriminalisering av obehörigt bevarande eller innehav av uppgift

Som angetts ovan har det under utredningstiden framförts synpunkter på att det straffbara området även bör omfatta ett obehörigt bevarande eller innehav av sådana uppgifter som avses i 19 kap. 7 §. Enligt vår bedömning saknas det dock tillräckliga skäl för en sådan förändring. Det skulle enligt vår mening innebära en alltför stor utvidgning av det straffbara området och riskera att träffa förfaranden som inte är straffvärda. Det har inte heller framkommit att det finns ett stort praktiskt behov av en sådan reglering.

Sammanfattningsvis anser vi att det, särskilt mot bakgrund av vårt förslag om att straffbestämmelsen för vårdslöshet med hemlig uppgift ska utvidgas till att även omfatta förfaranden som innebär fara för att en känslig uppgift röjs, saknas övervägande skäl för att kriminalisera ett obehörigt bevarande eller innehav av handlingar.

8.5 Olovlig underrättelseverksamhet

Våra förslag: Brott enligt nuvarande 19 kap. 10 § första stycket rubriceras som olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt och regleras i en ny paragraf, 10 a §.

Brott enligt nuvarande 19 kap. 10 § andra stycket rubriceras som olovlig underrättelseverksamhet mot person och regleras i en ny paragraf, 10 b §. I paragrafen anges att även verksamhet som sker med användande av otillbörliga medel kan omfattas av

bestämmelsen. Straffminimum i straffskalan ändras från böter till fängelse.

Vid åtal för olovlig underrättelseverksamhet mot person (nuvarande 19 kap. 10 § andra stycket) ska inte längre krävas förordnande av regeringen enligt 19 kap. 16 §.

Vår bedömning: Straffbestämmelsen i 19 kap. 10 § första stycket har en ändamålsenlig utformning och en lämplig avgränsning. Straffansvar enligt 19 kap. 10 § andra stycket bör komma ifråga även vid verksamhet som sker öppet och utan svikliga moment när den är förenad med otillbörliga medel. Straffskalan för olovlig underrättelseverksamhet enligt andra stycket ger inte uttryck för hur allvarligt det finns anledning att se på brottstypen och bör därför skärpas. För att särskilja de olika formerna av olovlig underrättelseverksamhet bör de regleras i olika paragrafer och åsättas skilda rubriceringar som knyter an till straffbestämmelsernas respektive skyddsintresse. Det saknas skäl för en särskild åtalsprövning av regeringen när det är fråga om olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § andra stycket.

8.5.1 Nuvarande tillämpningsområde

Straffbestämmelsens lydelse

Enligt 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken ska den som, för att gå främmande makt tillhanda, här i riket bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet, eller här i riket till dylik verksamhet lämnar medverkan som inte endast är tillfällig, dömas för olovlig underrättelseverksamhet till böter eller fängelse i högst ett år.

I andra stycket anges att även den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande eller till sådan verksamhet lämnar medverkan som inte är endast tillfällig, ska dömas till ansvar för olovlig underrättelseverksamhet.

Om en gärning enligt första eller andra stycket är att bedöma som grovt brott gäller en särskild straffskala. I ett sådant fall kan fängelse, lägst sex månader och högst fyra år dömas ut.

Två former av olovlig underrättelseverksamhet

I 10 § straffbeläggs således två former av spioneriliknande verksamhet som bedrivs här i riket men som inte riktar sig mot Sverige. Den ena formen riktar sig mot en annan främmande makt och tar sikte på uppgifter rörande förhållande som är känsliga för den främmande maktens säkerhet (första stycket). Den andra formen riktar sig mot enskilda personer, t.ex. flyktingar, och kan bestå i registrering av politisk åskådning (se prop. 1992/93:141 s. 50).

Kravet på verksamhet m.m.

I såväl första som andra stycket i paragrafen uppställs som krav för straffansvar att det ska vara fråga om verksamhet. Det innebär att enstaka åtgärder inte är straffbara. I stället krävs att det är fråga om en serie av åtgärder som är av sådan art och står i ett sådant tidsmässigt sammanhang att de bör uppfattas som led i en enda verksamhet. Normalt krävs även en planmässig organisation. Ytterligare ett krav är att verksamheten ska ha bedrivits här i riket.

Enligt *första stycket* ska verksamheten avse anskaffande av uppgifter rörande förhållanden vars uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet. I kommentarerna till olika straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken anges att med främmande makt avses i främsta rummet en sådan självständig stat som Sverige har erkänt, men att det också kan röra sig om andra statliga bildningar (som nybildade stater som ännu inte har erkänts, delstater, eller exilregeringar och motstånd- eller upprorsgrupper) när de har en sådan faktisk maktställning och sådan politisk betydelse att diplomatiska förbindelser är möjliga i förhållandet mellan en sådan organisation och Sverige. Också överstatliga organisationer, t.ex. FN, EU och Nato, kan vara en främmande makt.⁷

⁷ Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zeteo december 2012], kommentaren till 19 kap. 3 § brottsbalken.

Uttrycket ”verksamhet för anskaffande av uppgifter” omfattar inte bara verksamhet som består i insamlande av uppgifter utan också verksamhet som endast innefattar befordran eller överlämnande av uppgifter till det organ som ytterst försöker anskaffa dem, t.ex. en ambassad. Enligt vad som anges i förarbetena till straffbestämmelsen kan uppbyggande och organiserandet av ett agentnät hänföras under begreppet. Det innebär att fullbordat brott inte förutsätter att några uppgifter har anskaffats (se NJA II 1949 s. 570).

För att en verksamhet ska vara straffbar enligt *andra stycket* ska den ha bedrivits hemligen eller med svikliga medel. Med uttrycket hemligen avses att verksamheten ska ha bedrivits under iakttagande av särskilda försiktighetsmått. En straffbar underrättelseverksamhet kan också föreligga när sådana åtgärder inte har vidtagits förutsatt att de inblandade personerna har visat eller uppenbarligen har utgått från att meddelandena ska vara förtroliga och tillvägagångssättet i övrigt ger vid handen att de har förstått att åtgärden är otillbörlig. Med svikliga medel avses särskilt falska identitetspapper och vilseledande uppgifter rörande egna personliga förhållanden. Också ett förtigande kan vara svikligt.

Uppsåt

I subjektivt hänseende krävs uppsåt för straffansvar både enligt första och andra stycket. Enligt första stycket krävs dessutom att gärningsmannens syfte är att gå en främmande makt tillhanda, dvs. ett krav på direkt uppsåt.

Straffansvar vid osjälvständiga brottsformer

Den som lämnar medverkan till verksamhet som omfattas av första eller andra stycket kan ådömas straffansvar om medverkan inte endast är tillfällig. Medverkansreglerna i 23 kap. 4 § brottsbalken är således inte tillämpliga. Regleringen innebär att straffansvar aktualiseras först när medverkan ägt rum i den omfattning som krävs för att en ensam gärningsman ska anses ha utövat en verksamhet.

Även försök, förberedelse och stämpling till olovlig underrättelseverksamhet är straffbara enligt 19 kap. 14 §. Det innebär bl.a. att en enstaka handling som kan bedömas ingå som ett led i en fram-

tida underrättelseverksamhet kan beivras. Syftet är bl.a. att det ska vara möjligt att ingripa när det kan konstateras att en systematisk underrättelseverksamhet har inletts utan att behöva avvakta till dess att verksamheten fortgått så länge att en serie av handlingar har företagits (se prop. 1949 nr 198 s. 35).

Krav på särskilt åtalsförordnande av regeringen

Åtal för olovlig underrättelseverksamhet får inte väckas av allmän åklagare utan regeringens förordnande, se 19 kap. 16 § brottsbalken. Den särskilda åtalsprövningen syftar till att förebygga onödiga eller annars olämpliga åtal och innebär att åtalsfrågan prövas av regeringen från utrikespolitiska och andra synpunkter.

Vid reformen år 1976 föreslogs att den särskilda åtalsprövningen endast skulle avse olovlig underrättelseverksamhet enligt första stycket i 19 kap. 10 §. I propositionen angavs att behovet av en prövning utifrån politiska överväganden främst synes knyta an till sådan olovlig underrättelseverksamhet som avses i det stycket (se prop. 1975/76:174 s. 31). Till följd av att utskottet förordade en annan paragrafindelning än den som förslagits i propositionen kom bestämmelsen i 19 kap. 16 § ändå att omfatta straffbestämmelsen i 19 kap. 10 § andra stycket.

Av förarbetena framgår inte att Lagrådet eller utskottet hade någon annan uppfattning i frågan än den som redovisades i propositionen, d.v.s. att den särskilda åtalsprövningen endast skulle avse straffbestämmelsen i 19 kap. 10 § första stycket. Det förefaller därför som om bestämmelsen om åtalsprövning i 19 kap. 16 § närmast av förbiseende kom att omfatta även olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § andra stycket.

Straffbestämlelsernas kriminalpolitiska grund

Huvudsyftet med kriminaliseringen i första stycket är att förhindra utländska organisationer att i Sverige bedriva spioneriverksamhet riktad mot en annan främmande makt. Det skulle kunna riskera att Sverige invecklas i utrikespolitiska svårigheter. Dessutom kan en sådan verksamhet läggas om och riktas mot Sverige.

