

Lagrådsremiss

Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 10 oktober 2013

Beatrice Ask

Viveca Lång
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Lagrådsremissen innehåller förslag till skärpningar i den reglering som bl.a. rör skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet.

Det föreslås att ett nytt brott införs i brottsbalken, *olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige*. Brottet tar sikte på otillåten underrättelseverksamhet som sker för att komma över uppgifter om förhållanden som det kan skada Sveriges säkerhet att en främmande makt känner till. För straffansvar ska krävas att verksamheten bedrivs hemligen eller med användande av svikliga medel och att syftet är att gå en främmande makt tillhanda. Straffet föreslås vara fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Det ska finnas samma möjligheter att använda hemliga tvångsmedel för att förebygga, förhindra och utreda det nya brottet som gäller för andra former av olovlig underrättelseverksamhet.

Dessutom föreslås att straffbestämmelsen om s.k. flyktingspionage utvidgas till att omfatta verksamhet som bedrivs med användande av otillbörliga medel samt att straffskalan skärps genom att straffminimum höjs från böter till fängelse. Straffskalan för brottet vårdslöshet med hemlig uppgift föreslås också ändras genom att straffmaximum höjs från fängelse i högst sex månader till fängelse i högst ett år.

Slutligen innefattar lagrådsremissen förslag om vissa språkliga och lagtekniska ändringar i brottsbalken. I aktuella delar föreslås ändringarna få genomslag även i tryckfrihetsförordningens brottskatalog.

Ändringarna i brottsbalken och de lagar som reglerar hemliga tvångsmedel föreslås träda i kraft den 1 juli 2014 och ändringarna i tryckfrihetsförordningen den 1 januari 2015.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	9
2.3	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	14
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	15
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott.....	17
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.....	18
3	Ärendet och dess beredning	19
4	Gällande rätt.....	19
4.1	Begreppet rikets säkerhet	19
4.2	Aktuella straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken	20
4.2.1	Spioneri	20
4.2.2	Obehörig befattning med hemlig uppgift	22
4.2.3	Vårdslöshet med hemlig uppgift.....	23
4.2.4	Olovlig underrättelseverksamhet.....	24
4.3	Andra relevanta straffbestämmelser i brottsbalken	25
4.4	Lagen om skydd för företagshemligheter	25
4.5	Grundläggande fri- och rättigheter	26
4.5.1	Yttrande- och informationsfriheten	26
4.5.2	Rätten till skydd för privat- och familjeliv	28
4.6	Möjligheten till hemliga tvångsmedel	28
5	Nordisk utblick	30
5.1	Danmark.....	30
5.2	Finland.....	31
5.3	Island.....	32
5.4	Norge.....	32
5.4.1	Bestämmelserna i 1902 års strafflag.....	32
5.4.2	Ändringar i strafflagen	33
6	Behovet av en reform.....	34
6.1	Framförd kritik och andra omvärldsfaktorer	34
6.2	Närmare utgångspunkter för en reform	34
7	En skärpt straffrättslig reglering till skydd för Sveriges säkerhet	36
7.1	Sveriges säkerhet.....	36
7.2	Spioneribestämmelsen.....	36

7.3	En ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige.....	41
7.4	Hemliga tvångsmedel vid olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige.....	46
7.5	Vårdslöshet med hemlig uppgift.....	49
8	Skyddet för en internationell militär insats	51
9	En skärpt straffbestämmelse för s.k. flyktingspionage.....	53
10	Straffbestämmelsen för obehörig befattning med hemlig uppgift förtydligas.....	55
11	Olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt	56
12	Följdändringar i tryckfrihetsförordningen.....	57
13	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	57
14	Ekonomiska konsekvenser	58
15	Författningskommentar	58
15.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	58
15.2	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	63
15.3	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	65
15.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	66
15.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott.....	67
15.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.....	67
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet (SOU 2012:95).....	69
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	76
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2012:95)	95
Bilaga 4	En komplettering av förslagen i betänkandet Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet (SOU 2012:95).....	96
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna (Promemorian).....	103

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
3. lag om ändring i rättegångsbalken,
4. lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott,
5. lag om ändring i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott,
6. lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Häri genom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att 19 kap. 5, 7, 9, 10, 14 och 16 §§ samt rubriken till 19 kap. ska ha följande lydelse,

dels att det i 19 kap. ska införas två nya paragrafer, 10 a § och 10 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap. Om brott mot rikets säkerhet

19 kap. Om brott mot Sveriges säkerhet

5 §¹

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för *totalförsvaret eller eljest för rikets* säkerhet döms, vare sig uppgiften är riktig eller *ej*, för spioneri till fängelse i högst sex år. Detsamma *skall* gälla, om någon i syfte *som nu sagts* obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift *om* försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för *Sveriges* säkerhet döms, vare sig uppgiften är riktig eller *inte*, för spioneri till fängelse i högst sex år.

Detsamma *ska* gälla, om någon i *samma* syfte obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

7 §²

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

Den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, *begär* gärning som avses i 5 § döms, om uppgiften rör något förhållande av hemlig natur, för obehörig befattning med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst två år.

¹ Senaste lydelse 1981:1165.

² Senaste lydelse 1981:1165.

vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, döms, vare sig uppgiften är riktig eller ej, för obehörig befattning med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst två år.

9 §³

Den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i 7 § döms 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.

Den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i 7 § döms för vårdslöshet med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst ett år eller, om Sverige var i krig, till böter eller fängelse i högst två år.

10 §⁴

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 ej är allenast tillfällig, döms för olovlig underrättelseverksamhet till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om förhållanden vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet eller medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt, döms för olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige till fängelse i högst två år.

För olovlig underrättelseverksamhet skall ock 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 dylik verksamhet lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig.

Är brottet som i denna paragraf sägs grovt, döms till fängelse i högst sex månader och högst

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

³ Senaste lydelse 1981:1165.

⁴ Senaste lydelse 1993:207.

fyra år.

10 a §

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, här i landet antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om förhållanden vars uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet eller medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt, döms för olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt till böter eller fängelse i högst ett år.

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

10 b §

Den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i landet hemligen eller med användande av svikliga eller otillbörliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om någon annans personliga förhållanden eller medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt, döms för olovlig underrättelseverksamhet mot person till fängelse i högst ett år.

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

14 §⁵

För försök, förberedelse eller stämpling till högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet, så ock för försök eller förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift dömes till ansvar enligt

För försök, förberedelse eller stämpling till högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt eller olovlig underrättelseverksamhet mot person döms det till ansvar enligt

⁵ Senaste lydelse 1976:509.

vad i 23 kap. *stadgas*. Såsom stämpling till högförräderi *skall* även anses att träda i förbindelse med främmande makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att sådant brott *må förövas*.

Den som underlåter att avslöja högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift, *dömes ock* till ansvar enligt vad i 23 kap. *sägs; och skall till sådant ansvar dömas jämväl* om han *icke* insett men *bort inse* att brottet var *å färde*.

vad *som föreskrivs* i 23 kap. *Detsamma gäller för försök eller förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift*. Såsom stämpling till högförräderi *ska* även anses att träda i förbindelse med främmande makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att sådant brott *kan begås*.

Den som underlåter att avslöja högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift, *döms* till ansvar enligt vad *som anges* i 23 kap. *Detsamma gäller även* om han *eller hon inte* insett men *borde ha insett* att brottet *pågick*.

16 §⁶

Olovlig underrättelseverksamhet, tagande av utländskt understöd eller olovlig värvning eller försök, förberedelse eller stämpling till olovlig underrättelseverksamhet får inte utan regeringens förordnande åtalas av åklagare.

Gärning som avses i 3 eller 4 kap. och innebär sådan kränkning av främmande makt som i 11 § *sägs, så ock försök, förberedelse eller stämpling till gärning som nu sagts eller underlåtenhet att avslöja sådan gärning må ej* heller åtalas av åklagare utan förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill.

Olovlig underrättelseverksamhet *mot främmande makt*, tagande av utländskt understöd eller olovlig värvning eller försök, förberedelse eller stämpling till olovlig underrättelseverksamhet *mot främmande makt* får inte utan regeringens förordnande åtalas av åklagare.

Gärning som avses i 3 eller 4 kap. och innebär sådan kränkning av främmande makt som *anges* i 11 § *får inte* heller åtalas av åklagare utan förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill. *Detsamma gäller försök, förberedelse, stämpling eller underlåtenhet att avslöja sådan gärning*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

⁶ Senaste lydelse 1981:1165.

2.2 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen⁷ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

4 §

Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän tryckfrihet *skall* såsom tryckfrihetsbrott anses följande gärningar, om de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag:

1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav *skall* med våldsamma eller *eljest* lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket *skall sålunda* lösryckas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten *skall* med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, *såframt* gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;

2. krigsanstiftan, *såframt* fara för att riket *skall* invecklas i krig eller andra fientligheter framkallas med utländskt bistånd;

3. spioneri, varigenom någon för att gå främmande makt till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningssätt, underhandlingar, beslut, eller något förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men

Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän tryckfrihet *ska* såsom tryckfrihetsbrott anses följande gärningar, om de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag:

1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav *ska* med våldsamma eller *annars* lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket *ska på så sätt* lösryckas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten *ska* med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, *om* gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

2. krigsanstiftan, *om* fara för att riket *ska* invecklas i krig eller andra fientligheter framkallas med utländskt bistånd;

3. spioneri, varigenom någon för att gå främmande makt till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningssätt, underhandlingar, beslut, eller något förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men

⁷ Omtryck 2011:509.

för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller ej;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant spioneri;

4. obehörig befattning med hemlig uppgift, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt till handa *obehörigen befördrar, 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 eljest för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller ej;*

försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift;

stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning särskilt *skall* 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;

5. vårdslöshet med hemlig uppgift, varigenom någon av grov oaktsamhet begår gärning som avses under 4;

6. uppror, förövat med uppsåt att statsskicket *skall* med vapenmakt eller *eljest* med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten *skall sålunda* framtvingas eller hindras, *såframt* gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling

7. landsförräderi eller landssvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller *eljest* i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon missleder eller förråder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder

för Sveriges säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller *inte*;

4. obehörig befattning med hemlig uppgift, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt till handa *begår gärning som avses under 3 och uppgiften rör något förhållande av hemlig natur;*

stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning *det* särskilt *ska* 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 *eller henne*;

6. uppror, förövat med uppsåt att statsskicket *ska* med vapenmakt eller *annars* med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten *ska på så sätt* framtvingas eller hindras, *om* gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

till sådant uppror;

7. landsförräderi eller landssvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller *annars* i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon missleder eller förråder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder

dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förråder egendom som är av betydelse för totalförsvaret eller begår annan liknande förrädisk gärning som är ägnad att medföra men för totalförsvaret eller innefattar bistånd åt fienden;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

8. landsskadlig vårdslöshet, i vad därigenom någon av oaktsamhet begår gärning som avses under 7;

9. ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, varigenom, då riket är i krig eller *eljest* i lag meddelade bestämmelser om sådant brott *äger* tillämpning, någon sprider falska rykten eller andra osanna påståenden, som är ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådana rykten eller påståenden eller bland krigsmän sprider falska rykten eller andra osanna påståenden som är ägnade att framkalla trolöshet eller modlöshet;

10. uppvigling, varigenom någon uppmanar eller *eljest* söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet eller åsidosättande av vad som åligger krigsman i tjänsten;

11. hets mot folkgrupp, varigenom någon hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning;

12. brott mot medborgerlig frihet, varigenom någon utövar olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringsammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara;

försök till sådant brott mot medborgerlig frihet;

13. olaga våldsskildring, varigenom någon i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden sprids, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig;

14. förtal, varigenom någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller

dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förråder egendom som är av betydelse för totalförsvaret eller begår annan liknande förrädisk gärning som är ägnad att medföra men för totalförsvaret eller innefattar bistånd åt fienden;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

8. landsskadlig vårdslöshet, i vad därigenom någon av oaktsamhet begår gärning som avses under 7;

9. ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, varigenom, då riket är i krig eller *annars* i lag meddelade bestämmelser om sådant brott *har* tillämpning, någon sprider falska rykten eller andra osanna påståenden, som är ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådana rykten eller påståenden eller bland krigsmän sprider falska rykten eller andra osanna påståenden som är ägnade att framkalla trolöshet eller modlöshet;

10. uppvigling, varigenom någon uppmanar eller *annars* söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet eller åsidosättande av vad som åligger krigsman i tjänsten;

11. hets mot folkgrupp, varigenom någon hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning;

12. brott mot medborgerlig frihet, varigenom någon utövar olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringsammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara;

försök till sådant brott mot medborgerlig frihet;

13. olaga våldsskildring, varigenom någon i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden sprids, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig;

14. förtal, varigenom någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller

eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, och, om den förtalade är avliden, gärningen är sårande för de efterlevande eller *eljest* kan anses kränka den frid, som bör tillkomma den avlidne, dock *ej* om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skäligen grund för den;

15. förolämpning, varigenom någon smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom;

16. olaga hot, varigenom någon hotar annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom;

17. hot mot tjänsteman, varigenom någon med hot om våld förgriper sig på annan i hans myndighetsutövning, i annan verksamhet där samma skydd *åtnjuts* som är förenat med myndighetsutövning eller vid biträde till åtgärd som omfattas av sådant skydd, för att tvinga honom till eller hindra honom från åtgärd däri eller hämnas för sådan åtgärd eller varigenom någon *sålunda* förgriper sig mot den som tidigare utövat sådan verksamhet eller biträtt därvid för vad denne däri gjort eller underlåtit;

försök eller förberedelse till sådant hot mot tjänsteman, såvida *ej* brottet, om det fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa;

18. övergrepp i rättssak, varigenom någon med hot om våld angriper annan för att denne gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra annan från en sådan åtgärd

annars lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, och, om den förtalade är avliden, gärningen är sårande för de efterlevande eller *annars* kan anses kränka den frid som bör tillkomma den avlidne, dock *inte* om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han *eller hon* visar att uppgiften var sann eller att han *eller hon* hade skäligen grund för den;

15. förolämpning, varigenom någon smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom *eller henne*;

17. hot mot tjänsteman, varigenom någon med hot om våld förgriper sig på annan i hans *eller hennes* myndighetsutövning, i annan verksamhet där *det finns* samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller vid biträde till åtgärd som omfattas av sådant skydd, för att tvinga honom *eller henne* till eller hindra honom *eller henne* från åtgärd däri eller hämnas för sådan åtgärd eller varigenom någon *på så sätt* förgriper sig mot den som tidigare utövat sådan verksamhet eller biträtt därvid för vad denne däri gjort eller underlåtit;

försök eller förberedelse till sådant hot mot tjänsteman, såvida *inte* brottet, om det fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa;

18. övergrepp i rättssak, varigenom någon med hot om våld angriper annan för att denne gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra annan från en sådan åtgärd

eller varigenom någon med hot om gärning som medför lidande, skada eller olägenhet angriper annan för att denne avlagt vittnesmål eller annars avgett utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom från att avge en sådan utsaga.

eller varigenom någon med hot om gärning som medför lidande, skada eller olägenhet angriper annan för att denne avlagt vittnesmål eller annars avgett utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom *eller henne* från att avge en sådan utsaga.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom förskrivs att 27 kap. 33 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

33 §⁸

Om det gäller sekretess enligt 15 kap. 1 eller 2 §, 18 kap. 1, 2 eller 3 § eller 35 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifter som avses i 32 §, ska en underrättelse enligt 31 § skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller.