Straffbestämmelsen i andra stycket syftar till att bereda enskilda personer skydd mot fara för framtida förföljelse eller annat lidande.

Bestämmelsen motiveras alltså inte främst av hänsyn till den svenska statens säkerhet men har placerats i 19 kap. brottsbalken eftersom även sådan verksamhet som träffas av andra stycket kan läggas om till att avse spioneri mot Sverige (se prop. 1949 nr 198 s. 35).

8.5.2 Överväganden och förslag

Förändringsbehovet

När det gäller straffbestämmelsen i 19 kap. 10 § första stycket har vår genomgång inte visat annat än att den har en lämplig utformning och ett väl avgränsat tillämpningsområde. I direktiven anges emellertid att vi särskilt ska analysera innebörden av begreppet ”annan främmande makts säkerhet” i relation till internationella organisationer och föreslå de förändringar som kan behövas. Vi återkommer nedan till den frågan.

När det gäller straffbestämmelsen i andra stycket har vi funnit skäl att överväga vissa förändringar. Bland annat har viss kritik riktats mot straffbestämmelsens krav på verksamhet. Som framgått är straffbestämmelsens främsta skyddsintresse den enskildes säkerhet. Det skulle kunna hävdas att det från den enskildes perspektiv saknar betydelse om en gärning uppfyller kravet på verksamhet och att straffansvar därför bör komma ifråga redan vid enstaka handlingar. Mot bakgrund av kritiken har vi övervägt om straffbestämmelsens tillämpningsområde bör utvidgas så att straffansvar för fullbordat brott kan komma ifråga även utan att kravet på verksamhet är uppfyllt. Vidare har utredningens experter från Försvarmakten och Säkerhetspolisen pekat på att det kan finnas skäl att överväga om straffbestämmelsen även bör omfatta förfaranden som inte sker hemligen eller med användande av svikliga medel men som ändå inrymmer ett otillbörligt moment, t.ex. i form av underförstådda hot. Det har framkommit att det förekommer att företrädare för främmande makts underrättelsetjänst söker upp landsmän här i Sverige utan att dölja sitt uppdrag eller sin uppdragsgivare. Eftersom det i ett sådant fall saknas s.k. konspirativa moment har förfarandet ansetts falla utanför det straffbara området.

Slutligen har det ifrågasatts om straffskalorna för brotten har en lämplig utformning samt om det finns skäl för ett särskilt åtalsförordnande vid brott enligt 19 kap. 10 § andra stycket.

Bedömning och slutsatser

Olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken

Som redan angetts har inget framkommit under utredningstiden som tyder på ett förändringsbehov av straffbestämmelsen i 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken. De krav som gäller för straffansvar är enligt vår uppfattning rimliga och innebär en lämplig avgränsning av det straffbara området. Bedömningen av vad som kan utgöra men för en främmande makts säkerhet bör utgå från samma grunder som bedömningen av vad som kan utgöra men för Sveriges säkerhet enligt 19 kap. 5 §.

För att tydliggöra att straffbestämmelsen även träffar verksamheter med inriktning mot uppgifter inom civila områden bör ordet ”militära” inte längre anges i bestämmelsen. I enlighet med vad vi föreslår när det gäller utformningen av 19 kap. 5 § bör det i straffbestämmelsen endast anges att det ska vara fråga om uppgifter rörande förhållanden vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet. Därmed framgår det tydligare att det saknar betydelse mot vilken sektor i samhället som verksamheten har riktat sig så länge menrekvisitet är uppfyllt.

När det gäller innebörden av begreppet ”annan främmande makts säkerhet” framgår av förarbeten och doktrin att begreppet även ska anses omfatta vissa överstatliga organisationer såsom FN, EU och Nato. Med hänsyn härtill, och till vårt förslag till ny straffbestämmelse om utlandsspioneri, saknas det enligt vår bedömning skäl att närmare överväga en förändring av begreppets innebörd eller en förändring av straffbestämmelsen som särskilt tar sikte på internationella organisationer.

Olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken

En fråga i utredningen har som nämnts varit om det finns skäl att utmönstra kravet på verksamhet för straffansvar enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken. Enligt vår bedömning har den kritik som i detta avseende riktats mot straffbestämmelsen visst fog för sig. Straffbestämmelsens främsta syfte är enligt förarbetena att skydda enskilda människor och deras anhöriga mot fara för fram-

tida förföljelse eller annat lidande (se bl.a. prop. 1949 nr 198 s. 35). Det står klart att en gärning kan innebära en kränkning av det skyddsintresset utan att uppfylla kravet på verksamhet. Däremot torde frågan om en verksamhet är för handen ha viss betydelse för att bedöma det potentiella hot mot Sverige som gärningen innefattar. Det kan hävdas att det är först när gärningen sker inom ramen för en mer organiserad verksamhet som det uppstår en risk för att verksamheten ska ändra inriktning och ta sikte på Sverige och svenska förhållanden.

Trots det befogade i kritiken anser vi att det vid en samlad bedömning finns skäl att vidhålla kravet på verksamhet för straffansvar. I 3 kap. brottsbalken finns straffbestämmelser som tar sikte på förfaranden som kan hota den enskildes liv och hälsa, och i 4 kap. straffbeläggs förfaranden som riktar sig mot den enskildes frihet och frid. En gärning som t.ex. innefattar ett olaga hot är således inte straffri enligt den nuvarande regleringen, även om rekvisiten i 19 kap. 10 § andra stycket inte är för handen. Det kan också anmärkas att olovlig underrättelseverksamhet, som framgått, är straffbart på försöksstadiet, vilket innebär att enstaka handlingar kan straffas som försök till olovlig underrättelseverksamhet om det kan konstateras att en systematisk underrättelseverksamhet har inletts.

Även om skyddsintresset för den nu aktuella straffbestämmelsen är den enskildes hälsa och säkerhet tillkom den för att träffa en typ av politisk underrättelseverksamhet, vid vilken personuppgifter av politiskt värde inhämtas i kartläggande syfte. För att straffbestämmelsen ska träffa ett sådant förfarande är kravet på verksamhet naturligt. Det kan framhållas att kravet på verksamhet inte innebär att en gärning måste avse fler än en person, eller fler än en personuppgift, för att vara straffbar. Med den nuvarande formuleringen "verksamhet för anskaffande av uppgifter" omfattas enligt förarbetena även förfaranden som inte innefattat någon uppgiftshantering över huvud taget (se ovan).

Vid vår genomgång av praxis och annan utredning har vi inte funnit att kravet på verksamhet vållat särskilda problem i rättstillämpningen eller att straffvärda förfaranden inte har kunnat beivras på grund av att rekvisitet inte har varit uppfyllt. Enligt vår bedömning bidrar kravet på verksamhet till en ändamålsenlig avgränsning av det straffbara området. Utan rekvisitet skulle det krävas någon annan begränsning av tillämpningsområdet för att undvika att straffbestämmelsen även träffar gärningar som inte är straffvärda.

Det är enligt vår bedömning svårt att hitta en annan avgränsning som är mer lämplig.

Sammanfattningsvis anser vi att det fortsatt bör gälla ett krav på verksamhet för straffansvar för olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § andra stycket.

I straffbestämmelsen anges att verksamheten ska ha skett hemligen eller med användande av svikliga medel. Vad som avses härmed har behandlats i förarbeten och doktrin och har, såvitt vi har kunnat bedöma, inte vållat några särskilda problem i rättstillämpningen. Det kan dock finnas skäl att påpeka att förarbetsuttalandena bör läsas i ljuset av samhällsutvecklingen och med beaktande av att verkligheten såg annorlunda ut när de skrevs. För att ett förfarande ska anses ha skett hemligen eller med användande av svikliga medel torde det vara tillräckligt att det i och för sig är förenat med s.k. konspirativa moment. Något krav på att de konspirativa åtgärderna ska rikta sig mot en viss person uppställs alltså inte.

Som angetts ovan har Säkerhetspolisen och Försvarmakten pekat på att den nuvarande avgränsningen till verksamhet som sker hemligen eller med användning av svikliga medel innebär att förfaranden som sker i andra former men som ändå är straffvärda faller utanför straffbestämmelsens tillämpningsområde. Det är fråga om gärningar som sker i samma syfte som förfaranden som omfattas av straffbestämmelsen, dvs. i politiskt syfte och för att utöva kontroll eller förföljelse av personer som har flytt sina hemland av politiska skäl, men som sker öppet och utan moment som kan klassificeras som svikliga. Vårt underlag visar att det förekommer att representanter för en främmande makts underrättelsetjänst söker upp flyktingar här i Sverige för att göra dem uppmärksamma på att hemlandet har ögonen på dem och för att förmå personen i fråga agera, eller att underlåta att agera, på visst sätt. Det är alltså fråga om en styrkedemonstration från den främmande maktens sida som sker i syfte att begränsa den enskildes handlingsfrihet och som ger upphov till rädsla och oro hos denne. Enligt vår bedömning är även sådana förfaranden straffvärda och bör därför omfattas av straffbestämmelsens tillämpningsområde. Inte minst med hänsyn till syftet med straffbestämmelsen innebär den nuvarande avgränsningen otillfredsställande resultat.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att det finns skäl att utvidga straffbestämmelsens tillämpningsområde så att även förfaranden som visserligen sker öppet och utan användande av svikliga medel, men väl med medel som kan klassificeras som otillbörliga,

omfattas och kan föranleda straffansvar om övriga rekvisit är uppfyllda. I författningskommentaren utvecklar vi närmare vad vi avser med begreppet ”otillbörliga medel”.

Särskilt om straffskalan för brott enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken

Straffskalan för olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken är böter eller fängelse i högst ett år. Enligt vår bedömning överensstämmer inte straffskalan med brottstypens s.k. abstrakta straffvärde, dvs. hur allvarligt det från lagstiftarens sida finns anledning att se på brottsligheten vid en jämförelse med andra brott.

För straffansvar enligt straffbestämmelsen krävs som framgått att det är fråga om en viss typ av verksamhet som bedrivs med uppsåt att gå främmande makt tillhanda och som syftar till att begränsa den enskildes handlingsfrihet. Sådan verksamhet står i strid med de grundläggande värderingar som det svenska statskicket vilar på och framkallar i allmänhet allvarlig rädsla eller oro hos den enskilde. Med hänsyn härtill, och till den kränkning av den enskildes personliga integritet som ett brott av nu aktuellt slag i allmänhet innebär, anser vi att ett bötestraff aldrig kan anses utgöra ett tillräckligt ingripande straff med hänsyn till brottets svårhet. Straffskalans miniminivå bör därför höjas från böter till fängelse.

Den särskilda åtalsprövningen i 19 kap. 16 § brottsbalken

Som framgått ovan har det i samband med tidigare reformer föreslagits att den särskilda åtalsprövningen endast ska gälla för brott enligt 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken med hänvisning till att det endast är vid tillämpningen av den bestämmelsen som det finns behov av särskilda överväganden från regeringens sida när det gäller lämpligheten av ett åtal. Vi delar den bedömningen. Det synes saknas bärande skäl för en särskild åtalsprövning när det är fråga om s.k. flyktingspionage enligt 19 kap. 10 § andra stycket. Den bestämmelsen bör därför inte längre omfattas av regleringen i 19 kap. 16 §.

Lagtekniska förändringar och en förändring av brottens rubricering

Vi har i avsnitt 7.9 föreslagit att det ska införas en ny straffbestämelse som ska träffa en form av olovlig underrättelseverksamhet som riktar sig mot Sverige och som kan skada Sveriges säkerhet. Som framgått rymmer 19 kap. 10 § brottsbalken redan två olika former av olovlig underrättelseverksamhet. Med våra förslag kommer det alltså att finnas tre former av olovlig underrättelseverksamhet som i vissa avseenden uppvisar likheter och i andra avseenden olikheter. Straffbestämmelserna upp av olika skäl och har olika skyddsintressen.

För att åstadkomma en så tydlig lagstiftning som möjligt anser vi att det finns skäl att reglera de olika formerna av olovlig underrättelseverksamhet i skilda paragrafer. De bör också åsättas egna rubriceringar som på ett rättvisande sätt återger vilka handlingar som straffbeläggs. Enligt vår bedömning bör den nya straffbestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet benämnas olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. När det gäller den form av olovlig underrättelseverksamhet som i dag regleras i 19 kap. 10 § första stycket bör brottet rubriceras som olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt. Brott enligt nuvarande 19 kap. 10 § andra stycket bör rubriceras som olovlig underrättelseverksamhet mot person.

9 Konsekvenser av förslagen

9.1 Inledning

Våra förslag innebär bl.a. att två nya brottstyper införs i 19 kap. brottsbalken; utlandsspioneri och olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. Genom de föreslagna ändringarna i 19 kap. 9 § och i nuvarande 19 kap. 10 § andra stycket (19 kap. 10 b § enligt våra förslag) utvidgas det straffbara området på visst sätt. Vi föreslår också att straffskalorna i dessa straffbestämmelser ändras i skärpande riktning. Våra förslag syftar till att förstärka skyddet för Sveriges säkerhet mot främmande makts underrättelseverksamhet samt att uppnå en mer ändamålsenlig och effektiv strafflagstiftning.

Förslagen har betydelse för den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten och omfattar ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Effekterna av förslagen i dessa avseenden har i huvudsak behandlats i avsnitten 6.13 och 8.3.2.

Det följer av 14 § kommittéförordningen (1998:1474) att en utredning som lämnar förslag som kan påverka kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska redovisa en beräkning av dessa konsekvenser i betänkandet. Om förslaget innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå en finansiering. Vidare anges i 15 § kommittéförordningen att om förslagen har betydelse för t.ex. brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet samt jämställdheten mellan kvinnor och män ska konsekvenser i det avseendet anges i betänkandet.

Enligt våra direktiv ska vi bedöma de ekonomiska konsekvenserna av de förslag vi lämnar. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska vi föreslå hur dessa ska finansieras.

9.2 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: De föreslagna ändringarna bör, om de genomförs, inte leda till annat än begränsade kostnadsökningar för det allmänna. Dessa bör kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag hos berörda myndigheter.

Vi bedömer att förslagen om ändring i 19 kap. 5 § brottsbalken och i nuvarande 19 kap. 10 § första stycket (19 kap. 10 a § enligt våra förslag) varken ger upphov till några kostnadsökningar eller besparingar för det allmänna.

Våra förslag till nya straffbestämmelser om utlandsspioneri (19 kap. 5 a § enligt våra förslag) och om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige (19 kap. 10 § enligt våra förslag) innebär en utvidgning av det kriminaliserade området och att två nya brottstyper införs i brottsbalken. Det kan leda till viss ökning av antalet anmälningar, brottsutredningar och lagföringar. Det bör dock beaktas att sådana förfaranden som omfattas av förslagen till nya straffbestämmelser redan i dag i regel utreds i någon form, t.ex. inom ramen för vidtagandet av en arbetsrättslig åtgärd. I flera fall torde förfarandena även innebära att en brottsutredning inleds t.ex. på grund av misstanke om brott mot tystnadsplikt eller spioneri. Som framgått av bl.a. avsnitt 7.3.2 leder dessa utredningar sällan till åtal i dag.

Även våra förslag till ändringar av 19 kap. 9 § och nuvarande 19 kap. 10 § andra stycket (19 kap. 10 b § enligt våra förslag) innebär en viss utvidgning av det straffbara området. Dessa förändringar kan antas ge upphov till i princip samma effekter som förslagen till nya straffbestämmelser (se ovan).

Flera av våra förslag syftar till en mer effektiv och ändamålsenlig lagstiftning. Målsättningen är att de föreslagna ändringarna ska underlätta bekämpandet av brott mot Sveriges säkerhet. Särskilt den nya straffbestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige är avsedd att ha en preventiv effekt och utgöra stöd för ett tidigare ingripande mot förfaranden som kan misstänkas utgöra eller kan leda fram till spioneri. Den bestämmelsen kan därför antas leda till att vissa brottsutredningar tar kortare tid i anspråk och kan bedrivas på ett mer resurseffektivt sätt.

Förslaget om att slopa den särskilda åtalsprövningen för vad som enligt våra förslag ska rubriceras som olovlig underrättelseverksamhet mot person (nuvarande 19 kap. 10 § andra stycket) kan

också antas leda till vissa resursbesparingar och en snabbare och mer effektiv handläggning av nu aktuella ärenden.

Vi föreslår en skärpning av straffskalorna i två fall, för vårdslöshet med hemlig uppgift (en höjning av straffmaximum) och för brottet med den föreslagna rubriceringen olovlig underrättelseverksamhet mot person (en höjning av straffminimum). Förändringarna kan antas leda dels till ett något ökat antal domar på fängelse, dels till att längre fängelsestraff döms ut i några fall. Även om konsekvenserna av dessa förändringar är svåra att uppskatta bedömer vi att det är fråga om ett begränsat antal fall och en mycket begränsad kostnadsökning.

I allmänhet kan förslagen sägas innebära en tydligare straffrättslig reglering som bidrar till en ökad förutsebarhet om vad som är straffbart. Genom ändringsförslagen uppnås en modernare lagstiftning som är bättre anpassad till samhällsutvecklingen men som även kan antas stå sig väl över tiden.

Sammantaget är det vår bedömning att genomförandet av förslagen om ändringar i 19 kap. brottsbalken inte kommer att leda till annat än begränsade kostnadsökningar. Vi bedömer att dessa ökningarna kan finansieras inom ramen för befintliga anslag hos de myndigheter som berörs, främst Säkerhetspolisen, Försvarmakten, Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården. Eftersom förslagen även omfattar ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, och bl.a. innebär att fler brott utgör tryckfrihetsbrott, kan de ge upphov till en något ökat arbetsbelastning för Justitiekanslern. Vi bedömer dock att konsekvenserna av förslagen även i dessa avseenden är begränsade.

9.3 Konsekvenser för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet

En grundtanke bakom att kriminalisera ett visst beteende måste vara att kriminaliseringen ska påverka människor på sådant sätt att de inte begår brott, dvs. att den ska ha en allmänpreventiv verkan, annars framstår den som poänglös. Att göra en bedömning av i vilken utsträckning en enskild kriminalisering har denna verkan är naturligtvis mycket svårt.