Har det på grund av sekretess enligt första stycket inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, får underrättelsen underlåtas.

En underrättelse enligt 31 § ska inte lämnas, om förundersökningen angår

1. brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

2. brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

3. brott som avses i 18 kap. 1, 3, 4, 5 eller 6 § eller 19 kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 eller 13 § brottsbalken,

4. brott som avses i 3 eller 4 kap. brottsbalken, om brottet är av det slag som anges i 18 kap. 2 § eller 19 kap. 11 § samma balk,

5. brott som avses i 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

6. försök, förberedelse eller stämpling till brott som anges i 1–5 eller underlåtenhet att avslöja sådant brott, om gärningen är belagd med straff.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

⁸ Senaste lydelse 2010:300.

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

Häri genom föreskrivs att 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2012/13:180 Föreslagen lydelse

1 §⁹

Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,

4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6 eller 8 § eller 10 § *tredje* stycket brottsbalken, 4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet *mot Sverige, mot främmande makt eller mot person* enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6 eller 8 § eller 10 § *andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket* brottsbalken,

5. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller grovt brott enligt 6 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

6. mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

⁹ Senaste lydelse 2012:286.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

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

Härigenom förskrivs att 1 § lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2012/13:180 Föreslagen lydelse

1 §¹⁰

Denna lag gäller vid förundersökning angående

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning, olovlig kårverksamhet eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3, 4 eller 5 § brottsbalken,
4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken,
4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet *mot Sverige, mot främmande makt eller mot person* enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,
5. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,
6. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller
7. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–6, om sådan gärning är belagd med straff.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

¹⁰ Senaste lydelse 2010:301.

2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

Häri genom föreskrivs att 3 § lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2012/13:180 Föreslagen lydelse

3 §

Uppgifter får också, under de förutsättningar som anges i 2 § 2, hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,
2. kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 5 a § första eller andra stycket eller 5 b § första stycket brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
3. brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken,
4. spioneri, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet, *grovt brott*, enligt 19 kap. 5 eller 8 § eller 10 § tredje stycket brottsbalken, eller
4. spioneri, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift eller *grov* olovlig underrättelseverksamhet *mot Sverige, mot främmande makt eller mot person* enligt 19 kap. 5 eller 8 §, 10 § *andra* stycket, *10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket* brottsbalken, eller
5. grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller grovt brott enligt 6 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 8 april 2010 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera om den nuvarande lagstiftningen i 19 kap. brottsbalken är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet (dir. 2010:35). I uppdraget ingick att analysera om men-rekvisitet i spioneribestämmelsen har en lämplig utformning, att ta ställning till om skyddet mot industriellt och politiskt spionage som bedrivs av främmande makt behöver förstärkas samt att klargöra om det finns behov av en förändring av den straffrättsliga regleringen beträffande främmande makts dolda underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspirativa metoder.

Utredningen, som antog namnet Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet, lämnade i februari 2013 betänkandet *Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet* (SOU 2012:95). En sammanfattning av betänkandet och lagförslagen finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju/2013/1029/L5).

När det gäller utredningens förslag om utlandsspioneri m.m. fortsätter beredningen av ärendet genom att regeringen avser tillsätta en ny utredning med uppgift att överväga frågan om ett eventuellt förstärkt skydd för uppgifter rörande ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i.

För att komplettera beredningsunderlaget har det inom Justitiedepartementet utarbetats en promemoria med förslag till vissa följdändringar i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet och i 27 kap. 33 § rättegångsbalken. Förslagen i promemorian tar sin utgångspunkt i utredningens förslag om en ny straffbestämmelse för olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige och användandet av hemliga tvångsmedel för att förebygga, förhindra och utreda det föreslagna brottet. Promemorian finns i *bilaga 4*. Den har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2013/1029/L5).

4 Gällande rätt

4.1 Begreppet rikets säkerhet

Rubriken till 19 kap. brottsbalken lyder ”Om brott mot rikets säkerhet”. Uttrycket rikets säkerhet återkommer också som rekvisit i flera av straffbestämmelserna i kapitlet, däribland spioneribestämmelsen. Även om begreppet saknar en legaldefinition har det en relativt intakt och

entydig betydelsekärna. Den kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Det innefattar en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statsskicket samt av nationens grundläggande funktionalitet. Rikets säkerhet tar således inte enbart sikte på skyddet av det fysiska territoriet. Det avser också hävdandet av Sveriges suveränitet, vilket innebär att Sverige ska kunna bruka sin exklusiva frihet under det folkrättsliga regelverket, för att på det egna territoriet självständigt utöva statens funktioner, såväl vad avser statens inre som yttre förbindelser.

Trots att det finns en etablerad definition av begreppet är det förknippat med viss osäkerhet. Det hänger åtminstone delvis samman med att de förhållanden som är av betydelse för rikets säkerhet kan förändras över tiden, bl.a. i takt med samhällsutvecklingen. Tidigare var begreppet starkt förknippat med Försvarsmaktens verksamhet, eftersom det främsta hotet mot rikets säkerhet ansågs vara ett militärt angrepp. I dag är samhället och hotbilden mer komplex och föränderlig, vilket i sin tur har fört med sig att uppgifter hänförliga till förhållanden inom andra samhällssektorer kan vara av betydelse för rikets säkerhet. Vidare har den ökade internationaliseringen, och framförallt ett ökat internationellt samarbete inom det försvars- och säkerhetspolitiska området, inneburit att Sverige är mer beroende av sina relationer till andra länder för att i vissa lägen upprätthålla skyddet för rikets säkerhet.

Ibland hänvisas till ett lands yttre respektive inre säkerhet. I allmänhet avses då med den yttre säkerheten landets oberoende i förhållande till andra länder och med den inre säkerheten den inre sammanhållningen, samhällsordningen samt vitala politiska och ekonomiska funktioner. Utvecklingen har inneburit att det i vart fall i nu aktuellt sammanhang är svårare och mindre relevant att göra en sådan uppdelning. Som framgått omfattar begreppet rikets säkerhet förhållanden som kan hänföras både till den yttre och till den inre säkerheten.

4.2 Aktuella straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken

4.2.1 Spioneri

I 19 kap. 5 § brottsbalken anges att den som, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet ska – vare sig uppgiften är riktig eller inte – dömas för spioneri till fängelse i högst sex år. Vidare anges att det även är straffbart att obehörigen framställa eller ta befattning med föremål som innefattar en sådan uppgift. Om brottet är att anse som grovt ska det enligt 19 kap. 6 § dömas för grovt spioneri till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid.

Med främmande makt avses främst en sådan självständig stat som Sverige har erkänt men begreppet omfattar även andra statliga bildningar

– såsom nybildade stater som ännu inte har erkänts, delstater, eller exilregeringar och motstånd- eller upprorsgrupper – när de har en sådan faktisk maktställning och politisk betydelse att diplomatiska förbindelser är möjliga i förhållandet med Sverige. Också vissa internationella organisationer, t.ex. Förenta nationerna (FN), Europeiska unionen (EU) och Nato, kan vara en främmande makt.

En handling är obehörig när den inte på grund av särskilda förhållanden är tillåten, t.ex. på grund av tjänsteplikt, uppdrag, arbetsavtal eller legitim affärsverksamhet.

En förutsättning för straffansvar är bl.a. att det s.k. men-rekvisitet är uppfyllt. Det innebär att ett uppenbarande av det aktuella förhållandet ska kunna medföra men för ”totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet”.

Totalförsvaret definieras i 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap som sådan verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Verksamheten består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Det militära försvaret avser den militära verksamhet som bedrivs av i första hand Försvarmakten, men även andra organ. Det civila försvaret omfattar all den civila verksamhet som utgör totalförsvaret, dvs. alla de beredskapsförberedelser som statliga myndigheter, kommuner och landsting samt enskilda, företag, föreningar m.fl. vidtar i fredstid och all den civila verksamhet som behövs för att stödja Försvarmakten, skydda och rädda liv och egendom, trygga en livsnödvändig försörjning och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner (jfr prop. 1996/97:4 s. 297).

Trots men-rekvisitets utformning är det inte tillräckligt att ett uppenbarande kan medföra men endast för totalförsvaret. För straffansvar krävs att även en skada för rikets säkerhet kan förutses vid ett uppenbarande av förhållandet för främmande makt (se NJA II 1981 s. 697 f). Men-rekvisitet innebär en avgränsning av straffbestämmelsens tillämpningsområde till verkligt betydelsefulla förhållanden. I paragrafen anges exempel på förhållanden som har stort skyddsvärde och typiskt sett kan vara föremål för en främmande underrättelsetjänsts intresse, nämligen uppgifter om försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverknings sätt, underhandlingar och beslut. Exemplifieringen har inte någon avgörande betydelse för bestämmelsens tillämpningsområde utan är endast avsedd att klargöra paragrafens innebörd. Exemplifieringen innebär bl.a. en anvisning om att spioneribestämmelsen inte är begränsad till enbart s.k. militärt spionage utan att den även omfattar andra former av spionage, t.ex. kvalificerade former av industrispionage och politiskt spionage.

För frågan om straffansvar är det avgörande inte om befordrandet av den särskilda uppgiften till främmande makts kännedom är farligt, utan om uppgiften angår förhållanden av sådan art att dess uppenbarande för en främmande makt är farligt. Straffansvaret gäller därför oberoende av om uppgiften är riktig eller inte. Likaså saknar det betydelse om uppgiften kan klassificeras som hemlig eller inte.

I subjektivt hänseende fordras att gärningen sker med uppsåt. Dessutom krävs att gärningsmannen har ett syfte att gå främmande makt tillhanda. Ett gynnande av främmande makt ska alltså ingå som ett avsiktligt led i gärningsmannens handlande. Således gäller i denna del ett krav på avsiktsuppsåt.

I paragrafen anges att det vid bedömningen av om ett brott är grovt särskilt ska beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållanden av stor betydelse eller om gärningsmannen rörde något som hade betrots honom eller henne på grund av allmän eller enskild tjänst.

Spioneri är straffbelagt på försöks-, förberedelse- och stämplingsstadiet. Det är också straffbart att underlåta att avslöja spioneri liksom att på visst sätt oaktsamt medverka till brott (se 19 kap. 14 § och 15 § brottsbalken).

Spioneri utgör tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsbrott enligt 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Spioneri upptas även i 7 kap. 3 § första stycket 1 TF och 5 kap. 3 § första stycket 1 YGL, vilket innebär att det s.k. meddelarskyddet inte gäller. Enligt 7 kap. 3 § andra stycket TF och 5 kap. 3 § andra stycket YGL skyddas inte heller en anskaffare från straffansvar. I avsnitt 4.5 lämnas en närmare redogörelse för regleringen i TF och YGL och vad som avses med meddelar- och anskaffarskydd. Samma reglering gäller vid försök, förberedelse och stämpling till spioneri.

4.2.2 Obehörig befattning med hemlig uppgift

I 19 kap. 7 § brottsbalken straffbeläggs obehörig befattning med hemlig uppgift. Brotten spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift skiljer sig åt i subjektivt hänseende och när det gäller uppgifternas art. Straffansvar för obehörig befattning med hemlig uppgift förutsätter inte att gärningsmannens syfte har varit att gå främmande makt tillhanda. Däremot krävs att uppgiften – utöver att uppfylla det s.k. men-rekvisitet – rör ett förhållande av hemlig natur. Straffskalan för brottet är böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är grovt ska det dömas för grov obehörig befattning och straffskalan är då fängelse i högst fyra år (19 kap. 8 § brottsbalken).

Med uttrycket ”förhållande av hemlig natur” menas sådant som verkligen är avsett att hemlighållas och som inte heller redan har blivit allmänt känt. Avsikten bör 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. Förhållanden utanför det allmännas verksamhet, t.ex. i krigsmaterielindustrin, kan också vara av hemlig natur. Det krävs inte att uppgiften faktiskt har hanterats i en verksamhet som omfattas av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 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.

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

I 8 § anges att det vid bedömningen av om ett brott är grovt särskilt ska beaktas om gärningen innefattar 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 betrots honom eller henne.

Försök och förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift är straffbelagt. I fråga om grov obehörig befattning med hemlig uppgift är även stämpling till brott straffbelagt, liksom underlåtenhet att avslöja brott samt oaktsam medverkan till brott (se 19 kap. 14 och 15 §§ brottsbalken).

Obehörig befattning med hemlig uppgift utgör tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 4 TF. Detsamma gäller försök och förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift samt stämpling till brottet, om det är att anse som grovt. Enligt 7 kap. 3 § första stycket 1 och andra stycket TF respektive 5 kap. 3 § första stycket 1 och andra stycket YGL gäller inte den s.k. meddelar- och anskaffarfriheten vid grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller vid försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott (se nedan avsnitt 4.5).

4.2.3 Vårdslöshet med hemlig uppgift

Enligt 19 kap. 9 § brottsbalken ska den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i straffbestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift 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.

För straffansvar krävs alltså att de objektiva rekvisiten för brottet obehörig befattning med hemlig uppgift är uppfyllda. I subjektivt hänseende är det dock tillräckligt att gärningsmannen varit grovt oaktsam. Kravet på grov oaktsamhet gäller med hänsyn till samtliga objektiva brottsrekvisit, dvs. även med avseende på de egenskaper hos uppgiften som gör att den faller under straffbestämmelsens tillämpningsområde. Ytterligare en skillnad i förhållande till vad som gäller vid obehörig befattning med hemlig uppgift är att straffansvar för vårdslöshet med hemlig uppgift är begränsat till befordran, lämnande eller röjande av en sådan uppgift.

Högsta domstolen har i NJA 1991 s. 103 uttalat följande när det gäller i vilka fall ett röjande kan anses vara för handen.

- Ett röjande föreligger i regel om en handling med hemliga uppgifter har kommit i någon obehörigs besittning.
- Även vissa andra närliggande situationer omfattas av rekvisitet.
- Varje möjlighet att ta del av en uppgift som någon obehörig har fått medför emellertid inte att uppgiften ska anses röjd.
- För frågan om straffansvar bör det avgörande 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.

Vårdslöshet med hemlig uppgift utgör tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 4 § 5 TF och yttrandefrihetsbrott enligt 5 kap. 1 § första stycket YGL.

4.2.4 Olovlig underrättelseverksamhet

I 19 kap. 10 § brottsbalken straffbeläggs två former av spioneriliknande verksamhet som bedrivs här i landet men som inte riktar sig mot Sverige. Den ena formen består i att någon, för att gå främmande makt tillhanda, bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för en annan främmande makts säkerhet (första stycket). Den andra formen utgör en viss typ av politisk underrättelseverksamhet och består i att någon, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, hemligen eller med användande av svikliga medel bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande (andra stycket). Brottet kan rikta sig mot t.ex. flyktingar (s.k. flyktingspionage) och bestå i registrering av politisk åskådning. Straffet är i båda fallen böter eller fängelse i högst ett år. Om det är fråga om ett grovt brott ska fängelse i lägst sex månader och högst fyra år dömas ut.

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 kan läggas om till att avse spioneri mot Sverige.

För straffansvar krävs i båda fallen att det är fråga om verksamhet. Det innebär att enstaka åtgärder inte omfattas av tillämpningsområdet (se dock nedan angående försök till brott). I stället fordras 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. Vidare ska verksamheten utmärkas av någon grad av planmässig organisation. Enligt bestämmelsens första stycke ska verksamheten avse anskaffande av uppgift rörande förhållanden vars uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet. Vad som avses med begreppet främmande makt har beskrivits ovan i samband med spioneribestämmelsen.

Uttrycket ”verksamhet för anskaffande av uppgifter” omfattar inte bara verksamhet som består i insamlande av uppgifter utan också sådan som endast innefattar befordran eller överlämnande av uppgifter till det organ som ytterst försöker anskaffa dem, t.ex. en ambassad. Även ett uppbyggande och organiserande av ett s.k. agentnät kan hänföras under begreppet. Det innebär att fullbordat brott inte förutsätter att några uppgifter har anskaffats.

För att en verksamhet ska omfattas av bestämmelsens andra stycke ska den ha bedrivits hemligen eller med svikliga medel. En verksamhet anses hemlig när den bedrivs under iakttagande av särskilda försiktighetsmått. Med svikliga medel avses t.ex. falska identitetspapper och vilseledande uppgifter rörande egna personliga förhållanden. Också ett förtigande kan vara svikligt.

I subjektivt hänseende krävs att gärningsmannen har haft uppsåt i förhållande till samtliga objektiva rekvisit. För straffansvar enligt första stycket krävs dessutom att gärningsmannens syfte är att gå en främmande makt tillhanda. Liksom vid spioneri gäller således i detta avseende ett krav på avsiktssuppsåt.

Den som lämnar medverkan till verksamhet som omfattas av första eller andra stycket kan dömas för brott om medverkan inte endast är tillfällig. Regleringen innebär att de vanliga medverkansreglerna i 23 kap. 4 § brottsbalken inte är tillämpliga utan att det krävs mer än medverkan vid endast ett enstaka tillfälle.

Även försök, förberedelse och stämpling till olovlig underrättelseverksamhet är straffbart (se 19 kap. 14 § brottsbalken).

Åtal för olovlig underrättelseverksamhet, och för försök, förberedelse eller stämpling till olovlig underrättelseverksamhet, får inte väckas av åklagare utan ett särskilt förordnande av regeringen (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.

4.3 Andra relevanta straffbestämmelser i brottsbalken

Vid en obehörig uppgiftshantering kan även andra straffbestämmelser, utanför 19 kap. brottsbalken, aktualiseras. Om gärningen har samband med myndighetsutövning kan det bli fråga om straffansvar för tjänstefel eller grovt tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Är det fråga om röjande av en uppgift som omfattas av sekretess kan straffbestämmelsen i 20 kap. 3 § brottsbalken om brott mot tystnadsplikt aktualiseras. Även straffbestämmelserna i 4 kap. brottsbalken, om bl.a. brytande av post- eller telehemlighet (8 §), olovlig avlyssning (9 a §) och dataintrång (9 c §), kan under vissa förutsättningar vara tillämpliga när en person olovligen bereder sig tillgång till en uppgift.

4.4 Lagen om skydd för företagshemligheter

I lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter finns bestämmelser om bl.a. straffansvar för företagsspioneri och olovlig befattning med företagshemlighet. Med företagshemlighet avses sådan information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse som näringsidkaren håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för honom eller henne i konkurrenshänseende (1 §). Med information förstås både sådana uppgifter som har dokumenterats i någon form, inbegripet ritningar, modeller och andra liknande tekniska förebilder, och enskilda personers kännedom om ett visst förhållande, även om det inte har dokumenterats på något särskilt sätt.

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 ett brott är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada. Om samma gärning är belagd med strängare straff i brottsbalken ska det inte dömas till straffansvar för företagsspioneri. Även försök eller förberedelse till företagsspioneri är straffbelagt.

Den som anskaffar en företagshemlighet med vetskap om att den som tillhandahåller hemligheten eller någon före honom eller henne har berett sig tillgång till denna genom företagsspioneri ska enligt 4 § dömas för olovlig befattning med företagshemlighet till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Även här gäller att det inte ska dömas till ansvar om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken.

Utredningen om skyddet för företagshemligheter har i betänkandet *Förstärkt skydd för företagshemligheter* (SOU 2008:63) föreslagit vissa ändringar i lagen om skydd för företagshemligheter, bl.a. att en ny straffbestämmelse ska införas. Förslaget innebär att det straffbara området utvidgas till att även omfatta vissa obehöriga rövanden och utnyttjanden av företagshemligheter som görs av personer med lovlig tillgång till hemligheten. Förslagen har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

4.5 Grundläggande fri- och rättigheter

4.5.1 Yttrande- och informationsfriheten

Bestämmelserna i regeringsformen och i Europakonventionen

Grundläggande bestämmelser om yttrande- och informationsfriheten finns i regeringsformen (RF). Yttrande- och informationsfriheten har även ett skydd i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller svensk lag.

Enligt 2 kap. 1 § RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten innebär en frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andra yttranden. I artikel 10 i Europakonventionen anges bl.a. att var och en har rätt till yttrandefrihet.

Yttrandefriheten och informationsfriheten enligt 2 kap. RF är inte absoluta. Dessa friheter får begränsas genom lag eller – när det gäller uppgifter som någon fått kännedom om i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt – efter bemyndigande i lag genom annan författning (2 kap. 20 § RF). En begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. En begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell

eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF). I 2 kap. 23 § anges särskilda intressen som kan berättiga en begränsning av yttrande- och informationsfriheten, bl.a. hänsynen till rikets säkerhet eller förebyggandet och beivrandet av brott. Även i artikel 10 i Europakonventionen anges att yttrandefriheten får underkastas inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till bl.a. statens säkerhet.

Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och i yttrandefrihetsgrundlagen

I tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) ges tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i vissa medier, bl.a. radio och tv, ett särskilt starkt skydd. Dessa grundlagar bygger på några huvudsakliga principer, bl.a. ensamansvaret med meddelarskydd och innefattar en särskild brottskatalog. Ensamansvaret innebär att bara en person kan hållas straffrättsligt ansvarig för innehållet i en skrift eller ett annat medium som omfattas av grundlagarna. Ansvaret bärs i första hand av utgivaren.

Meddelarskyddet omfattar meddelar- och anskaffarfrihet, rätt till anonymitet samt efterforsknings- och repressalieförbud. Det innebär i huvudsak följande. Upphovsmannen till en framställning är inte skyldig att röja sin identitet. Detsamma gäller den som har framträtt i en sändning eller den som har lämnat en uppgift eller en bild för offentliggörande. De som tar del i tillkomsten eller spridningen av något som är avsett att ingå i ett grundlagsskyddat medium har tystnadsplikt och får inte röja sina källor. Efterforskningsförbudet innebär att det allmänna inte får efterforska anonyma upphovsmän eller meddelare såvida detta inte är möjligt med stöd av TF och YGL. Innebörden av repressalieförbudet är att ett uppgiftslämnande inte får leda till negativa konsekvenser för meddelaren om det inte har stöd i grundlagarna. Meddelar- och anskaffarfriheten innebär en rätt för var och en, med de begränsningar som följer av grundlagarna, att meddela respektive anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för att offentliggöra dem i ett grundlagsskyddat medium eller för att lämna dem till någon av de särskilda mottagare som anges – dvs. till en författare eller någon annan upphovsman, till skriftens utgivare eller redaktion, eller till ett företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller, såvitt avser YGL, till företag för framställning av tekniska upptagningar – för offentliggörande (1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena TF och 1 kap. 2 § YGL). En meddelare eller anskaffare har under dessa omständigheter, med vissa undantag som räknas upp i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL, ansvarsfrihet.

Tryck- och yttrandefrihetsbrott

Tryck- och yttrandefriheten är inte total. Missbruk av friheterna kan bestraffas enligt särskilda bestämmelser i TF och YGL. Den s.k. exklusivitetsprincipen innebär att straff och andra sanktioner i anledning av innehållet i medier som omfattas av grundlagarna inte får utmätas annat än enligt grundlagarna och enligt den processuella ordning som föreskrivs där (1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL). I 7 kap. 4 § TF, som det hänvisas till i 5 kap. 1 § YGL, anges vilka gärningar som utgör

tryckfrihetsbrott respektive yttrandefrihetsbrott om de begås i ett grundlagsskyddat medium och är straffbara enligt lag. Det föreligger med andra ord ett krav på dubbel kriminalisering. Bland annat omfattas spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift samt försök, förberedelse och stämpling till sådant brott.

Undantag från meddelar- och anskaffarfriheterna

Inte heller meddelar- och anskaffarfriheterna är absoluta. I 7 kap. 3 § TF respektive 5 kap. 3 § YGL anges tre undantagsfall då en meddelare eller annan medverkande till en grundlagsskyddad framställning kan hållas straffrättsligt ansvarig för sin medverkan. I stället för TF och YGL ska alltså vanlig lag tillämpas i ett sådant fall.

Det första undantaget är när den aktuella gärningen utgör högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Det andra undantaget omfattar uppsåtligt oriktigt utlämnande av allmän handling som inte är tillgänglig för var och en eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande.

Det tredje undantaget avser uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag.

När det gäller ansvar för anskaffare sägs i 7 kap. 3 § andra stycket TF respektive 5 kap. 3 § andra stycket YGL att om den som anskaffar uppgift eller underrättelse i syfte att offentliggöra dem i grundlagsskyddat medium därigenom gör sig skyldig till brott som omfattas av det första undantaget ska ansvarsregler i vanlig lag, dvs. brottsbalken, tillämpas.

4.5.2 Rätten till skydd för privat- och familjeliv

Att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens följer av artikel 8 i Europakonventionen. Åtnjutandet av denna rättighet får inskränkas endast med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bl.a. statens säkerhet. Vidare anges i 2 kap. 6 § RF att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. I bestämmelsens andra stycke anges att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

4.6 Möjligheten till hemliga tvångsmedel

Under en förundersökning får straffprocessuella tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken användas. För nu aktuella brott är de s.k.

hemliga tvångsmedlen av särskilt intresse, dvs. tvångsmedel som förutsätts användas i hemlighet. Hemliga tvångsmedel utgörs av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och kvarhållande av försändelse (s.k. postkontroll). Även sådan inhämtning av särskilda elektroniska meddelanden som sker med stöd i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet utgör ett hemligt tvångsmedel (se prop. 2011/12:55 s. 111).

I lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott finns tilläggs- och undantagsbestämmelser till tvångsmedelsregleringen i rättegångsbalken, som innebär en utvidgad möjlighet att använda hemliga tvångsmedel i vissa fall. Lagen är tillämplig vid förundersökning angående vissa brott som har ansetts särskilt allvarliga för landets säkerhet. Bland annat omfattas spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och grovt sådant brott samt olovlig underrättelseverksamhet.

Enligt särskilda bestämmelser kan hemliga tvångsmedel användas även utom ramen för en förundersökning. Sådana möjligheter följer bl.a. av bestämmelser i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. 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 brottsligheten och skälen för åtgärden uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som tillståndet avser eller för något annat motstående intresse.

Enligt lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet kan under vissa särskilt angivna förutsättningar hämtas in uppgifter om

1. meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät 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.

En inhämtning får ske 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 eller brott mot vissa i lagen angivna straffbestämmelser (2 och 3 §§), däribland spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet, grovt brott. Dessutom krävs att skälen för åtgärden uppväger det intrång

eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig mot eller för något annat motstående intresse (2 § andra stycket).

Regleringen av hemliga tvångsmedel i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och i lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott samt i 3 § lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet är tidsbegränsad. I betänkandet *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott* (SOU 2012:44) har föreslagits att möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel ska göras permanent och utvidgas på visst sätt. Förslagen har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

5 Nordisk utblick

5.1 Danmark

Bestämmelser om brott mot statens självständighet och säkerhet återfinns i 12 kapitlet i den danska strafflagen, straffloven. Huvudbestämmelsen om spioneri finns i § 107.¹¹ Där straffbeläggs att – i främmande makts eller organisations tjänst – utforska eller lämna meddelande om förhållanden som av hänsyn till danska stats- och samhällsintressen ska hemlighållas. Straffskalan är fängelse i högst 16 år. Om gärningen sker i samband med krig eller rör särskilt angivna förhållanden ska en särskilt sträng straffskala tillämpas som föreskriver fängelse på livstid.

Även annan otillåten underrättelseverksamhet än spioneri omfattas av det straffbara området. Straffbestämmelsen i § 108 omfattar gärningar som, utan att de utgör spioneri, innebär att främmande underrättelsetjänst kan bedriva verksamhet på danskt område eller att sådan underrättelseverksamhet underlättas. Den angivna straffskalan är fängelse i högst sex år. Även i detta fall finns en särskilt sträng straffskala som gäller vid krig eller när det är fråga om särskilt känsliga förhållanden. I § 109 straffbeläggs en kvalificerad variant av överträdelse av tystnadsplikt i allmän tjänst. Straffbestämmelsen träffar i första hand förfaranden som avser uppgifter om statens hemliga underhandlingar, överläggningar och beslut i frågor som har betydelse för statens säkerhet eller rättigheter i förhållande till främmande stater. För brottet är föreskrivet fängelse i högst 12 år. Sker brottet av oaktsamhet gäller i stället att böter eller fängelse i högst tre år ska dömas ut.