Vi bedömer att den nya skärpta straffrättsliga lagstiftning som vi föreslår kan komma att få en viss preventiv effekt som kan medföra att brottsligheten minskar, eller i vart fall att den kan bekämpas på

ett mer effektivt sätt. Eftersom förslagen även innebär att det kriminaliserade området utvidgas något och detta i förening med de övriga förändringarna i straffbestämmelserna kan förväntas leda till fler lagföringar, är det inte säkert att denna brottsförebyggande effekt kommer att visa sig i brottsstatistiken, åtminstone inte till en början.

9.4 Andra konsekvenser

Vi bedömer att våra förslag i övrigt inte får några sådana konsekvenser som anges i 14–15 §§ kommittéförordningen som ska redovisas i betänkandet.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

10.1 Ikraftträdande

Förslag och bedömning: De föreslagna ändringarna i 19 kap. brottsbalken, i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott föreslås träda i kraft den 1 juli 2014. De förslagna ändringarna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2015.

De ändringar som vi har föreslagit av 19 kap. brottsbalken och i annan vanlig lag bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling är det tidigaste datum som ändringarna kan träda i kraft den 1 juli 2014.

De föreslagna ändringarna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen kräver ett särskilt förfarande. Eftersom det är fråga om ändring av grundlag kan de tidigast träda i kraft den 1 januari 2015, dvs. vid årsskiftet efter utgången av det år då förslagen tidigast kan bli slutligt antagna av riksdagen.

10.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: De föreslagna lagändringarna kräver inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Enligt allmänna principer får ny lag inte retroaktiv verkan. Beträffande strafflagstiftning är detta lagfäst i 2 kap. 10 § regeringsformen samt artikel 7 i Europakonventionen, vilken gäller som

svensk lag. Enligt 2 kap. 10 § regeringsformen får således straff eller annan brottspåföljd inte utdömas för gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den förövades. Inte heller får strängare straff dömas ut än vad som var förskrivet för gärningen när den begicks.

En bestämmelse om förbud mot retroaktiv strafflagtillämpning finns även i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Undantag gäller dock enligt denna bestämmelse, om de nya reglerna skulle leda till en mildare bedömning eller påföljd. Då ska i stället de nyare reglerna tillämpas, även om gärningen begicks före ikraftträdandet.

Vi gör bedömningen att någon särskild övergångsbestämmelse inte är nödvändig såvitt avser våra förslag

11 Författningskommentar

11.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

19 kap.

Kapitelrubriken har ändrats till ”Om brott mot Sveriges säkerhet” i syfte att modernisera språket som tidigare innehöll begreppet rikets säkerhet. Med uttrycket avses dock detsamma som med den tidigare rubriken som innehöll begreppet rikets säkerhet.

5 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.4.

Paragrafen har förändrats dels genom att den exemplifierande uppräkningsen som tidigare fanns i första stycket har tagits bort, dels genom att totalförsvaret inte längre särskilt anges i samband med men-rekvisitet. Förändringarna syftar till att tydliggöra att det avgörande för straffbarheten av en gärning inte är mot vilken sektor i samhället som den har riktat sig utan om men-rekvisitet är uppfyllt. Vidare har vissa språkliga ändringar skett som inte innebär någon ändring i sak.

5 a §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 6.9.

Straffbestämmelsen är subsidiär i förhållande till 5 § och ska tillämpas när det, utan att men-rekvisitet i 5 § är uppfyllt, är fråga om en uppgift som rör en internationell militär insats som Sverige deltar i. Om uppgiften rör ett förhållande av sådan art att det kan skada Sveriges säkerhet att den uppenbaras för främmande makt

ska alltså 5 § tillämpas i stället för den nu aktuella straffbestämmelsen.

Straffbestämmelsen kan träffa gärningar som har skett i Sverige eller utomlands, förutsatt att Sverige har straffrättslig jurisdiktion enligt 2 kap. brottsbalken.

I likhet med vad som gäller vid spioneri enligt 5 § är straffansvar förbehållet gärningar som sker med s.k. direkt uppsåt. Det krävs således att gärningsmannen har för avsikt att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, dvs. att bereda denna en fördel.

Med *främmande makt* avses detsamma som i 5 § (se avsnitt 5.4.4). Med *främmande sammanslutning* avses en gruppering som representerar ett motstående intresse men som inte utgör en främmande makt. För att straffbestämmelsen ska vara tillämplig fordras att det är fråga om en aktör som intar en maktposition och som kan utgöra ett reellt hot mot insatsen (vilket även följer av men-rekvisitet, se nedan). I regel är det fråga om en grupp människor som på något sätt är berörda av den konflikt som utgör ett skäl för insatsens genomförande. Grupperingen behöver dock inte vara part i konflikten för att omfattas av begreppet. Det är tillräckligt att den har intressen i konflikten och i hur insatsen genomförs. Det krävs inte heller att grupperingen är organiserad på visst sätt för att den ska falla under begreppet. Som exempel på vad som kan omfattas av begreppet kan nämnas UCK-gerillan i Kosovo, krigsherrar i Afghanistan och Al-shabab i Somalia.

Den brottsliga gärningen utgörs, liksom vid spioneri enligt 5 §, av att någon *obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer en uppgift*. Enligt andra stycket omfattas även att *obehörigen framställa eller ta befattning med skrift, teckning eller annat föremål* som innefattar en sådan uppgift som avses i bestämmelsen. Rekvisiten är avsedda att ha samma innebörd som vid tillämpningen av 5 §.

Straffansvar aktualiseras om ett uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning av det förhållande som uppgiften rör kan medföra allvarligt men för en internationell militär insats som Sverige deltar i.

Med en *internationell militär insats* avses detsamma som i lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser, dvs. en verksamhet i ett insatsområde utomlands som bedrivs i syfte att avvärja risk för en väpnad konflikt, hejda en pågående väpnad konflikt, övervaka överenskommelser om fred och vapenstillestånd eller skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad

konflikt. Exempel på internationella insatser som Sverige har deltagit eller deltar i är ISAF i Afghanistan och KFOR i Kosovo (se avsnitt 6.3.2). Som exempel på internationellt samarbete som *inte* utgör en internationell militär insats kan nämnas att svensk personal tjänstgör vid en internationell stab utomlands eller att Sverige deltar i en internationell övning för försvar. Avgränsningen till en internationell militär insats innebär inte att enbart Försvarsmaktens personal omfattas av tillämpningsområdet. Som redan angetts kan var och en som träffas av den svenska jurisdiktionen dömas till straffansvar om övriga rekvisit är för handen.

Den aktuella uppgiften kan avse ett förhållande hänförligt till insatsen som sådan eller till ett land eller en organisation som deltar i insatsen. Det avgörande för om en gärning är straffbar är om menrekvisitet är uppfyllt, dvs. om ett uppenbarande av förhållandet för främmande makt eller sammanslutning kan medföra *allvarligt men för insatsen*.

Ett men för insatsen kan uppkomma om en ”motståndare” får kännedom om ett förhållande som innebär att insatsen blir mer sårbar. Det kan t.ex. vara fråga om förhållanden som rör säkerheten inom insatsen (dvs. i första hand för dem som deltar i insatsen) eller taktik och vapenförmåga. Ett men kan också uppstå om uppenbarandet av förhållandet medför att insatsen försvagas t.ex. genom att en deltagare (dvs. ett land eller en organisation) inte längre kan kvarstå i insatsen eller endast kan delta i mindre grad än tidigare.

Avgränsningen till allvarligt men innebär att de skadeverkningar som kan befaras ska vara av viss betydelse för insatsen. För att det ska vara fråga om ett allvarligt men krävs att ett röjande av uppgiften kan medföra en påtaglig negativ effekt för den aktuella insatsen. Om ett röjande innebär fara för människors liv eller hälsa är det i regel att bedöma som allvarligt. Det utgör också i allmänhet ett allvarligt men att uppenbarandet leder till en försämrad verkan av en viktig funktion i insatsen, t.ex. underrättelseförmåga, kommunikation eller flygunderstöd. Om menet endast består i en misskreditering eller ett begränsat undergrävande av verksamheten är det i regel inte att anse som allvarligt.

Liksom vid tillämpningen av 5 § krävs inte att det har uppkommit någon konkret fara utan det är tillräckligt att det finns en abstrakt fara för skada. Bedömningen av om ett allvarligt men är för handen ska alltså utgå från en situation då det inte är känt att uppgifterna har röjts och de effekter som då hade kunnat uppstå

för insatsen. Det förhållandet att negativa konsekvenser har kunnat undvikas genom åtgärder som vidtagits som en följd av vetskapen om att ett röjande har skett utesluter således inte straffansvar.

Som angetts ovan kan uppgiften vara hänförlig till ett land som ingår i insatsen om men-rekvisitet är uppfyllt. Det innebär att en gärning som enbart har betydelse för ett annat land, utan att det påverkar insatsen, inte omfattas av straffbestämmelsen. Straffbestämmelsen är inte heller avsedd att träffa gärningar som endast innebär en negativ effekt för Sveriges relationer till andra länder. I ett sådant fall får bedömas om konsekvenserna är så allvarliga att de kan sägas innebära ett men för Sveriges säkerhet och därmed aktualisera en tillämpning av 5 §.

Straffskalan är fängelse i högst fyra år.

6 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.9.6.