I sammanhanget kan även nämnas att det finns särskilda bestämmelser om spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet i den militära strafflagen.¹² Lagen gäller främst för militär personal men, under väpnad konflikt, också för civila (§§ 1 och 2). Lagen gäller också i fråga om lagöverträdelser som begås mot andra länders militära styrkor som samverkar med danska militära styrkor (§ 4).

¹¹ LBK nr 1007 af 24/10/2012

¹² LOV nr 530 af 24/06/2005

5.2 Finland

Bestämmelser om spioneri, annan olaglig underrättelseverksamhet och befattning med hemliga uppgifter i vissa fall finns i 12 kap. strafflagen, som handlar om landsförräderibrott.¹³ Spioneri består enligt 5 § i att någon, med avsikt att gynna en främmande stat eller skada Finland, skaffar, lämnar, röjer eller offentliggör uppgift om en omständighet som om den kommer till en främmande stats kännedom kan skada Finlands försvar, säkerhet, utrikesrelationer eller samhällsekonomi. Den föreskrivna straffskalan är fängelse i minst ett och högst tio år. Som exempel på vilka omständigheter uppgiften ska röra anges Finlands försvar eller annan beredskap för undantagsförhållanden, Finlands utrikesrelationer, statshushållning, utrikeshandel eller energiförsörjning. Om det är fråga om grovt spioneri kan enligt 6 § dömas till fängelse i minst fyra år eller på livstid.

Även om en gärningsman har saknat uppsåt att skada Finland eller gynna en främmande stat kan straffansvar för röjande av statshemlighet enligt 7 § komma i fråga. I paragrafen straffbeläggs att obehörigen offentliggöra, förmedla, lämna ut eller röja upplysningar om någon omständighet som ska hemlighållas med hänsyn till Finlands yttre säkerhet eller som enligt vad gärningsmannen vet är av en sådan beskaffenhet att det är ägnat att allvarligt skada Finlands försvar, säkerhet, utrikesrelationer eller samhällsekonomi om den röjs. Även ett anskaffande av sådana uppgifter omfattas av straffbestämmelsen om det sker i syfte att offentliggöra, förmedla, lämna ut eller röja densamma. Straffskalan är fängelse i minst fyra månader och högst fyra år.

I 8 § straffbeläggs oaktsamt röjande av statshemlighet varigenom någon av grov oaktsamhet obehörigen offentliggör, förmedlar, lämnar ut eller röjer upplysningar om någon omständighet som ska hållas hemlig med hänsyn till Finlands yttre säkerhet. För brottet kan dömas till böter eller fängelse i högst två år.

I 9 § regleras olovlig underrättelseverksamhet. Där anges att den som i avsikt att skada en främmande stat eller för att gynna en annan främmande stat skaffar upplysningar om en främmande stats försvar eller säkerhet eller om omständigheter med omedelbar inverkan på dem och därigenom skadar eller äventyrar Finlands utrikesrelationer ska dömas för olovlig underrättelseverksamhet till fängelse i minst fyra månader och högst sex år. Syftet med bestämmelsen är att skydda Finlands utrikesrelationer och förhindra att stater utnyttjar Finlands territorium för spioneri mot andra stater.

I 11 § finns en straffbestämmelse som utgör en särskild förberedelsereglering beträffande brott mot 12 kapitlet. Brottet rubriceras upprätthållande av landsförrädisk förbindelse och består i att någon, i avsikt att begå brott som avses i kapitlet träder i förbindelse med en främmande stat eller dess agent. Det föreskrivna straffet är böter eller fängelse i högst två år.

¹³ Strafflag 19.12.1189/39

5.3 Island

I den isländska allmänna strafflagen från 1940 ("Almenn hegningarlög") finns bestämmelser om olaglig underrättelseverksamhet och anknytande gärningar i 10 kapitlet om högförräderi.¹⁴

Enligt artikel 91 utgör det ett brott att avslöja, rapportera eller på annat sätt röja för obehöriga personer statens hemliga överenskommelser, överväganden eller ståndpunkter som hänför sig till ämnen på vilka statens framgång eller rättigheter beror eller som är av väsentlig finansiell betydelse eller kommersiell vikt för Island i förhållande till andra stater. Det krävs inte att röjandet medfört skada eller ens kunnat medföra skada för Island. Det är också brottsligt att med eller utan avsikt för obehöriga personer avslöja, beskriva eller förklara hemliga arrangemang som rör försvaret (artikel 92). Slutligen gäller enligt artikel 93 att om någon bidrar till en främmande stats eller utländska politiska partiers spioneri riktat mot något inom den isländska staten eller som äger rum där, begås en brottslig handling som bestraffas med fängelse i högst fem år.

5.4 Norge

5.4.1 Bestämmelserna i 1902 års strafflag

I kapitel 8 i den norska strafflagen straffbeläggs brott mot statens självständighet och säkerhet.¹⁵ I § 90 straffbeläggs spioneri i fredstid. Straffansvar kan träffa den som rättsstridigt uppenbarar eller medverkar till att något uppenbaras som bör hållas hemligt av hänsyn till rikets säkerhet. Den föreskrivna straffskalan är fängelse i högst tre år. Om hemligheten avslöjas för en annan stat eller om gärningen orsakat betydande fara ska dock fängelse i lägst ett och högst tio år dömas ut. Sker gärningen av oaktsamhet är straffet begränsat till böter. Innehar gärningsmannen hemligheten på grund av särskilt förtroende gäller en särskilt sträng straffskala.

En uppgift anses hemlig om den inte är tillgänglig för alla och envar. Det krävs inte att uppgiften omfattas av sekretess. Också uppgifter som hämtas från i och för sig öppna källor kan när de ställs samman och tolkas utgöra en hemlighet. Begreppet "rikets säkerhet" avser förmågan att avvärja krig och militärt angrepp samt att förebygga risken för och hot om detta, att kunna motstå angrepp och att begränsa skadeföljderna av angrepp samt att motverka att en annan stat genom hot om militära insatser kan tvinga landets myndigheter och folkvalda organ att förhålla sig på ett annat sätt än de själva önskar. Exempel på uppgifter av detta slag är sådana som rör militära anläggningar eller andra förhållanden som rör det militära försvaret, systematisk information om organisering och bemanning av försvarets underrättelse- och säkerhetstjänst samt information av betydelse för nationens självständighet, handlingsfrihet

¹⁴ LÖG nr 19/1940

¹⁵ LOV 1902-05-22 nr 10

och inre stabilitet. Bestämmelsen omfattar inte anskaffande eller annat besittningstagande av hemligheter. Ett sådant förfarande är dock straffbelagt i § 91.

I § 91 a föreskrivs straffansvar för viss annan olovlig underrättelseverksamhet. Straffbestämmelsen avser förfaranden som innebär att någon hemligen eller med olovliga medel, till gynnande av en främmande stat, vidtar åtgärder för att samla in sådana uppgifter om politiska eller personliga förhållanden som det kan skada Norges intressen eller en enskild person att en annan stat känner till. Detsamma gäller den som medverkar till sådan gärning.

5.4.2 Ändringar i strafflagen

Den norska strafflagstiftningen har på senare tid genomgått en omfattande revidering. En ny straffelov beslutades under 2005 (lov om ändringar i straffeloven 20 mai 2005 nr. 28 mv). Därefter har nya bestämmelser om spioneri och annan olaglig underrättelseverksamhet beslutats under 2008 (lov 7 mars 2008 nr. 4). Den nya lagen och ändringarna har ännu inte trätt i kraft.

Den nya huvudbestämmelsen om spioneri finns i kapitel 17 § 121 i 2005 års strafflag (efter 2008 års ändringar). Den träffar den som, till fördel för en främmande stat, terroristorganisation eller utan berättigad grund samlar in eller skaffar sig hemlig uppgift om förhållanden som det kan skada grundläggande norska intressen att en sådan stat, terroristorganisation eller annan känner till. Det föreskrivna straffet är böter eller fängelse i högst tre år.

I bestämmelsen anges särskilt vilka intressen som ska kunna komma till skada genom att uppgiften röjs. Dessa är

- a) försvars-, säkerhets- och beredskapsmässiga förhållanden,
- b) de högsta statsorganens verksamhet, säkerhet eller handlingsfrihet,
- c) förhållandet till andra stater,
- d) säkerhetsupplägg för statsbesök och vid större nationella och internationella arrangemang,
- e) samhällets infrastruktur, såsom mat-, vatten- och energiförsörjning, samfärdsel och telekommunikation, hälsoberedskap eller bank- och penningväsen eller
- f) norska naturresurser.

Även den nya norska strafflagen innehåller en särskild bestämmelse om röjande av statshemligheter (§ 123). Den brottsliga handlingen består i att uppenbara, offentliggöra eller på annat sätt röja en sådan hemlig uppgift som avses i § 121. Straffskalan är böter eller fängelse i högst tre år.

De båda nu behandlade brotten omfattas av särskilda straffbestämmelser för grova fall (§ 122 och § 124).

I § 125 finns en straffbestämmelse som avser oaktsamt röjande av sådana hemligheter och i § 126 straffbeläggs olovlig underrättelseverksamhet som sker till fördel för en främmande stat eller terroristorganisation och som avser antingen uppgifter om personliga förhållanden eller uppgifter som kan skada andra staters säkerhetsintressen.

6 Behovet av en reform

6.1 Framförd kritik och andra omvärldsfaktorer

Den nuvarande straffrättsliga regleringen till skydd för rikets säkerhet har utsatts för kritik från olika håll. Säkerhetspolisen – vars främsta uppgift är att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet – har påtalat behov av ett stärkt skydd för staten när främmande makt bedriver olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. Säkerhetspolisen har hänvisat bl.a. till ett förändrat säkerhetspolitiskt läge i Sveriges närområde och till att främmande makts underrättelseverksamhet delvis har ändrat inriktning från att framför allt ha avsett det militära området till att alltmer ta sikte på förhållanden som rör forskning och utveckling inom civila områden. Säkerhetspolisen har också angett att den nuvarande regleringen inte innebär ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet som sker med hjälp av s.k. konspirativa metoder. Med konspirativa metoder avses åtgärder som vidtas för att hemlighålla och möjliggöra en önskad underrättelseverksamhet och som innefattar åtgärder som sker under iakttagande av särskilda försiktighetsmått och med användande av svikliga medel. Enligt Säkerhetspolisen innebär formerna för underrättelseverksamheten att den inte kan beivras med stöd av gällande straffbestämmelser.

Även Försvarsmakten har riktat viss kritik mot den nuvarande regleringen och framhållit att det finns behov av förändringar med hänsyn till Sveriges tilltagande internationella samarbete inom det säkerhets- och försvarspolitiska området. Till exempel bedriver Försvarsmakten numera en stor del av sin verksamhet i samverkan med andra länder och utomlands.

Såväl Försvarsmakten som Säkerhetspolisen har påtalat att straffbestämmelsen i 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken avseende olovlig underrättelseverksamhet i den form som brukar benämnas flyktinspionage brister i vissa avseenden. Enligt myndigheterna innebär straffbestämmelsens utformning att klandervärda förfaranden faller utanför det straffbara området.

Även utan hänsyn till den kritik som har framförts mot den nuvarande regleringen har den allmänna samhällsutvecklingen inneburit att lagstiftningen kan behöva förändras i olika avseenden. Samhället ser på flera sätt annorlunda ut i dag än när straffbestämmelserna i 19 kap. brottsbalken formulerades, t.ex. genom den tekniska utvecklingen och en intensifierad globalisering. En central fråga är därför hur straffbestämmelserna har stått sig i ljuset av samhällsutvecklingen.

6.2 Närmare utgångspunkter för en reform

Straffbestämmelserna i 19 kap. brottsbalken syftar till att skydda intressen av grundläggande betydelse för Sverige. Spioneribestämmelsens ändamål är ytterst att åstadkomma ett skydd mot angrepp av främmande makt som kan hota Sveriges oberoende och bestånd. Med hänsyn till de värden som den straffrättsliga regleringen

ska skydda är det viktigt att den har en ändamålsenlig utformning. Den måste i alla avseenden uppfylla sitt syfte och fungera effektivt. Den måste också innebära goda möjligheter att tidigt avvärja handlingar med potential att skada skyddsintresset. Skyddsintressets betydelse kan således motivera en relativt omfattande kriminalisering. Det är också viktigt att yttrande- och informationsfriheten respekteras. En annan utgångspunkt är naturligtvis att lagstiftningen ska vara lättillgänglig och ha förutsättningar att stå sig över tid.

Vid nu aktuell typ av brottslighet är möjligheten till hemliga tvångsmedel av stor betydelse för de brottsbekämpande myndigheternas arbete. Användande av hemliga tvångsmedel innebär ett intrång i den grundlagsskyddade personliga integriteten och kräver särskilda överväganden. En reglering som innebär att skyddet för den personliga integriteten begränsas får endast ske för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Vidare får den aldrig sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Överväganden om hur intresset av en effektiv brottsbekämpning och integritetsintresset bör balanseras i regleringen av hemliga tvångsmedel förutsätter en analys av det faktiska behovet av tvångsmedlen med beaktande av den nytta de kan förväntas medföra. Vidare krävs en analys av integritetsintrånget samt en avvägning av argumenten för och mot tvångsmedlet. Det är endast i de fall som tvångsmedlet därefter framstår som nödvändigt, proportionellt och försvarligt i ett demokratiskt samhälle som tvångsmedlet ska tillåtas.

Enligt regeringen finns det skäl att göra vissa ändringar i den straffrättsliga regleringen för att upprätthålla kraven på en effektiv och ändamålsenlig strafflagstiftning. Förändringsbehovet gör sig främst gällande i två olika avseenden. För det första finns det behov av att förstärka skyddet för rikets säkerhet mot sådan underrättelseverksamhet från främmande makts sida som sker med hjälp av konspirativa metoder, vilka gör den särskilt svårupptäckt och svår att ingripa mot. För det andra finns det behov av ett förstärkt skydd mot s.k. flyktingspionage (dvs. olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken). Dessutom bör straffskalan för vårdslöshet med hemlig uppgift utvidgas för att ett straff som motsvarar brottets svårhet ska kunna dömas ut även i de allvarligaste fallen. Härutöver finns det enligt regeringen skäl att ytterligare utreda frågan om ett förstärkt skydd för uppgifter som rör ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i.

7 En skärpt straffrättslig reglering till skydd för Sveriges säkerhet

7.1 Sveriges säkerhet

Regeringens förslag: Rikets säkerhet ska bytas ut mot Sveriges säkerhet i rubriken till 19 kap. brottsbalken och i de straffbestämmelser som omfattas av lagrådsremissen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller lämnat förslaget utan erinran. Endast *Malmö tingsrätt* har vänt sig mot förslaget och angett att det framstår som varken önskvärt eller konsekvent att byta ut den historiska och välbekanta beteckningen riket enbart i 19 kap. brottsbalken. *Brottsförebyggande rådet* har efterfrågat ytterligare klargöranden av vad som rymts i begreppet rikets säkerhet.