Paragrafen har tillfogats två nya stycken som innebär en kriminalisering av grovt utlandsspioneri.

I det *andra stycket* anges en särskild straffskala för grovt utlandsspioneri, fängelse i lägst två år och högst åtta år.

I det *fjärde stycket* lämnas exempel på sådana omständigheter som kan medföra att ett utlandsspioneri ska anses som grovt. Liksom vid rubriceringen av ett spioneribrott ska särskilt beaktas om gärningen rörde förhållande av stor betydelse eller om gärningsmannen röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne. I stycket anges också att det i allmänhet är försvårande att gärningen innebar fara för människors liv eller hälsa.

7 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitten 6.10 och 8.2.

Ändringarna i *första stycket* är inte avsedda att innebära någon förändring i sak utan syftar till att tydliggöra straffbestämmelsens tillämpningsområde.

Det nya *andra stycket* innebär att även sådana gärningar som avses i 5 a § som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanlutning tillhanda är straffbara enligt bestämmelsen, om det är

fråga om en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur. Ändringen innebär också att ett sådant brott kan bedömas som grovt enligt 8 § (se kommentaren nedan).

8 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.2.2.

Förändringarna i *första och andra stycket* är enbart av språklig natur.

I ett nytt *tredje stycke* anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid rubriceringen av ett brott som avses i 7 § andra stycket, dvs. en gärning som uppfyller de objektiva rekvisiten i 5 a § och som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda och avser en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur. Vid bedömningen av om ett sådant brott är grovt ska särskild hänsyn tas till om gärningen innefattade ett tillhandagående av främmande makt eller sammanslutning, om den rörde förhållanden av stor betydelse eller innebar fara för människors liv eller hälsa, eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne.

9 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitten 6.10 och 8.3.

Hänvisningen till 7 § innebär, efter ovan kommenterade förändringar, att den som av grov oaktsamhet gör sig skyldig till en gärning som uppfyller de objektiva rekvisiten i 5 a § och som avser en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur, ska dömas för vårdslöshet med hemlig uppgift.

Genom ett tillägg har ytterligare en handlingsform tillfogats straffbestämmelsen, nämligen att hantera uppgiften så att *fara uppkommer för att någon obehörig kan ta del av den*. Redan tidigare har straffbestämmelsen ansetts omfatta fall där en uppgift har blivit tillgänglig för någon obehörig under sådana omständigheter att man måste räkna med att den obehörige kommer att ta del av uppgiften (se bl.a. NJA 1991 s. 103). I förhållande till praxis innebär förändringen en viss utvidgning av det straffbara området.

Syftet med förändringen är att fånga upp klandervärda beteenden som typiskt sett är förenade med en beaktansvärd risk för att

uppgiften röjs för en obehörig. För straffansvar krävs inte att en konkret risk påvisas i det enskilda fallet utan det är tillräckligt att hanteringen objektivt sett är förenad med en fara för att uppgiften röjs. Så kan t.ex. vara fallet när en känslig uppgift skickas oskyddad i ett e-mejl eller på annat sätt kommuniceras oskyddad via internet.

Straffskalan har ändrats så att det i ett normalfall, dvs. när det inte är krig i landet, är möjligt att döma till böter eller fängelse i högst ett år. Det innebär att straffskalan har blivit vidare än tidigare och att det är möjligt att döma ut ett strängare straff. Ändringen har inte skett för att skärpa straffen i allmänhet utan för att det även för de allvarligaste fallen ska vara möjligt att döma ut ett straff som står i proportion till brottets allvar. I enlighet med tidigare gällande praxis torde böter inte sällan vara en tillräckligt ingripande påföljd och utgöra en form av normalpåföljd för brott av nu aktuellt slag.

10 §

I paragrafen har en ny straffbestämmelse intagits. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.9.

Straffbestämmelsen innebär en kriminalisering av vissa former av underrättelseverksamhet som *syftar till* ett anskaffande av sådana uppgifter som avses i spioneribestämmelsen, dvs. uppgifter rörande förhållanden som det kan vara till men för rikets säkerhet att främmande makt känner till. Straffbestämmelsens skyddsintresse är Sveriges säkerhet. Brottet har rubriceringen olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige.

Straffbestämmelsen omfattar enbart förfaranden som utgör *verksamhet*. Rekviritet är avsett att ha samma innebörd som i andra straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken. Det innebär att enstaka handlingar inte kan föranleda straffansvar. I stället krävs en serie av åtgärder som är av sådan art och står i ett sådant tidssammanhang att de kan uppfattas som led i en enda verksamhet. I regel krävs även någon grad av planmässig organisation.

Straffbarheten är begränsad till verksamhet som bedrivs *hemligen eller med svikliga medel*. Formuleringen är avsedd att ha samma innebörd som i tidigare 10 § andra stycket. För att uppfylla kraven är det tillräckligt att verksamheten antingen har bedrivits med iakttagande av särskilda försiktighetsmått, eller innefattat svikliga

åtgärder. I praktiken torde emellertid inte sällan en och samma verksamhet omfatta båda momenten.

Som exempel på när en verksamhet kan anses ske hemligen kan anges att möten mellan aktörerna hemlighålls, t.ex. genom att de sker på otillgängliga platser, eller att information som utväxlas mellan dem hålls dold för omvärlden, t.ex. med hjälp av särskild teknisk utrustning eller chifferskrift. I enlighet med vad som gäller vid tillämpningen av tidigare 10 § andra stycket kan straffansvar aktualiseras även om aktörerna använder sig av vanliga, öppna kommunikationssätt förutsatt att de har visat eller uppenbarligen utgått från att meddelandena ska vara förtroliga och tillvägagångssättet i övrigt ger vid handen att vederbörande har förstått att åtgärderna är otillbörliga (jfr NJA II 1949 s. 565).

Med svikliga medel avses bl.a. användande av falska identitetsuppgifter eller att annars lämna vilseledande uppgifter. Också ett förtigande kan vara svikligt. Om en åtgärd, t.ex. registreringen av ett bolag, sker i ett dolt (och bedrägligt) syfte, t.ex. för att skapa kontaktytor inom ett annat företag, är den i regel att bedöma som ett svikligt medel i straffbestämmelsens mening.

Verksamheten ska ske *för anskaffande av sådana uppgifter som avses i 5 §*. Verksamheten ska således syfta till en informationsöverföring (anskaffande för främmande makts del) avseende uppgifter som faller inom det känsliga kunskapsområde som spioneribestämmelsen tar sikte på. Uttrycket omfattar bl.a. åtgärder som sker i förberedande syfte eller för att underlätta en informationsinhämtning. Det är avsett att ha samma innebörd som i 10 a §.

Det krävs inte att verksamheten innefattat en uppgiftshantering. Det kan t.ex. vara fråga om åtgärder som vidtas för att bygga upp ett agentnät eller en s.k. stödverksamhet (jfr NJA II 1949 s. 570). Om uppgifter har hanterats i verksamheten behöver de inte ha varit av visst slag för att straffbestämmelsen ska vara tillämplig. Det avgörande är vad verksamheten – vid en samlad bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet – har haft för inriktning och vilket slag av uppgifter som den syftar till att komma över.

Verksamhetens inriktning kan framgå t.ex. genom att en s.k. underrättelseofficer vidtagit åtgärder för att skaffa information om eller kontaktytor inom ett företag eller en myndighet vars verksamhetsområde innefattar en hantering av uppgifter som kan vara föremål för spioneri, eller att han eller hon har försökt värva en person som innehar eller kan komma över uppgifter av sådant slag.

Även en person som låter sig värvas (agenten) kan naturligtvis bli föremål för straffansvar om rekvisiten är uppfyllda.

För straffansvar krävs alltså inte att det visas vilka specifika uppgifter som gärningen syftat till att komma över utan det är tillräckligt att det visas att verksamheten har varit inriktad mot en visst slags uppgift. Hänvisningen till 5 § innebär inte att det ska göras en men-bedömning utan är enbart avsedd att ringa in den aktuella uppgiftskategorin.

Även om det anges att verksamheten ska avse anskaffande av uppgifter inbegrips, i likhet med vad som gäller vid tillämpningen av 10 a §, sådan verksamhet som enbart syftat till en vidarebefordran av uppgifterna (se NJA 1949 II s. 570).

För straffansvar krävs att innehållet i samtliga objektiva rekvisit är täckta av gärningsmannens uppsåt. I enlighet med vad som gäller vid spioneri ska gärningsmannens avsikt ha varit att gå främmande makt tillhanda. Med andra ord gäller ett krav på direkt uppsåt.

Med uttrycket *att gå främmande makt tillhanda* avses detsamma som vid tillämpningen av 5 §. För att det ska vara fråga om ett tillhandagående är tillräckligt att gärningen kan ge en främmande makt någon fördel. En främmande makt är i främsta rummet en sådan självständig stat som Sverige har erkänt, men det kan också röra sig om andra statliga bildningar. Också överstatliga organisationer kan vara en främmande makt. Begreppet är avsett att ha samma innebörd som vid tillämpningen av övriga bestämmelser i 19 kap. brottsbalken.