Skälen för regeringens förslag: Begreppet rikets säkerhet är av central betydelse för regleringen i 19 kap. brottsbalken och återfinns som rekvisit i flera straffbestämmelser. Det är viktigt att begreppet har en tillräcklig grad av konkretion. I avsnitt 4.1. har regeringen närmare behandlat vad som avses med begreppet rikets säkerhet. Som framgått där tar det sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. I första hand avses bevarandet av Sverige och möjligheterna att hävda landets oberoende i olika avseenden.

Enligt regeringen har begreppet rikets säkerhet en tillräckligt klar och tydlig innebörd. Det synes också väl etablerat i praxis. Regeringen anser därför att begreppet även i framtiden bör tjäna som utgångspunkt för straffbestämmelserna i 19 kap. brottsbalken. Från språklig synvinkel kan dock invändas att uttrycket riket är ålderdomligt. Det finns därför skäl att ändra det till Sverige, eller landet, i kapitelrubriken och i lagtexten. Visserligen innebär förslaget att det i vissa straffbestämmelser i brottsbalken fortsatt kommer att hänvisas till riket medan det i andra i stället hänvisas till Sverige eller landet. Liknande språkliga skillnader finns redan i dag mellan olika paragrafer och utgör enligt regeringen inte ett skäl att avstå från att modernisera språket i de straffbestämmelser som är föremål för en reform.

7.2 Spioneribestämmelsen

Regeringens förslag: Rekvisitet ”totalförsvaret” ska utgå ur paragrafen.

Regeringens bedömning: Utredningens förslag om att slopa exemplifieringen av uppgifter som kan omfattas av straffbestämmelsen bör inte genomföras.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen har även föreslagit att den nuvarande exemplifieringen av skyddsvärda uppgifter ska utgå ur paragrafen.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig över utredningens förslag har tillstyrkt det eller lämnat det utan erinran. Vissa instanser har dock framfört synpunkter beträffande dels utredningens bedömning av behovet av ett utvidgat tillämpningsområde, dels förslaget om att utmönstra exemplifieringen av uppgifter ur straffbestämmelsen. När det gäller den första frågan – behovet av ett utvidgat tillämpningsområde – har *Hovrätten för Västra Sverige* och *Säkerhetspolisen* angett att behovet av ett förstärkt skydd vid s.k. industriellt respektive politiskt spionage bör övervägas ytterligare. Vidare har *Säkerhetspolisen* och *Inspektionen för strategiska produkter* (ISP) framhållit att behovet av skydd mot underrättelseverksamhet som tar sikte på framställningen av massförstörelsevapen bör uppmärksammas i den fortsatta beredningen. *Svea hovrätt* har angett att det kan finnas behov av ett förstärkt skydd mot underrättelseverksamhet som sker i syfte att tillgodose andra intressen än de som omfattas av begreppet främmande makt. När det gäller den andra frågan – utredningens förslag om att låta den exemplifierande uppräknigen av uppgifter utgå ur lagtexten – har *Hovrätten för Västra Sverige*, *ISP*, *Totalförsvarets forskningsinstitut* och *Justitiekanslern* angett att de i och för sig delar utredningens bedömning att det kan ifrågasättas hur väl exemplifieringen speglar de förhållanden som gäller i dag. Remissinstanserna har dock samtidigt framhållit att förslaget riskerar att göra straffbestämmelsen otydlig och att det straffbara området i hög grad kommer att få sin precisering genom förarbetsuttalanden eller genom att vägledning hämtas från annan lagstiftning. Enligt *Justitiekanslern* förutsätter den föreslagna ändringen att det klart framgår att den inte innebär en utvidgning av tillämpningsområdet för spioneribestämmelsen. *Sveriges advokatsamfund* har framfört liknande synpunkter och angett att förslaget riskerar att utvidga tillämpningsområdet på ett icke avsett sätt. Även *Stockholms tingsrätt* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* har förklarat sig tveksamma till förslaget och angett att det kan ge upphov till osäkerhet avseende straffansvarets gränser samt att någon form av uppräknig även fortsättningsvis bör ingå i straffbestämmelsen för att precisera vilka uppgifter som avses omfattas av den. – *Sveriges advokatsamfund* har även framfört att det straffbara området bör begränsas till gärningar som innebär befattnig med uppgifter som rör förhållanden av hemlig natur.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Spioneribestämmelsens tillämpningsområde

Spioneribestämmelsen syftar till att skydda Sveriges säkerhet. Skyddsintressets särskilda vikt innebär att den straffrättsliga regleringen måste leva upp till högt ställda krav på effektivitet och ändamålsenlighet samt att en relativt omfattande kriminalisering kan vara motiverad. Samtidigt måste allmänna kriminaliseringsprinciper beaktas. Det innebär bl.a. att straffbestämmelsen bör avgränsas så att den endast träffar förfaranden som kan skada Sveriges säkerhet och att endast den som kan sägas ha varit klandervärd bör riskera straffansvar. Vid avvägningen av

vad som bör vara kriminaliserat spelar också vikten av den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten stor roll.

Vissa remissinstanser har fört fram synpunkter när det gäller avgränsningen av spioneribestämmelsens tillämpningsområde och utredningens förslag i det avseendet. Flera, däribland *Hovrätten för Västra Sverige* och *Säkerhetspolisen*, har ansett att det finns skäl att överväga en utvidgning av tillämpningsområdet medan *Sveriges advokatsamfund* har angett att det bör begränsas till förfaranden som avser uppgifter rörande förhållanden av hemlig natur.

När det först gäller frågan om en eventuell inskränkning av spioneribestämmelsens tillämpningsområde gör regeringen följande överväganden.

Spioneribestämmelsen avgränsas genom men-rekvisitet som innebär att endast förfaranden som avser en uppgift rörande ett förhållande vars uppenbarande för främmande makt kan innebära men för Sveriges säkerhet omfattas. Dessutom gäller ett krav på avsiktssuppsåt att gå främmande makt tillhanda. Kraven innebär enligt regeringen att endast allvarliga och straffvärda gärningar träffas av straffbestämmelsen. Det saknas därför skäl att, som advokatsamfundet förordat, införa ett ytterligare begränsande rekvisit. Enligt regeringen skulle en sådan ändring kunna medföra att i och för sig straffvärda förfaranden som kan skada skyddsintresset faller utanför spioneribestämmelsens tillämpningsområde, t.ex. när det är fråga om uppgifter som hanteras i verksamheter som inte lyder under offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller vid sammanställningar av s.k. öppna uppgifter. Enligt regeringens bedömning bör spioneribestämmelsen även i framtiden vara generellt tillämplig på alla uppgifter som uppfyller men-rekvisitet, oavsett om de kan klassificeras som hemliga eller inte.

När det sedan gäller frågan om ett eventuellt utvidgat tillämpningsområde har *Svea hovrätt* och *ISP* ifrågasatt om det är lämpligt att spioneribestämmelsen begränsas enbart till hot mot Sveriges säkerhet som en främmande makt står bakom.

Som utredningen har konstaterat kan en främmande makt, i nu aktuellt sammanhang, vara något annat än en självständig stat. Begreppet har en vidare definition och omfattar bl.a. en organisation eller en motståndsgrupp, om den har en maktställning och politisk betydelse som möjliggör diplomatiska kontakter. Som framgått omfattar spioneribestämmelsen även verksamhet som bedrivs av en organisation som inte utgör en främmande makt om den sker till förmån för en aktör som faller under begreppet. Mot den bakgrunden är regeringens slutsats att spioneribestämmelsen även i denna del har ett väl avvägt tillämpningsområde och att det saknas skäl att låta straffbestämmelsen omfatta förfaranden som sker för att gå någon annan form av främmande sammanslutning tillhanda. Det bör framhållas att det inte innebär att sådana förfaranden är straffria. Till exempel kan en tillämpning av straffbestämmelserna i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott aktualiseras. Även straffbestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift i 19 kap. 7 § brottsbalken kan vara tillämplig.

Några remissinstanser, däribland *Hovrätten för Västra Sverige* och *Säkerhetspolisen*, har påtalat att det kan finnas behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd för staten mot industriellt respektive politiskt

spionage. Med industriellt spionage avses främst spionage som riktar sig mot näringslivet och i regel sker i kommersiellt syfte. Enligt remissinstanserna kan sådana förfaranden slå mycket hårt mot statliga intressen utan att de uppfyller rekvisiten för spioneri. Ett politiskt spionage tar sikte på uppgifter av politisk natur. Säkerhetspolisen anser att politisk information som direkt eller indirekt kan ge en annan stat möjlighet att påverka eller begränsa Sveriges handlingsfrihet eller självbestämmande bör skyddas. Inhämtning av information om Sveriges politik kan enligt Säkerhetspolisen innebära att Sveriges förhandlingsmöjligheter och suveränitet samt internationella relationer påverkas negativt. Säkerhetspolisen har också pekat på problematiken kring spridning av massförstörelsevapen.

För regeringens bedömning av kriminaliseringsbehovet är det av avgörande betydelse att spioneribestämmelsen är generellt tillämplig på alla uppgifter som rör förhållanden vars uppenbarande för främmande makt kan innebära men för Sveriges säkerhet. Vilka förhållanden som är av betydelse för Sveriges säkerhet – och i vilka fall men-rekvisitet är uppfyllt – är delvis avhängigt hur samhället är ordnat samt beroende av hotens karaktär och nationens medel för att möta dessa. Regeringens uppfattning är att utvecklingen har fört med sig att uppgifter som är skyddsvärda med hänsyn till Sveriges säkerhet i dag kan återfinnas inom fler områden i samhället än tidigare.

För frågan om straffansvar är det avgörande alltså inte inom vilket samhällsområde den aktuella uppgiften återfinns. Således kan spioneribestämmelsen även träffar underrättelseverksamhet som riktar sig mot t.ex. företag, politiska företrädare och universitet, om uppgifterna rör sådana förhållanden som det kan skada Sveriges säkerhet att en främmande makt känner till. Det innebär bl.a. att sådan politisk information som Säkerhetspolisen anser bör skyddas omfattas av bestämmelsen under förutsättning att men-rekvisitet är uppfyllt. Om uppgifterna saknar sådan betydelse för Sveriges säkerhet har bedömts att förfarandet inte bör rubriceras som spioneri. Det kan då i stället t.ex. bli fråga om ansvar enligt straffbestämmelserna i lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter eller för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Enligt regeringen är den bedömningen välgrundad. Spioneribrottet bör, enligt regeringens mening, även fortsättningsvis vara förbehållet sådana förfaranden som kan medföra men för Sveriges säkerhet. Spioneribestämmelsens tillämpningsområde bör därför inte utvidgas till att omfatta uppgifter som är av känsligt slag utan att uppfylla men-rekvisitet, för att på så sätt uppnå ett förstärkt skydd mot underrättelseverksamhet som riktar sig mot industrin eller den politiska sfären. I sammanhanget vill regeringen även nämna de förslag som har lämnats i betänkandet *Förstärkt skydd för företagshemligheter* och som innebär ett utvidgat straffansvar enligt lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Frågan om det finns anledning att förändra regleringen i 19 kap. brottsbalken med hänsyn till underrättelseverksamhet som har en industriell eller politisk inriktning har varit föremål för överväganden tidigare. I början på 1980-talet ändrades spioneribestämmelsen för att tydliggöra att den är tillämplig även på politiskt spionage,

industrispionage och annat ekonomiskt spionage. Genom lagändringen lades uttrycken ”tillverkningssätt”, ”underhandlingar” och ”beslut” till paragrafens exemplifierande uppräkningslista av uppgifter för att tydliggöra tillämpningsområdet (se prop. 1979/80:176 s. 10 och JuU 1981/82:8 s. 7 f.). Enligt regeringen innebar 1981 års lagändringar att lagtexten klart ger uttryck för att spioneribestämmelsen kan vara tillämplig även vid underrättelseverksamhet som riktar sig mot industrin eller den politiska sektorn. Det finns därför inte heller skäl att föreslå några språkliga ändringar som syftar till att klargöra detta.

Paragrafens exemplifiering bör kvarstå

Det är en given utgångspunkt för regeringen att lagtexten ska vara så klar och tydlig som möjligt. Varje straffbestämmelse ska vara utformad så att det är möjligt att utläsa vad som omfattas av det straffbara området. Regeringen lägger därför stor vikt vid de kritiska synpunkter som flera remissinstanser har fört fram när det gäller utredningens förslag om att slopa den nuvarande exemplifieringen i spioneribestämmelsen. Bland annat har *Stockholms tingsrätt* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* angett att den föreslagna ändringen riskerar att skapa en osäkerhet när det gäller tillämpningsområdet och att den i praktiken kan medföra en utvidgning av det straffbara området. Regeringen instämmer i kritiken. Exemplifieringen bidrar till en ökad tydlighet och innebär viss vägledning i frågan om vilka uppgifter som kan omfattas av straffbestämmelsen. Enligt regeringen är exemplifieringen ändamålsenlig och de exempel som anges relevanta. Som *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* har påpekat innebär straffbestämmelsens utformning att exemplifieringen inte är begränsande på något mer påtagligt sätt. Mot den bakgrunden anser regeringen att utredningens förslag i denna del inte bör genomföras.

Vissa remissinstanser, däribland *Brottsförebyggande rådet* och *Totalförsvarets forskningsinstitut* har efterfrågat ytterligare klargöranden när det gäller vilka uppgifter som kan träffas av spioneribestämmelsen. Det är emellertid enligt regeringens bedömning varken möjligt eller lämpligt att lämna en uttömmande uppräkningslista av dessa uppgifter i paragrafen eller att närmare ringa in uppgifterna genom att hänvisa till vissa verksamhetsområden där de kan återfinnas. Det känsliga kunskapsområde som spioneribestämmelsen är avsedd att skydda är inte konstant utan påverkas av samhällsutvecklingen. Därmed är en viss osäkerhet oundviklig i detta avseende. Enligt regeringen innebär spioneribestämmelsens nuvarande utformning, trots det, att den lever upp till kraven på en tydlig och klar strafflagstiftning.