Även den som lämnar medverkan till brottet ska dömas till ansvar för olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, om medverkan inte endast är tillfällig. Det innebär – i likhet med vad som gäller vid andra former av olovlig underrättelseverksamhet – att den som vid endast ett enstaka tillfälle medverkar till en brottslig verksamhet inte blir straffansvarig. I motiven till tidigare gällande 10 § andra stycket, nuvarande 10 b §, anges som exempel på straffbar medverkan att någon brukar upplåta lokal för sammanträffande mellan gärningsmännen eller tillåter att meddelanden sänds under hans adress för att sedermera hämtas av den verkliga mottagaren. Samma exempel kan tjäna som vägledning även vid tillämpningen av den nu aktuella straffbestämmelsen.

Straffskalan för brottet är fängelse i högst två år. Det enskilda brottets straffvärde ska på vanligt sätt bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Vid straffvärdebedömningen bör dock beaktas att sådana omständigheter som enbart innebär att

rekvisiten i straffbestämmelsen är uppfyllda normalt sett inte även utgör försvårande omständigheter som höjer straffvärdet. Till exempel får det betraktas som "normalt" att verksamheten har pågått under viss tid och innefattat svikliga moment. Är det fråga om särskilt förslagna moment eller en i sammanhanget onormalt lång tid kan det dock finnas skäl att väga in det i bedömningen.

Om brottet är grovt gäller en särskilt sträng straffskala, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Bedömningen av om ett brott är grovt ska grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det särskilda fallet. Exempel på omständigheter som kan innebära att ett brott är att bedöma som grovt är om gärningen varit av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till det utrikespolitiska läget, om den rört förhållanden av stor betydelse eller om gärningsmannen innehaft en särskild position/tjänst som innefattat ett förtroende att handha uppgifter av känslig eller hemlig natur (och gärningen inneburit ett missbruk av förtroendet).

Bestämmelsen kan träffa gärningar som även uppfyller rekvisiten i andra straffbestämmelser. Domstolarna har då att tillämpa vanliga konkurrensregler. Normalt innebär det när det är fråga om konkurrens mellan brottet olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige och ett annat brott, med samma skyddsintresse men en strängare straffskala, att domstolen endast ska döma till ansvar för det senare brottet.

Eftersom bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige omfattar många skilda förfaranden kan flera fall av konkurrens uppkomma. För att lösa dessa får domstolen göra en prövning av omständigheterna i varje enskilt fall mot konkurrerande straffbestämmelser.

Vissa särskilt vanliga fall av konkurrens är dock möjliga att förutse. En gärning som utgör ett fullbordat spioneri uppfyller sannolikt även kraven för straffansvar enligt den nu aktuella straffbestämmelsen. Eftersom skyddsintresset är detsamma i båda fallen bör endast spioneribestämmelsen tillämpas i en sådan situation (eftersom det är ett allvarigare brott med en strängare straffskala). De svikliga momenten i en underrättelseverksamhet som aktualiserar straffbestämmelsens tillämpning kan bestå i åtgärder som är kriminaliserade genom andra straffbestämmelser, t.ex. urkundsförfalskning (14 kap. 1 § brottsbalken) eller oredligt förfarande (9 kap. 8 § brottsbalken). I en sådan situation bör i allmänhet endast dömas till ansvar för olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige.

Straffbestämmelsen innebär en kriminalisering av vissa förstadier till spioneri. Samma gärning kan därför uppfylla rekvisiten för straffansvar enligt straffbestämmelsen och för t.ex. förberedelse eller stämpling till spioneri. Även ett sådant fall får bedömas efter de allmänna principer och regler som gäller vid konkurrens mellan olika straffbestämmelser. Som regel torde det innebära att det enbart ska dömas till ansvar för förberedelse eller stämpling till spioneri, eftersom ett sådant brott styrs av en strängare straffskala än det nu aktuella brottet.

10 a §

Paragrafen är ny och innehåller den straffbestämmelse som tidigare fanns i 10 § första stycket. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.

För att tydliggöra skyddsintresset och markera skillnaden mellan de olika formerna av olovlig underrättelseverksamhet har brottets rubricering ändrats till *olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt*.

I straffbestämmelsen anges inte längre militära förhållanden särskilt. I likhet med motsvarande förändring i 5 § har ändringen skett för att tydliggöra att det kan vara fråga om vilka förhållanden som helst så länge men-rekvisitet är uppfyllt, dvs. att ett uppenbarande kan innebära men för den främmande maktens säkerhet.

10 b §

Paragrafen är ny och innehåller den straffbestämmelse som tidigare fanns i 10 § andra stycket. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.

För att tydliggöra skyddsintresset och markera skillnaden mellan de olika formerna av olovlig underrättelseverksamhet har brottets rubricering ändrats till *olovlig underrättelseverksamhet mot person*.

Tillämpningsområdet har utvidgats genom att även sådan verksamhet som sker med användande av otillbörliga medel omfattas av straffbestämmelsen. Syftet med förändringen är att fånga upp straffvärda förfaranden som uppfyller straffbestämmelsens rekvisit i övrigt men som inte sker hemligen eller med användande av svikliga medel. Med "otillbörliga medel" avses främst användande av hot eller annan otillbörlig påtryckning. Även underförstådda hot

kan omfattas. Som exempel kan anges att representanter för en främmande makts underrättelse- eller säkerhetstjänst söker upp flyktingar i Sverige i syfte att skrämma den enskilde eller utöva kontroll över denne. I likhet med vad som tidigare har gällt behöver en gärning inte ha omfattat flera olika personer eller personuppgifter för att straffansvar ska kunna komma ifråga. Däremot innebär rekvisitet verksamhet att det måste vara fråga om fler än en handling (se ovan kommentaren till 10 §).

Straffskalan har förändrats i skärpande riktning och börjar på fängelse.

Gärningar som är att bedöma enligt straffbestämmelsen omfattas inte längre av den särskilda åtalsprövningen i 16 §.

14 §

Bestämmelsen behandlats i avsnitt 6.11.

Ändringarna i *första stycket* är delvis en följd av att olovlig underrättelseverksamhet har delats upp i olika brottstyper med skilda brottsrubriceringar. I övrigt innebär förändringarna att utlandsspioneri är kriminaliserat på försöks- och förberedelsestadiet och vid stämpling.

Ändringen i *andra stycket* innebär att utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri har lagts till i listan över brott som det kan vara straffbart att inte avslöja.

15 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.11.

Ändringen innebär att bestämmelsen blir tillämplig även när det är fråga om utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri enligt 19 kap. 5 a § och 6 § andra stycket. Övriga ändringar i kapitlet innebär att bestämmelsen även är tillämplig när det är fråga om en gärning som avser sådan uppgift som anges i 5 a § och som utgör grov obehörig befattning med hemlig uppgift.

16 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.2.

Till följd av övriga ändringar i kapitlet gäller inte längre något krav på särskilt förordnade om åtal för olovlig underrättelseverksamhet mot person. Övriga förändringar i paragrafen är av språkligt slag.

11.2 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

7 kap.

3 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.13.

Genom ett tillägg i *första stycket första punkten* omfattas även utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri av bestämmelsen, se 19 kap. 5 a § och 6 § andra stycket brottsbalken. Det innebär att varken meddelar- eller anskaffarskyddet gäller vid sådana brott.

Övriga förändringar i paragrafen är endast av språklig natur och påverkar inte bestämmelsens tillämpningsområde.

4 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitten 6.13 och 8.3.

I den *tredje punkten* har vissa språkliga ändringar skett som en följd av ändringarna i 19 kap. 5 § brottsbalken, se kommentaren nedan till den paragrafen.

Vidare har ytterligare två punkter tillfogats paragrafen. I den *fjärde punkten* anges utlandsspioneri enligt 19 kap. 5 a § brottsbalken som ett tryckfrihetsbrott och i den *sjätte punkten* den variant av brottet som rubriceras obehörig befattning med hemlig uppgift, dvs. en gärning som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda och avser en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur. Den *femte punkten* (tidigare fjärde punkten) har anpassats efter ändringen i 19 kap. 7 § första stycket brottsbalken.

Genom ändringen i *sjunde punkten* (tidigare femte punkten) har tillämpningsområdet utvidgats till att även omfatta sådan grovt

oaktsam hantering av en känslig uppgift som innebär fara för att den kan komma någon obehörig till del. Ändringen föranleds av motsvarande ändring i 19 kap. 9 § brottsbalken.

Övriga förändringar är endast av språklig natur och saknar betydelse för tillämpningen av bestämmelsen.

11.3 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

5 kap.

3 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.13.

Genom ett tillägg i *första stycket första punkten*, omfattas även utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri av bestämmelsen. Förändringarna av 19 kap. 7 och 8 §§ brottsbalken innebär att grov obehörig befattning med hemlig uppgift även omfattar gärningar som avses i 5 a § som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda och som avser en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur.

I övrigt är ändringarna endast språkliga och saknar betydelse för tillämpningen av bestämmelsen.

11.4 Förslag till ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

1 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitten 6.12 och 7.10.

Genom ett tillägg i *första stycket fjärde punkten* har bestämmelsen gjorts tillämplig även när det är fråga om utlandsspioneri eller grovt utlandsspioneri enligt 19 kap. 5 a och 6 §§ brottsbalken. Förändringarna av 19 kap. 7 och 8 §§ brottsbalken innebär att grov obehörig befattning med hemlig uppgift även omfattar gärningar som avses i 5 a § vilka sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda och som avser en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur. Vidare innebär ändringarna att bestämmelsen

även omfattar grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige enligt 19 kap. 10 § andra stycket.