Rekvisitet ”totalförsvaret” ska utgå ur paragrafen

Men-rekvisitet innebär att spioneribestämmelsen endast är tillämplig på uppgifter som rör förhållanden av sådan betydelse att dess uppenbarande för främmande makt kan skada Sveriges säkerhet. Det är alltså inte tillräckligt för straffansvar att ett förfarande kan skada totalförsvaret utan att samtidigt innebära en potentiell skada för Sveriges säkerhet. Trots det nämns i dag totalförsvaret särskilt i samband med men-rekvisitet. Utredningen har föreslagit att rekvisitet ”totalförsvaret” ska tas bort från

bestämmelsen. Begreppet omfattar både militär och civil verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvårshänsyn spelar av uppenbara skäl en viktig roll vid bedömningen av om en uppgift är av betydelse för Sveriges säkerhet. Som utredningen har konstaterat fyller emellertid rekvisitet ”totalförsvaret” inte någon självständig funktion för straffbestämmelsens tillämpning. Ingen remissinstans har i denna del haft invändningar mot utredningens förslag.

Regeringen föreslår därför att totalförsvaret inte längre bör anges som ett rekvisit i spioneribestämmelsen. Genom ändringen blir det tydligare att spioneribestämmelsen är generell tillämplig på alla uppgifter som uppfyller men-rekvisitet, oavsett till vilket samhällsområde de kan hänföras samt att men-bedömningen alltid ska ske i förhållande till Sveriges säkerhet.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis delar regeringen utredningens bedömning att spioneribestämmelsen har en i huvudsak ändamålsenlig utformning. Enligt regeringen innebär kravet på att det ska vara fråga om uppgifter rörande förhållanden som det kan skada Sveriges säkerhet att en främmande makt får kännedom om, tillsammans med kravet på avsiktsuppsåt hos gärningsmannen och övriga rekvisit som ska vara uppfyllda för straffansvar, en lämplig avgränsning av straffbestämmelsens tillämpningsområde. Därigenom omfattas sådana gärningar som påtagligt kan skada skyddsintresset samtidigt som det är säkerställt att endast straffvärda beteenden träffas av kriminaliseringen. Spioneribestämmelsen bör därför endast ändras i vissa språkliga avseenden för att göra den tydligare och mer modern.

7.3 En ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige

Regeringens förslag: Det ska vara straffbelagt att, hemligen eller med svikliga medel, bedriva verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande förhållanden som det kan skada Sveriges säkerhet att främmande makt känner till. Straffansvar ska träffa den vars syfte är att gå främmande makt tillhanda. Även den som till sådan verksamhet lämnar medverkan som inte är endast tillfällig ska kunna dömas för brott. Kriminaliseringen ska ske genom att en ny straffbestämmelse införs i 19 kap. brottsbalken, *olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige*. Straffet ska vara fängelse i högst två år. Om brottet är grovt ska straffet kunna bestämmas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens förslag innebär dock att det, i stället för att ange att uppgifterna ska röra förhållanden som det kan skada Sveriges säkerhet att främmande makt känner till, hänvisas till att det ska vara fråga om uppgift ”som avses i 5 §”.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. När det gäller kriminaliseringsbehovet har *Åklagarmyndigheten* angett att den föreslagna straffbestämmelsen tillgodoser ett angeläget behov och innebär ett effektivare skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* har angett att det i sig är rimligt att kriminaliseringen avseende underrättelseverksamhet utsträcks till att omfatta också sådan verksamhet som riktar sig mot Sverige. – När det gäller straffbestämmelsens utformning har *Hovrätten för Västra Sverige*, *Malmö tingsrätt*, *Justitiekanslern*, *Brottsförebyggande rådet*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* och *Sveriges advokatsamfund* ifrågasatt om det tillräckligt tydligt framgår var gränserna för det straffbara området går och vilka krav som gäller för straffansvar samt angett att den föreslagna straffbestämmelsen kan vara förenad med tillämpningssvårigheter. Det gäller enligt remissinstanserna särskilt den föreslagna hänvisningen till 19 kap. 5 § brottsbalken och frågan om i vilka fall en verksamhet kan sägas ha haft en sådan inriktning som ska krävas för straffansvar. Enligt Hovrätten för Västra Sverige och Justitiekanslern riskerar den föreslagna straffbestämmelsen att även träffa mindre straffvärda beteenden och viss legitim underrättelseverksamhet. Sveriges advokatsamfund har angett att förslaget innebär att beteenden och inte gärningar straffbeläggs men att det kan godtas om kravet på att uppgiften ska vara av hemlig natur förs in som ett villkor för spioneri (se ovan). – Slutligen har *Sveriges advokatsamfund* även angett att böter bör ingå i straffskalan.

Skälen för regeringens förslag

Kriminaliseringsbehovet

Utredningen har slagit fast att det i betydande omfattning förekommer att främmande makt bedriver oönskad underrättelseverksamhet i Sverige som syftar till att komma över uppgifter som är känsliga med hänsyn till Sveriges säkerhet. Det utmärkande för underrättelseverksamheten är att den sker dolt och med användande av svikliga medel, till skillnad från den legitima underrättelseverksamheten som kännetecknas av att den sker öppet och i naturliga former. Som utredningen har konstaterat saknas det i dag en straffbestämmelse som tar sikte på verksamhet som syftar till att – för en främmande makts räkning – komma över uppgifter som omfattas av spioneribestämmelsen. I vissa fall kan sådana förfaranden vara straffbara som försök, förberedelse eller stämpling till spioneri. I praktiken har det dock, som *Åklagarmyndigheten* har framhållit, visat sig problematiskt att ingripa mot underrättelseverksamheten, eftersom den sker i sådana former att det är förenat med betydande svårigheter att klarlägga vilka uppgifter som hanteras, vilket i princip är en förutsättning för straffansvar. Verksamheten kan därför fortgå under lång tid, till skada för Sveriges säkerhet.

Sveriges säkerhet är ett skyddsintresse av uppenbart stor betydelse och som väger mycket tungt. Den straffrättsliga regleringen har en viktig roll när det gäller att skydda de värden som kan stå på spel om Sveriges säkerhet äventyras. Som regeringen redan har framhållit måste den därför leva upp till högt ställda krav på effektivitet och ändamålsenlighet samtidigt som rättssäkerhetskraven inte får åsidosättas. Om lagstiftningens utformning innebär att det förfarande som kriminaliseringen syftar till att motverka i praktiken ändå kan ske utan risk för straffansvar kan regleringen knappast sägas leva upp till dessa krav. Lagstiftningen ska vara anpassad efter verkligheten. I detta fall innebär det att den måste utformas med hänsyn till brottslighetens särskilda former. Det går inte heller att bortse från att nu aktuell kriminalitet i allt väsentligt begås av professionella och resursstarka aktörer.

Regeringen bedömer, liksom utredningen, att den nuvarande regleringen innebär att i och för sig straffvärda förfaranden som kan hota Sveriges säkerhet inte är förenade med ett straffhot. Den nuvarande regleringen innebär också att uppgifter som har betydelse för en främmande makts säkerhet har ett mer omfattande straffrättsligt skydd, och att det finns större möjligheter att ingripa mot olovlig underrättelseverksamhet som tar sikte på sådana uppgifter, än vad som gäller när det är fråga om uppgifter av betydelse för Sveriges säkerhet. Det kan också konstateras att andra nordiska länder, däribland Finland, har en straffrättslig reglering som sträcker sig längre än den svenska. Mot den bakgrunden anser regeringen, i likhet med *Åklagarmyndigheten*, att det finns ett angeläget behov av en utvidgning av det straffbara området.

Syftet med kriminaliseringen är att öka möjligheterna att med stöd av straffrätten ingripa mot nu aktuella former av underrättelseverksamhet i ett tidigare skede. Det innebär att den kommer att träffa förfaranden som kan sägas ha ett visst avstånd till skyddsintresset, Sveriges säkerhet, och som i sig inte innefattar en kränkning av det. En sådan form av kriminalisering bör användas med försiktighet och endast när det finns starka skäl för det. Regeringen delar *Juridiska fakultetsnämndens vid Stockholms universitet* och *Juridiska fakultetsstyrelsens vid Lunds universitet* bedömning att den kriminalisering som utredningen har föreslagit i detta fall är rimlig. Av avgörande betydelse för bedömningen är, enligt regeringens mening, hänsynen till vikten av skyddsintresset, Sveriges säkerhet. Som regeringen tidigare har betonat är det angeläget att den straffrättsliga regleringen innebär effektiva och verkningsfulla möjligheter att tidigt avvärja handlingar med potential att skada skyddsintresset. Skyddsintressets betydelse motiverar därför en relativt omfattande kriminalisering.

En ny straffbestämmelse ska införas i 19 kap. brottsbalken

Regeringen anser att kriminaliseringsbehovet bör tillgodoses genom att en ny straffbestämmelse införs i 19 kap. brottsbalken. Straffbestämmelsen ska innebära ökade möjligheter att ingripa i ett tidigare skede mot straffvärda gärningar som kan hota Sveriges säkerhet. För att uppnå det syftet bör det inte krävas att det kan bevisas att några uppgifter har samlats in i verksamheten eller vilka uppgifter som har

hanterats. Med andra ord bör straffansvar inte, som vid spioneri, förutsätta att en men-bedömning görs. I stället bör, som utredningen har föreslagit, en ny straffbestämmelse utformas med brottet olovlig underrättelseverksamhet som förebild. Det är enligt regeringens mening rimligt och logiskt att likvärdiga krav för straffansvar gäller vid olovlig underrättelseverksamhet som riktar sig mot uppgifter av betydelse för Sveriges säkerhet som i dag gäller när det är fråga om underrättelseverksamhet som tar sikte på uppgifter av betydelse för en främmande makts säkerhet eller uppgifter om någons personliga förhållanden. Det nya brottet föreslås rubriceras olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige.

Som regeringen tidigare har framhållit är det en given utgångspunkt att all strafflagstiftning ska vara begriplig och så preciserad att det är möjligt att förutse när straffansvar kan komma ifråga. Regeringen delar således den uppfattning som bl.a. *Justitiekanslern* och *Hovrätten för Västra Sverige* har gett uttryck för och som innebär att en ny straffbestämmelse måste utformas så att det tydligt framgår vad som är kriminaliserat och med ambitionen att undvika tillämpningsproblem. Regeringen gör emellertid en annan bedömning än nu nämnda remissinstanser när det gäller i vilken mån utredningens förslag innebär detta. Enligt regeringen uppfyller förslaget väl de krav som bör ställas på en straffbestämmelse. Liksom *Åklagarmyndigheten* anser regeringen att den tillgodoser kriminaliseringsbehovet och innebär ett effektivt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet samtidigt som förslaget utgör en tydlig och väl avvägd kriminalisering. Regeringen delar inte heller de farhågor som *Hovrätten för Västra Sverige* och *Justitiekanslern* har fört fram när det gäller straffbestämmelsens betydelse för den legitima underrättelseverksamheten. Enligt regeringens bedömning innebär straffbestämmelsens utformning, som närmare redogörs för nedan, att endast verkligt straffvärda förfaranden omfattas och att den inte riskerar att träffa underrättelseverksamhet som sker legitimt och i öppna former.

Särskilt om verksamhetens former och inriktning

Den föreslagna straffbestämmelsen innebär en kriminalisering av verksamhet som sker för anskaffande av uppgifter som avses i spioneribestämmelsen, dvs. uppgifter rörande förhållanden som det kan skada Sveriges säkerhet att främmande makt känner till. Som framhållits ovan innebär det inte att en men-bedömning ska göras eller att det behöver bevisas vilka uppgifter som har hanterats i verksamheten.

Som *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* har angett gör sig de svårigheter som förslaget eventuellt kan vara förenat med även gällande med den nuvarande lagstiftningen. I 19 kap. 10 § brottsbalken – som tjänat som förebild för den föreslagna straffbestämmelsen – straffbeläggs två former av olovlig underrättelseverksamhet, dels verksamhet som sker för anskaffande av uppgifter rörande förhållanden vars uppenbarande för en främmande makt kan innebära men för annan främmande makts säkerhet, dels verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållanden. I förarbetena har framhållits att det för straffbarhet är tillräckligt att verksamheten *avser* anskaffande av

uppgifter och att det inte fordras att verksamheten faktiskt *innebär* ett anskaffande av uppgifter. Det har angetts innebära bl.a. att uppbyggandet och organiserandet av ett agentnät kan hänföras under begreppet, även om några uppgifter inte har insamlats i verksamheten (se NJA II 1949 s. 570). För straffansvar krävs alltså inte att det kan konstateras att uppgifter av ett visst slag har hanterats, dvs. att en men-bedömning görs. Detta trots att det i lagtexten anges att verksamheten ska ske för anskaffande av uppgifter av visst slag. Utredningens genomgång av praxis har inte gett vid handen att rekvisitet har varit förenat med några tillämpningsproblem. Mot den bakgrunden delar regeringen inte *Justitiekanslerns* uppfattning att kravet på att det ska vara fråga om verksamhet som sker för anskaffande av sådan uppgift som avses i spioneribestämmelsen är otydligt eller att det finns anledning att anta att det skulle medföra problem för rättstillämpningen. Regeringen återkommer till rekvisitets innebörd i författningskommentaren. För att tillmötesgå de synpunkter som bl.a. *Malmö tingsrätt* och *Justitiekanslern* har lämnat på den av utredningen föreslagna hänvisningen till spioneribestämmelsen, och för att det inte ska råda några tveksamheter när det gäller frågan om en men-bedömning ska göras eller inte, anser regeringen att det i straffbestämmelsen uttryckligen ska anges vilka uppgifter som verksamheten ska bedrivas för anskaffande av.

När det gäller rekvisitet ”svikliga medel”, som *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* har vänt sig mot, gör samma argument sig gällande. Motsvarande rekvisit återfinns i nuvarande 19 kap. 10 § brottsbalken. Utredningens genomgång av praxis har inte heller i denna del visat att straffbestämmelsen är förenad med några tillämpningssvårigheter. Rekvisitet har därför enligt regeringens uppfattning en konkretiserad och etablerad betydelse. Enligt regeringen bidrar kravet på att det ska vara fråga om verksamhet som sker på det sätt som är karaktäristiskt för olovlig underrättelseverksamhet, dolt eller med hjälp av svikliga medel, till att uppnå en lämplig avgränsning av det kriminaliserade området.

Ett krav på avsiktssuppsåt ska gälla

Regeringen anser att ett krav på avsiktssuppsåt att gå främmande makt tillhanda är berättigat. Rekvisitet bidrar till att straffbestämmelsen endast träffar verkligt straffvärda förfaranden och innebär bl.a. att en gärning som sker uppsåtligen men utan syfte att gynna en främmande makt, eller av oaktsamhet, inte omfattas av kriminaliseringen.

Mer än tillfällig medverkan ska krävas

I likhet med vad som i dag gäller i fråga om olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § brottsbalken bör ansvar för medverkan till brott inskränkas till förfaranden som består i mer än enstaka åtgärder. Regeringen föreslår därför att endast den som lämnat mer än tillfällig medverkan till verksamheten ska kunna dömas för brott.

Gradindelning av brott och straffskalornas utformning

Olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige är ett allvarligt brott som kan skada Sveriges säkerhet. Med hänsyn till skyddsintressets betydelse

är det att anse som brottslighet av allvarligare slag än de andra formerna av olovlig underrättelseverksamhet. Straffskalan ska spegla brottets allvar och innebära att ett straff som motsvarar brottets svårhet alltid kan dömas ut. Enligt regeringen uppnås det inte med en straffskala som innefattar böter som möjlig påföljd, vilket *Sveriges advokatsamfund* har förordat. I stället bör straffskalan börja på fängelseminimum och, som utredningen föreslagit, ange ett straffmaximum på fängelse i två år.

Regeringen anser, liksom utredningen, att det bör finnas en grov variant av brottet med en särskilt sträng straffskala. I ett sådant fall bör det föreskrivna straffet vara fängelse i minst sex månader och i högst fyra år. Bedömningen av om ett brott är grovt ska på vanligt sätt grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det särskilda fallet. Som utredningen har angett kan de exempel som lämnas i straffbestämmelsen för grovt spioneri tjäna som viss vägledning vid bedömningen även av det nu aktuella brottet. En känslig utrikespolitisk situation eller krissituation kan medföra att det finns anledning att se särskilt allvarligt på brottet. Likaså bör beaktas på vilket sätt och i vilken omfattning verksamheten har bedrivits samt dess förväntade konsekvenser.

Sammantaget är det regeringens uppfattning att de föreslagna straffskalorna väl ger uttryck för hur allvarligt det finns anledning att se på den aktuella brottstypen i förhållande till andra brott. Straffskalorna medger också att ett proportionerligt straff kan dömas ut med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall.

Övriga frågor

Regeringen anser att det saknas skäl att förena straffbestämmelsen med ett särskilt krav på åtalsförordnande av regeringen. Vidare är det regeringens uppfattning att straffansvar inte bör inträda redan på försöks- eller planeringsstadiet. En sådan ordning skulle innebära en alltför vidsträckt kriminalisering. I dessa delar har heller ingen remissinstans invänt mot utredningens förslag.

Det kan anmärkas att det nya brottet kommer att omfattas av bestämmelsen i 8 kap. 2 § 4 utlänningslagen (2005:716) utan någon lagändring.

7.4 Hemliga tvångsmedel vid olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige

Regeringens förslag: Det ska finnas samma möjligheter att använda hemliga tvångsmedel för att förebygga, förhindra och utreda det nya brottet olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige som i dag gäller för andra former av olovlig underrättelseverksamhet. Det nya brottet ska därför tillföras lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Brottet ska också undantas från den föreskrivna underrättelseskyldigheten om användande av hemliga tvångsmedel.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har lämnat förslagen utan erinran. *Sveriges advokatsamfund* har avstyrkt förslagen. *Hovrätten för Västra Sverige* och *Datainspektionen* har ifrågasatt möjligheten till hemliga tvångsmedel vid olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige med hänsyn till hur straffbestämmelsen är utformad. Enligt *Datainspektionen* är straffbestämmelsen vag och kan innebära tillämpningsproblem, vilket i sin tur kan medföra att hemliga tvångsmedel används i allt för stor utsträckning. *Datainspektionen* har också angett att förslagen kräver en mer utförlig integritetsanalys och proportionalitetsbedömning än den som redovisas i betänkandet och promemorian samt ett tydligare ställningstagande när det gäller behovet och faktisk nytta av att använda hemliga tvångsmedel vid misstanke om brott av nu aktuellt slag.

Skälen för regeringens förslag

Utgångspunkter

Användande av hemliga tvångsmedel innebär ett intrång i den grundlagsskyddade personliga integriteten och får bara vidtas när det finns stöd för det i lag. När lagstiftning som innebär ökade möjligheter att tillgripa hemliga tvångsmedel övervägs måste bl.a. bestämmelserna i 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen (RF) beaktas. Där anges att en begränsning av skyddet för den personliga integriteten endast får göras för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle samt att en begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Den får heller aldrig sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Även i Europakonventionen – som utgör svensk lag – finns bestämmelser om rätten till respekt för privatlivet. En avvägning måste alltså ske mellan å ena sidan det intresse som motiverar vidtagandet av hemliga tvångsmedel, dvs. behovet och nyttan av åtgärden, och å andra sidan det integritetsintrång som åtgärden innebär.

Behov, nytta och integritetsintrång

Förslaget om en ny straffbestämmelse avseende olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige syftar till ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet. Det är alltså fråga om allvarlig brottslighet som kan hota stora samhällsvärden. Som regeringen har framhållit är den straffrättsliga regleringen av central betydelse i sammanhanget och det är viktigt att den uppfyller sitt syfte och fungerar effektivt. För detta krävs att den också får ett praktiskt genomslag genom att brott kan upptäckas och utredas samt, i bästa fall, förebyggas och förhindras. Det förutsätter i sin tur att de brottsbekämpande myndigheterna har ändamålsenliga och effektiva hjälpmedel.

Vid brottslighet av nu aktuellt slag är möjligheten att vidta hemliga tvångsmedel av avgörande betydelse för de brottsbekämpande

myndigheternas arbete. Som *Säkerhetspolisen* har angett är hemliga tvångsmedel en nödvändig förutsättning för att utreda och förhindra brott mot Sveriges säkerhet. Brottsligheten är till sin natur svår att upptäcka och utreda, både med hänsyn till dess former och till att aktörerna i regel är säkerhetsmedvetna, professionella och resursstarka. Mot den bakgrunden har det bedömts rimligt och lämpligt att bl.a. spioneri och olovlig underrättelseverksamhet omfattas av den särreglering som medger ökade möjligheter att vidta hemliga tvångsmedel än vad som följer av rättegångsbalkens bestämmelser (se ovan avsnitt 4.6).

För den enskilde innebär användandet av hemliga tvångsmedel att personlig information kan samlas in t.ex. genom att telefonsamtal avlyssnas eller brev genomläses. Det är alltså fråga om icke obetydliga integritetsintrång. Det bör också beaktas att olika former av hemliga tvångsmedel samtidigt kan vidtas mot samma person och att den samlade mängden information om de personer som åtgärderna riktas mot kan bli omfattande. Samtidigt visar den kartläggning som Utredningen om hemliga tvångsmedel har redovisat i betänkandet *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott* (SOU 2012:44) att endast ett fåtal tillstånd har meddelats enligt de tidsbegränsade lagar som finns för nu aktuell brottslighet (se ovan avsnitt 4.6).

Det bör finnas samma möjligheter att använda hemliga tvångsmedel som vid andra former av olovlig underrättelseverksamhet

Den föreslagna straffbestämmelsen syftar till att skydda Sveriges säkerhet. Det är alltså fråga om allvarlig brottslighet som kan hota stora samhällsvärden. Skyddsintresset väger mycket tungt. Vidare är brottsligheten typiskt sett mycket svårutredd. Enligt regeringen är därför behovet av att de brottsbekämpande myndigheterna ges möjlighet att använda hemliga tvångsmedel för att förebygga, förhindra och utreda brott mot den föreslagna straffbestämmelsen påtagligt.

Som *Datainspektionen* har framhållit krävs ingående överväganden för att finna en rimlig balans mellan intresset av att effektivt kunna bekämpa brott och integritetsskyddsintresset. Regeringen har ovan angett att en reglering som innebär utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel även medför inte obetydliga integritetsintrång. Vid en avvägning mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och integritetsintresset anser regeringen att de brottsbekämpande myndigheternas behov i detta fall väger tyngre än det intrång i den personliga integriteten som en särreglering innebär.

Utredningen och promemorian har tagit ställning för att det är rimligt att det nya brottet förenas med möjligheter att använda hemliga tvångsmedel i samma utsträckning som gäller vid andra former av olovlig underrättelseverksamhet. Regeringen delar den bedömningen. Den nu aktuella brottsligheten är på flera sätt jämförbar med olovlig underrättelseverksamhet enligt nuvarande 19 kap. 10 § brottsbalken, om än mer straffvärd. Sådan brottslighet omfattas av särregleringen för hemliga tvångsmedel. I dessa fall har lagstiftaren alltså bedömt att behovet av att använda hemliga tvångsmedel väger tyngre än integritetsintresset för dem som kan bli föremål för tvångsmedel. Det är

därför även logiskt och konsekvent att samma ordning ska gälla för brott mot den föreslagna straffbestämmelsen.

Det bör i sammanhanget framhållas att den reglering som styr när och under vilka omständigheter de olika tvångsmedlen får vidtas innefattar rättssäkerhetsgarantier och bestämmelser som innebär att hemliga tvångsmedel ska användas restriktivt och endast efter en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall.

Ett undantag från underrättelseskyldigheten bör gälla

Beträffande hemliga tvångsmedel under förundersökning gäller som huvudregel att den som är eller har varit misstänkt för brott ska underrättas om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning som han eller hon har utsatts för (se 27 kap. 31 § rättegångsbalken och 15 § lagen [2007:978] om hemlig rumsavlyssning). Underrättelseskyldigheten infördes i januari 2008. Samtidigt försågs den med vissa undantag, bl.a. när det gäller brott mot rikets säkerhet. Undantaget ansågs motiverat med hänsyn till att en sådan skyldighet, på grund av sekretess, i stort sett alltid skulle behöva skjutas upp för att sedan underlåtas. En annan ordning bedömdes inte heller vara förtroendeingivande (se prop. 2006/07:133 s 48 f.). I 27 kap. 33 § rättegångsbalken anges följaktligen bl.a. att en underrättelse inte ska lämnas om förundersökningen angår ett brott som avses i 19 kap. 10 § brottsbalken.

Det föreslagna brottet olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige är som angetts ovan jämförbart med andra former av olovlig underrättelseverksamhet, om än av allvarligare slag. Skälen för ett undantag gör sig i samma utsträckning gällande också för förundersökningar som angår ett sådant brott. Det föreslås därför att det nya brottet omfattas av regleringen i 27 kap. 33 § rättegångsbalken. En sådan ordning är lämplig, rimlig och konsekvent. Det innebär att den enskilda inte ska underrättas om hemliga tvångsmedel som han eller hon har varit utsatt för i samband med en förundersökning rörande någon form av olovlig underrättelseverksamhet.

7.5 Vårdslöshet med hemlig uppgift

Regeringens förslag: Straffmaximum i den straffskala som gäller i fredstid för brottet vårdslöshet med hemlig uppgift ska höjas från fängelse i högst sex månader till fängelse i högst ett år.

Regeringens bedömning: Utredningens förslag avseende en utvidgning av straffbestämmelsens tillämpningsområde bör inte genomföras.

Utredningens förslag innebär att straffbestämmelsen för vårdslöshet med hemlig uppgift ska utvidgas till att även omfatta gärningar som innebär fara för att någon obehörig kan ta del av en känslig uppgift. När det gäller straffskalan överensstämmer utredningens förslag med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har lämnat förslaget utan erinran. *Åklagarmyndigheten* har tillstyrkt förslaget och förklarat att det är nödvändigt med hänsyn till den tekniska utvecklingen och de risker som uppgiftshantering på internet för med sig. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB) och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* har ställt sig tveksamma till förslaget och ifrågasatt om en utvidgning av det straffbara området är proportionerlig, särskilt med hänsyn till de alternativa sanktionsmöjligheter som står till buds. MSB har också pekat på att straffbestämmelsen framstår som oklar och att den kan leda till att tjänstemän i större utsträckning inte vågar använda sig av elektroniska kommunikationsmedel för uppgifter som inte är skyddsvärda. Även *Post- och telestyrelsen* (PTS) har kritiserat förslaget och förklarat att den snabba tekniska utvecklingen har medfört att det många gånger är svårt att bedöma vad som är en säker hantering av uppgifter vid olika typer av kommunikationssätt. *Riksarkivet* har påtalat att myndigheten inom sin verksamhet regelmässigt hanterar önskemål om att ta del av uppgifter som omfattas av den typ av sekretess som nu är aktuell och att det vid utlämnande av allmän handling för forskningsändamål mot förbehåll alltid finns en viss risk för att forskaren genom vårdslöshet röjer hemlig uppgift. Enligt *Stockholms tingsrätt* kan det ifrågasättas om det förhållandet att samhällsutvecklingen har gjort det svårare att skydda känsliga uppgifter till följd av en ökad hantering och exponering utgör ett tillräckligt skäl för en skärpning av straffansvaret.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Utredningens förslag innebär att det för straffansvar inte längre ska krävas att en uppgift kan anses befordrad, lämnad eller röjd. I stället ska det vara tillräckligt att uppgiften har hanterats på ett sätt att fara uppkommer för att någon obehörig kan ta del av den. Som MSB, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och PTS har påpekat är det fråga om en betydande utvidgning av det straffbara området.

Enligt regeringen riskerar bestämmelsen, genom det föreslagna tillägget att den ska omfatta även gärningar som innebär fara för att någon obehörig kan ta del av en känslig uppgift, att få ett alltför vidsträckt tillämpningsområde. Förslaget utgör en påtaglig skärpning av straffansvaret och en långtgående kriminalisering som kräver starka skäl för sig och en noggrann konsekvensanalys. Som MSB har påpekat innebär förslaget även att gränserna för det straffbara området blir otydliga och att det är svårt att förutse när straffansvar kan komma ifråga. En annan viktig omständighet är att den föreslagna ändringen även begränsar den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten, bl.a. genom att det innebär en utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelsen i 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och motsvarande bestämmelse i yttrandefrihetsgrundlagen.

Sammantaget är det regeringens bedömning att straffbestämmelsen har ett ändamålsenligt och väl avvägt tillämpningsområde. Straffbestämmelsen har också en teknikneutral utformning. Den anpassning av tillämpningsområdet och de förtydliganden som kan behöva ske, t.ex. med hänsyn till den tekniska utvecklingen, sker enligt regeringen lämpligast i praxis. Regeringen anser således att utredningens förslag i denna del inte bör genomföras.

När det därefter gäller frågan om straffskalans utformning har utredningen konstaterat att den nuvarande straffskalan som gäller i ett normalfall, dvs. om brottet sker i fredstid, är snäv och saknar tillräcklig spännvidd för att ett straff som motsvarar brottets svårhet ska kunna dömas ut i alla fall. Även vid en jämförelse med andra brott framstår straffmaximum i straffskalan enligt utredningen som väl lågt. Straffskalan återger alltså inte på ett rättvisande sätt brottets svårhet i förhållande till andra brott.