I samma punkt har även vissa språkliga ändringar skett som en följd av förändringarna i 19 kap. brottsbalken.

11.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott

1 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitten 6.12 och 7.10.

Genom ett tillägg i *första stycket fjärde punkten* har bestämmelsen gjorts tillämplig även när det är fråga om utlandsspioneri enligt 19 kap. 5 a § brottsbalken, grovt utlandsspioneri enligt 19 kap. 6 § andra stycket brottsbalken eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige enligt 19 kap. 10 §. Förändringarna av 19 kap. 7 och 8 §§ brottsbalken innebär att obehörig befattning med hemlig uppgift och grov obehörig befattning med hemlig uppgift även omfattar gärningar som avses i 5 a § vilka sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda och som avser en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur.

I samma punkt har även vissa språkliga ändringar skett som en följd av förändringarna i 19 kap. brottsbalken.

Kommittédirektiv



Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet

**Dir.
2010:35**

Beslut vid regeringssammanträde den 8 april 2010

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera om den nuvarande lagstiftningen i 19 kap. brottsbalken är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet.

Utredaren ska bl.a.

- analysera om men-rekvisitet i spioneribestämmelsen har en lämplig utformning,
- ta ställning till om skyddet mot industriellt och politiskt spionage som bedrivs av främmande makt behöver förstärkas, och
- klargöra om det finns ett behov av förändring av den straffrättsliga regleringen beträffande främmande makts dolda underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspiratoriska metoder.

Utredarens bedömning av om och i vilken omfattning en förändring av straffansvaret är lämplig och motiverad ska göras med beaktande av om åtgärder som inte är av straffrättslig natur kan antas få motsvarande effekt.

Utredaren ska lägga fram fullständiga författningsförslag där lagstiftning bedömts vara nödvändig.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 april 2012.

Gällande rätt till skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet

Bestämmelser till skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet finns i 19 kap. brottsbalken.

Spioneri

Spioneri och grovt spioneri regleras i 19 kap. 5 resp. 6 § brottsbalken.

Spioneri förövas genom att någon, i syfte att gå främmande makt tillhanda, tar obehörig befattning med uppgift som rör ett förhållande ”vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet”. Men-rekvisitet i bestämmelsen är avsett att innebära en begränsning av straffansvaret till befattningstagande med uppgifter som rör verkligt betydelsefulla ting (NJA II 1948 s. 260).

Straffet för spioneri är fängelse i högst sex år eller, om brottet är grovt, fängelse på viss tid, i lägst fyra och högst arton år eller på livstid. Försök, förberedelse och stämpling till spioneri och grovt spioneri liksom underlåtenhet att avslöja sådana brott är straffbart.

Spioneri utgör enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) tryck- resp. yttrandefrihetsbrott (7 kap. 4 och 5 §§ TF resp. 5 kap. 1 § YGL). Ansvar för spioneri kan alltså inträda även i de fall gärningen begåtts i ett grundlagskyddat medium, t.ex. i en tryckt skrift eller i ett radioprogram. Även i dessa fall är försök, förberedelse och stämpling straffbart. Beträffande spioneri saknas en stor del av det skydd som dessa grundlagar innebär för meddelare och andra som medverkar till en framställning. Till exempel finns varken meddelarfrihet eller anonymitetsskydd i dessa fall (se 3 kap. 3 § andra stycket 3 och 7 kap. 3 § första stycket 1 TF resp. 2 kap. 3 § andra stycket 3 och 5 kap. 3 § första stycket 1 YGL).

Åtal för tryck- och yttrandefrihetsbrottet spioneri får väckas endast efter medgivande av regeringen (se 6 kap. 1 § lagen [1991:1559] med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden).

Olovlig underrättelseverksamhet

Olovlig underrättelseverksamhet regleras i 19 kap. 10 § brottsbalken.

I bestämmelsens första stycke straffbeläggs spioneriliknande verksamhet som bedrivs här i landet, men som är riktad mot någon annan stat än Sverige. De bakomliggande skyddsintressena är dels att Sverige inte ska invecklas i utrikespolitiska svårigheter, dels att underrättelseverksamheten lätt kan övergå till spioneri mot Sverige (NJA II 1949 s. 568). Bestämmelsen i andra stycket avser politisk underrättelseverksamhet av ett visst slag, t.ex. flyktingspionage. Den bestämmelsen syftar främst till att skydda enskilda mot fara för framtida förföljelse eller annat lidande (s. 571).

Straffet för olovlig underrättelseverksamhet är böter eller fängelse i högst ett år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Försök, förberedelse och stämpling till olovlig underrättelseverksamhet är straffbart.

Åtal för olovlig underrättelseverksamhet får inte väckas utan regeringens förordnande.

Lagen om skydd för företagshemligheter

I lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter finns bestämmelser om bl.a. straffansvar för dels företagsspioneri, dels olovlig befattning med företagshemlighet. Andra obehöriga angrepp på en företagshemlighet kan utgöra grund för skadeståndsskyldighet. Detta gäller både för den som missbrukar en företagshemlighet som har anförtratts honom eller henne i en affärsförbindelse och för en anställd som missbrukar en företagshemlighet som han eller hon har fått del av i sin anställning. Som ett obehörigt angrepp anses dock inte att någon anskaffar, utnyttjar eller röjer en företagshemlighet hos en näringsidkare för att offentliggöra eller inför en myndighet eller annat behörigt organ avslöja något som skäligen kan misstänkas utgöra brott, på vilket fängelse kan följa, eller som kan anses utgöra annat allvarligt missförhållande i näringsidkarens rörelse (2 §).

Utredningen om skyddet för företagshemligheter har i sitt betänkande Förstärkt skydd för företagshemligheter (SOU 2008:63) föreslagit att straffansvaret utvidgas till att även omfatta vissa röjanden och utnyttjanden av företagshemligheter som görs av per-

soner med lovlig tillgång till hemligheten, t.ex. anställda. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Uppdraget

Säkerhetspolisen har, i samråd med Åklagarmyndigheten, till Justitiedepartementet påtalat behov av ett stärkt skydd för staten när främmande makt bedriver obehörig underrättelseverksamhet mot Sverige. Under de senaste decennierna har det skett en förändring av det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde. Säkerhetspolisen har beskrivit att den underrättelseverksamhet som bedrivs i Sverige av främmande makt har förändrats. Sedan en tid prioriteras i allt högre grad inhämtning av information om forskning och utveckling inom civila områden. Även politiskt spionage förekommer. Tidigare avsåg inhämtningen förhållanden framför allt inom det militära området. Säkerhetspolisen har förklarat att den nuvarande lagstiftningen om spioneri och olovlig underrättelseverksamhet inte ger ett tillräckligt skydd.

En särskild utredare ska analysera om den nuvarande lagstiftningen är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet mot svenska intressen.

Är men-rekvisitet i spioneribestämmelsen lämpligt utformat?

Spioneribestämmelsen kan vara tillämplig på underrättelseinhämtning som riktar sig mot industriella eller politiska intressen under förutsättning att men-rekvisitet är uppfyllt.

Omläggningen av inriktningen av främmande makts underrättelseverksamhet i Sverige har, enligt Säkerhetspolisen, lett till att underrättelseinhämtningen i allt mindre grad är kriminaliserad som spioneri, eftersom det sällan är möjligt att fastställa att ett uppenbarande av de enskilda uppgifterna medfört sådant men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet som krävs för ansvar. Säkerhetspolisen har anfört att sådan underrättelseinhämtning som riktas mot forskning och utveckling inom civila områden och som inte har direkt betydelse för rikets säkerhet faller utanför det straffbara området.

Även andra förhållanden har förändrats efter spioneribrottets tillkomst. Försvarsmakten bedriver i dag en stor del av sin verksamhet i s.k. utlandsmissioner. Spioneribestämmelsen tar emellertid primärt sikte på rikets försvar i traditionell bemärkelse. Det intresse som finns av att skydda uppgifter om rikets försvar kan därför ha vidgats.

Utredaren ska, mot bakgrund av den förändrade inriktningen av underrättelseverksamheten och Försvarsmaktens verksamhet i dag, analysera om men-rekvisitet i 19 kap. 5 § brottsbalken har en lämplig utformning eller om det behöver ändras. Utredaren ska, mot samma bakgrund, därutöver ta ställning till om andra förändringar av det straffbara området behövs.

Utredaren ska också utreda om en förändring av men-rekvisitet i spioneribestämmelsen bör föranleda ändringar av motsvarande rekvisit i bestämmelserna om obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift (19 kap. 7 och 8 §§ resp. 9 § brottsbalken) och om olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 10 § brottsbalken). Beträffande sistnämnda bestämmelse ska utredaren analysera innebörden i begreppet ”annan främmande makts säkerhet” i relation till internationella organisationer och föreslå de förändringar som kan behövas.

En angränsande fråga gäller underlaget för prövning av men-rekvisitet. Säkerhetspolisen har pekat på komplexiteten vid prövningen av rekvisitet både hos åklagare och domstol. Än mer tydligt blir detta vid misstanke om underrättelseverksamhet som har en annan inriktning än sådan som på något sätt riktar sig mot rikets försvar, där Försvarsmakten bistår de brottsutredande myndigheterna med utredning för bedömning av men-rekvisitet.

Utredaren ska undersöka hur bättre förutsättningar kan skapas för att bedöma men-rekvisitet.

Dold underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspiratoriska metoder

Något straffbud som uttryckligen tar sikte på dold underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspiratoriska metoder finns inte i dagens lagstiftning.

Säkerhetspolisen anser att sådan verksamhet i sig utgör en fara för rikets säkerhet och att detta gäller oavsett om verksamheten avser inhämtande av känsliga uppgifter eller inte. Det klandervärda

är den metod, den s.k. kultivering, som underrättelseofficerarna använder sig av vid värvningen av en uppgiftslämnare. Underrättelseofficerens avsikt är som regel att i ett senare skede kunna använda metoden vid överlämnande av känslig information. Trots att både spioneri och olovlig underrättelseverksamhet är straffbelagt på försöks-, stämplings- och förberedelsestadiet är den nuvarande lagstiftningen, enligt Säkerhetspolisen, otillräcklig. Det är nämligen svårt att i ett så tidigt skede avgöra mot vilka intressen – mot privata eller mot rikets – som den misstänkta verksamheten i första hand riktas. Det är också svårt att bedöma om verksamheten har medfört sådant men som krävs enligt spioneribestämmelsen. Inte heller bestämmelserna i lagen om skydd för företagshemligheter ger ett tillräckligt skydd.

Utredaren ska utreda om det finns ett behov av en förändrad straffrättslig reglering. Om utredaren kommer fram till att ett sådant behov finns, ska han eller hon särskilt överväga om det är möjligt att utforma en väl avgränsad och effektiv lagstiftning som tar i beaktande alla de motstående intressen som kan finnas, däribland yttrandefrihet och informationsfrihet.

En given utgångspunkt när det gäller eventuellt behov av en straffrättslig reglering är att den underrättelseverksamhet som av andra stater bedrivs legitimt eller som öppet deklarerats för svenska myndigheter inte ska påverkas.

Övergripande överväganden

Utredaren ska i sina överväganden särskilt beakta de grundläggande fri- och rättigheterna samt de konsekvenser som eventuella förändringar i 19 kap. brottsbalken får på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

Utredaren ska vid sina ställningstaganden i de beskrivna frågorna analysera om relevanta bestämmelser i 19 kap. brottsbalken har en lämplig och ändamålsenlig avgränsning i förhållande till bestämmelserna i lagen om skydd för företagshemligheter.

Utredarens bedömning av om och i vilken omfattning en förändring av straffansvaret i 19 kap. brottsbalken är lämplig och motive-rad, ska göras med beaktande av om åtgärder som inte är av straffrättslig natur kan antas få motsvarande effekt. Om så bedöms vara fallet ska utredaren föreslå sådana åtgärder.

Det står utredaren fritt att överväga om straffskalorna i de aktuella bestämmelserna, med hänsyn till brottets allvar, är lämpligt utformade.

Om det bedöms ändamålsenligt får utredaren ta upp och lämna förslag i andra frågor som aktualiseras under utredningsuppdraget.

Utredaren ska lägga fram fullständiga författningsförslag där det bedöms att det finns ett behov av sådana.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska undersöka och beskriva vilket skydd några andra med Sverige jämförbara länder, i första hand de nordiska, har mot främmande makts underrättelseverksamhet och hur deras straffbestämmelser är utformade.

Om utredaren överväger att lämna förslag som också bör medföra ändringar i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen ska utredaren samråda med Yttrandefrihetskommittén (Ju 2003:04). Utredaren ska även följa arbetet med betänkandet Förstärkt skydd för företagshemligheter.

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 april 2012.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet (Ju 2010:03)

**Dir.
2012:3**

Beslut vid regeringssammanträde den 19 januari 2012

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 8 april 2010 (dir. 2010:35) gav chefen för Justitiedepartementet en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera om men-rekvisitet i spioneribestämelsen har en lämplig utformning, ta ställning till om skyddet mot industriellt och politiskt spionage som bedrivs av främmande makt behöver förstärkas och klargöra om det finns ett behov av förändring av den straffrättsliga regleringen beträffande främmande makts dolda underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspiratoriska metoder. Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 27 april 2012.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet (Ju 2010:03).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 december 2012.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.
49. Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. Ju.
50. Nystartszoner. Fi
51. Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. Ju.
52. Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. Fi.
53. AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. Fi.
54. Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. N.
55. En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. Ju
56. Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. M.
57. Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Ju.
58. Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. Ku.
59. Nya villkor för public service. Ku.
60. Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. Fi.
61. Högre ersättning vid mastupplåtelse. Ju.
62. Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. A.
63. Små företag – stora möjligheter med it. N.
64. Förstärkt försäkringstagar skydd. Fi.
65. Läsandets kultur. Ku.
66. Skatteincitament för forskning och utveckling. Fi.
67. Förvaltare av alternativa investeringsfonder. Fi.
68. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. N.
69. Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. A.
70. Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. N.
71. Tomträttsavgäld och friköp. Ju.
72. Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering. U.
73. Undersökningstillstånd och arbetsplaner. N.
74. Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. A.
75. Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden. S.
76. Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning. U.
77. En tydligare organisation för Säkerhetspolisen. Ju.
78. En sammanhållen svensk polis. Följdändringar i författningar. Del 1 och 2. Ju.
79. En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. Fi.
80. Utbildningsanställning. A.
81. Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform. S.
82. Hyres- och arrendetvister i framtiden. Ju.
83. Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB. Fi.
84. Näringsförbud – tillsyn och effektivitet. N.
85. Avlyssning mot grova vapenbrott? Ju.
86. Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler. S.
87. Ny PBL – på rätt sätt. S.
88. Att hyra – från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler. S.
89. 4 kap. 6 § miljöbalken. M.
90. Överskottsinformation vid direktåtkomst. Ju.
91. Ett effektivare plangenomförande. S.
92. Arbetshjälpmedel och försäkringsskydd för arbete på lika villkor. + Lättläst + Daisy. A.

93. En modernare rättegång II
– en uppföljning. Del 1 och 2. Ju.
94. Proportionalitet i val samt
förhandsanmälan av partier och
kandidater. Ju.
95. Spioneri och annan olovlig
underrättelseverksamhet. Ett förstärkt
skydd för Sveriges säkerhet. Ju.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottskadslag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]
- Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. [49]
- Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. [51]
- En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. [55]
- Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. [57]
- Högre ersättning vid mastupplåtelse. [61]
- Tomträttsavgäld och friköp. [71]
- En tydligare organisation för Säkerhetspolisen. [77]
- En sammanhållen svensk polis. Följdändringar i författningar. Del 1 och 2. [78]
- Hyses- och arrendetvister i framtiden. [82]
- Avlyssning mot grova vapenbrott? [85]
- Överskottsinformation vid direktåtkomst. [90]
- En modernare rättegång II – en uppföljning. Del 1 och 2. [93]
- Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater. [94]
- Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet. Ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet. [95]

Försvarsdepartementet

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]
- Maritim samverkan. [48]

Socialdepartementet

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]
- Upphandlingsstödet framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]
- Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]
- Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. [47]
- Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden. [75]
- Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform. [81]
- Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler. [86]
- Ny PBL – på rätt sätt. [87]
- Att hyra – från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler. [88]
- Ett effektivare plangenomförande. [91]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]

Vital kommunal demokrati. [30]
Registerdata för forskning. [36]
Nystartszoner. [50]
Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. [52]
AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. [53]
Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. [60]
Förstärkt försäkringstagar skydd. [64]
Skatteincitament för forskning och utveckling. [66]
Förvaltare av alternativa investeringsfonder. [67]
En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. [79]
Vad är officiell statistik?
En översyn av statistiksystemet och SCB. [83]

Utbildningsdepartementet

Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
Högskolornas föreskrifter. [5]
Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
Likvärdig utbildning
– rikskryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]
Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]
Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor; Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]
Kvinnor och barn i rättens gränsland. [45]
Folkbildningens samhällsvärden
– En ny modell för statlig utvärdering [72]
Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning. [76]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012
– långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]
Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
Mål för rovdjuren. [22]

Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]
Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. [56]
4 kap. 6 § miljöbalken. [89]

Näringsdepartementet

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]
Nationella patent på engelska? [19]
Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. [21]
Färdplan för framtiden
– en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]
Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. [39]
Damsäkerhet
Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]
Återvinning av fartyg
– underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. [54]
Små företag – stora möjligheter med it. [63]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. [68]
Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. [70]
Undersökningstillstånd och arbetsplaner. [73]
Näringsförbud – tillsyn och effektivitet. [84]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare
– en forskningsantologi. [10]
Att angöra en kulturbrygga
– för stöd till nyskapande kultur. [16]
Mindre våld för pengarna. [23]
Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]
Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. [58]
Nya villkor för public service. [59]
Läsandets kultur. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. [4]
Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]
Sänkta trösklar – högt i tak
Arbete, utveckling, trygghet. [31]

Uppsägningstvister. En översyn av regelverket
kring tvister i samband med uppsägning av
arbetstagare. [62]

Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och
anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. [69]

Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. [74]

Utbildningsanställning. [80]

Arbetshjälpmedel och försäkringsskydd för
arbete på lika villkor. + Lättläst + Daisy.
[92]