Straffbestämmelsen syftar till att skydda uppgifter av betydelse för Sveriges säkerhet och omfattar gärningar av allvarligt slag. Det kan i värsta fall vara fråga om mycket vårdslösa förfaranden avseende omfattande information av synnerligen känsligt slag. Regeringen delar utredningens uppfattning, som heller ingen remissinstans i sak har invänt mot, att det i ett sådant fall saknas möjlighet att med den nuvarande straffskalan döma ut ett proportionerligt straff. Av nu nämnda skäl anser regeringen att utredningens förslag om att straffskalans maximum ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i högst ett år bör genomföras. Ändringen är alltså inte avsedd att innebära en generell skärpning av de straff som döms ut för vårdslöshet med hemlig uppgift utan syftar till att göra det möjligt att döma ut ett straff som motsvarar brottets svårhet även i de allvarligaste fallen.

8 Skyddet för en internationell militär insats

<p>Regeringens bedömning: Utredningens förslag om en kriminalisering av utlandsspioneri samt obehörig respektive vårdslös befattning med hemlig uppgift rörande förhållanden av betydelse för en internationell militär insats som Sverige deltar i bör inte genomföras. Det finns dock skäl för en förnyad översyn av det straffrättsliga skyddet för sådana uppgifter.</p>

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit en kriminalisering av förfaranden som kan innebära att en uppgift, som är känslig med hänsyn till en internationell militär insats som Sverige deltar i, röjs för en främmande makt eller sammanslutning. I sin grundform ska brottet benämnas utlandsspioneri och omfatta spioneriliknande gärningar 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. Liksom vid spioneri ska ett krav på avsiktssuppsåt gälla för straffansvar. Även en grov variant av brottet föreslås. Förslaget omfattar vidare en kriminalisering av uppsåtliga fall där gärningsmannen saknat avsiktssuppsåt att gå en främmande makt eller sammanslutning tillhanda samt av grovt vårdslösa förfaranden. För straffansvar ska i dessa fall samma krav gälla som vid obehörig befattning med hemlig uppgift respektive vårdslöshet med hemlig uppgift. Försök, förberedelse och stämpling till brott ska enligt

förslaget vara kriminaliserat i samma utsträckning som i dag gäller för spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift. Även regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ska ha motsvarande överensstämmelse.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser har instämt i förslagen eller lämnat dem utan erinran, däribland *Svea hovrätt*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Stockholms tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Åklagarmyndigheten*, *Domstolsverket*, *Försvarsunderrättelsesdomstolen* och *Försvarshögskolan*. Enligt Åklagarmyndigheten tillgodoser kriminaliseringen ett angeläget behov eftersom det i dag finns uppgifter som inte omfattas av spioneribestämmelsen men som är av stor vikt för säkerheten hos de personer som deltar i insatsen eller av central betydelse för insatsens genomförande. Som exempel har Åklagarmyndigheten pekat på uppgifter om bemanning av den svenska insatsen, vaktsceman, möjlighet att snabbt erhålla flygunderstöd och underrättelseförmåga. – *Tjänstemännens centralorganisation* (TCO), *Sveriges Television AB* (SVT), *Sveriges Radio AB* (SR), *Journalistförbundet* och *Utgivarna* har avstyrkt förslagen. Även *Sveriges advokatsamfund* har avstyrkt förslagen i de delar de avser begränsningar i den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten. Flera av dem har ansett att utredningens behovs- och konsekvensanalys brister samt att förslagen är oacceptabla från rättssäkerhetssynpunkt och leder till långtgående konsekvenser för mediernas möjlighet att följa, granska och rapportera om Sveriges insatser i världen. – Flera remissinstanser har i och för sig instämt i utredningens bedömning av kriminaliseringsbehovet men framfört synpunkter på avgränsningen av det straffbara området. *Försvarsmakten*, som välkomnat förslaget, har angett att kriminaliseringens räckvidd har blivit alltför snäv och att straffbestämmelsen bör omfatta samtliga uppgifter som rör Sveriges internationella samarbeten för fred och säkerhet och som även omfattas av ett för Sverige bindande säkerhetsskyddsåtagande. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* och *Totalförsvarets forskningsinstitut* (FOI) har påpekat att utredningen inte tagit hand om frågan vad gäller andra insatser än internationella militära insatser där svenska myndigheter deltar. *Brottsförebyggande rådet* (Brå) har framfört liknande synpunkter. Brå har också ifrågasatt om straffbestämmelsen verkligen kan motiveras med hänsyn till rikets säkerhet. *Justitiekanslern*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* och *Sveriges advokatsamfund* har uttalat att en nykriminalisering i och för sig framstår som befogad men angett att det kan ifrågasättas om den föreslagna straffbestämmelsen i alla delar har avgränsats på ett rimligt sätt, särskilt om man sätter den i relation till yttrande- och informationsfriheten. Enligt fakultetsnämnden framstår antalet uppgifter som kan komma att omfattas av straffbestämmelsen som mycket stort och gälla förhållanden som ofta debatteras och analyseras, t.ex. främmande länders utrikespolitik och deras handlande inom ramen för dylika insatser. Sveriges advokatsamfund har angett att en kriminalisering under alla förhållanden bör begränsas till uppgifter som rör förhållanden av hemlig natur samt endast omfatta gärningar som sker med avsiktssuppsåt och som innebär en risk för människors liv eller att kunskap används som erhållits i allmän

eller enskild tjänst. Frågan om bestämmelsens gränser och dess konsekvenser för yttrande- och informationsfriheten bör enligt *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* övervägas ytterligare i den fortsatta beredningsprocessen. Även *Justitiekanslern* har angett att en tydligare intresseavvägning bör komma till stånd inom ramen för den fortsatta beredningen av ärendet. – Några remissinstanser har angett att kriminaliseringen är otydlig. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *SVT* och *SR* har anmärkt att det delvis är oklart vad som avses med en ”insats” och hur bedömningen av men-rekvisitet ska relateras till insatsen. Enligt samma remissinstanser är det även oklart vad som avses med en främmande sammanslutning. *Folke Bernadotteakademien* har påtalat att utredningens förslag lämnar utrymme för oklarheter när det gäller vilka insatser och personalkategorier som kan komma att beröras av den utvidgade lagstiftningen.

Skälen för regeringens bedömning: Utredningens förslag innebär en nykriminalisering inom ett grundlagsskyddat område. Det krävs därför särskilda överväganden och att det finns tungt vägande skäl för en förändring. Det är viktigt att en kriminalisering är väl underbyggd och grundar sig i en analys där alla olika och eventuellt motstående intressen har beaktats. Regeringen delar *Justitiekanslerns* uppfattning att utredningens behovs- och konsekvensanalys brister i vissa delar och att det behöver göras en tydligare intresseavvägning mellan å ena sidan skälen för en kriminalisering och å andra sidan den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten. I linje med vad bl.a. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* har yttrat sig om är det också viktigt att kriminaliseringens utformning och avgränsning övervägs ytterligare.

Som flera remissinstanser, däribland *Åklagarmyndigheten*, *Försvarsmakten* och *Sveriges advokatsamfund*, har påtalat finns det dock skäl som talar för att en kriminalisering i någon form är motiverad och att det finns brister i den nuvarande straffrättsliga regleringen. Regeringen kommer därför skyndsamt att ge en utredare i uppdrag att lämna förslag som syftar till ett förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för Sveriges internationella samarbete för fred och säkerhet.

9 En skärpt straffbestämmelse för s.k. flyktingspionage

<p>Regeringens förslag: Straffbestämmelsen i 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken ska flyttas till en egen paragraf och rubriceringen ändras till <i>olovlig underrättelseverksamhet mot person</i>. Tillämpningsområdet ska utvidgas till att även omfatta verksamhet som sker med användande av otillbörliga medel. Straffminimum i straffskalan ska höjas från böter till fängelse. Det ska inte längre gälla ett krav på åtalsförordnande av regeringen.</p>
--

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I princip samtliga remissinstanser som har yttrat sig över förslagen har instämt i dem eller lämnat dem utan erinran. *Åklagarmyndigheten* och *Sveriges advokatsamfund* har uttryckligen tillstyrkt förslagen. *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* har anmärkt att det bör preciseras vilket slag av uppgifter som omfattas av kriminaliseringen. *Stockholms tingsrätt* har anmärkt att straffskalan har en ovanlig utformning och att förslaget i detta avseende stämmer mindre väl överens med brottsbalkens allmänna systematik.

Skälen för regeringens förslag

En utvidgning av det straffbara området

Enligt sin nuvarande lydelse omfattar straffbestämmelsen avseende s.k. flyktingspionage endast verksamhet för anskaffande av uppgifter om någons personliga förhållanden som sker hemligen eller med användande av svikliga medel. Det innebär att verksamhet som sker öppet men med hjälp av otillbörliga påtryckningar t.ex. genom underförstådda hot, faller utanför tillämpningsområdet. Som *Åklagarmyndigheten* har framhållit förekommer det att representanter för en främmande makts underrättelsetjänst söker upp personer som befinner sig i Sverige på flykt från hemlandet, i politiskt syfte och för att utöva kontroll eller förföljelse av personerna, utan att det sker i hemlighet eller med användande av svikliga medel. Regeringen anser att även sådana förfaranden är straffvärda eftersom de begränsar den enskildes handlingsfrihet och ger upphov till rädsla och oro.

Straffbestämmelsen i 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken har den enskildes säkerhet som främsta skyddsintresse och syftet är att bereda enskilda personer skydd mot fara för framtida förföljelse eller annat lidande. För att straffbestämmelsen ska uppfylla sitt ändamål anser regeringen, i likhet med *Åklagarmyndigheten* och *Sveriges advokatsamfund*, att det straffbara området bör utvidgas till att även omfatta verksamhet som sker med användande av öppna men otillbörliga medel, såsom öppna eller underförstådda hot eller andra otillbörliga påtryckningar.

Förslaget innebär ingen ändring när det gäller vilka uppgifter som verksamheten ska syfta till att komma över eller vad som i detta avseende krävs för straffansvar. Som utredningen har konstaterat synes straffbestämmelsen i övrigt fungera väl i praktiken. Mot den bakgrunden anser regeringen att en ytterligare precisering av vilka uppgifter som kan omfattas av straffbestämmelsen, som *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* har efterfrågat, inte är nödvändig.

En ny brottsrubricering

Enligt regeringen är det en lämplig ordning att de olika formerna av olovlig underrättelseverksamhet regleras i skilda paragrafer och har egna brottsrubriceringar. Som utredningen har framhållit är straffbestämmelserna avsedda att tillgodose olika skyddsintressen. I enlighet därmed anser regeringen att det är lämpligt att den nu aktuella formen av olovlig underrättelseverksamhet benämns olovlig

underrättelseverksamhet mot person. Brotsrubriceringen återger då på ett rättvisande sätt vilken typ av underrättelseverksamhet det är fråga om. Det blir också enklare att hålla isär de olika formerna av olovlig underrättelseverksamhet.

En skärpt straffskala

Den nuvarande straffskalan innebär att påföljden kan bestämmas till böter. Regeringen anser att straffskalan inte återger hur allvarligt det från lagstiftarens sida finns anledning att se på brottsligheten vid en jämförelse med andra brott. Straffbestämmelsen träffar 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 statsskicket vilar på och framkallar allvarlig rädsla och oro hos den enskilde. Med hänsyn härtill, och till den kränkning av den enskildes integritet som ett brott av nu aktuellt slag i allmänhet innebär, är det regeringens uppfattning att ett bötesstraff aldrig kan anses utgöra en tillräckligt ingripande påföljd. Straffskalans minimum bör därför höjas från böter till fängelse. Som *Stockholms tingsrätt* har anmärkt innebär det att straffbestämmelsen har en straffskala som något utmärker sig vid en jämförelse med andra brott i brottsbalken. Regeringen anser emellertid att det förhållandet inte utgör ett bärande skäl mot förslaget.

Kravet på åtalsförordnande av regeringen slopas

Det saknas skäl för en särskild prövning av regeringen i samband med att åtal ska väckas för nu aktuell brottslighet. Ingen remissinstans har motsatt sig utredningens förslag i denna del. Som utredningen har angett framstår den nuvarande ordningen som en följd av ett förbiseende i samband med ett tidigare lagstiftningsärende. Kravet på åtalsförordnande föreslås därför slopas.

10 Straffbestämmelsen för obehörig befattning med hemlig uppgift förtydligas

Regeringens förslag: I straffbestämmelsen avseende obehörig befattning med hemlig uppgift ska anges att straffansvar träffar den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, begår gärning som avses i spioneribestämmelsen om uppgiften rör något förhållande av hemlig natur.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har instämt i förslaget eller lämnat det utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Obehörig befattning med hemlig uppgift skiljer sig från spioneri på så sätt att straffansvar inte förutsätter

att gärningsmannens syfte varit att gå främmande makt tillhanda men väl att det varit fråga om uppgifter rörande förhållanden av hemlig natur. Som utredningen har konstaterat kan formuleringen av straffbestämmelsen för obehörig befattning med hemlig uppgift ge intryck av att det är fråga om mer betydande skillnader, vilket kan innebära en otydlighet i lagstiftningen. Regeringen anser att denna otydlighet bör avhjälpas genom att det i straffbestämmelsen klart anges att straffansvar träffar den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, begår en sådan gärning som avses i spioneribestämmelsen om det är fråga om en uppgift rörande något förhållande av hemlig natur. Ingen remissinstans har heller framfört några invändningar mot utredningens förslag i denna del.

11 Olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt

Regeringens förslag: Sådan olovlig underrättelseverksamhet som avses i 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken ska regleras i en egen paragraf och rubriceras *olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt*. Militära förhållanden ska inte längre särskilt anges i straffbestämmelsen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har instämt i förslaget eller lämnat det utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att straffbestämmelsen för olovlig underrättelseverksamhet i 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken har ett väl avvägt tillämpningsområde. Utredningens genomgång av praxis har inte visat att den är förenad med några särskilda tillämpningssvårigheter eller andra problem. Det saknas därför anledning att förändra straffbestämmelsen i materiellt hänseende. Ingen remissinstans har heller redovisat en avvikande uppfattning.

Enligt regeringen är den språkliga ändring som utredningen föreslagit – och som innebär att militära förhållanden inte längre särskilt anges – befogad. Därmed blir det tydligare att straffbestämmelsen omfattar samtliga uppgifter som uppfyller men-rekvisitet, oavsett om de rör militära eller andra förhållanden. Ingen remissinstans har motsatt sig förslaget.

Som regeringen har framhållit ovan i avsnitt 9 blir lagstiftningen tydligare om de olika formerna av olovlig underrättelseverksamhet regleras i skilda paragrafer och får egna rubriceringar. En lämplig rubricering för den nu aktuella brottsligheten är olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt.

12 Följdändringar i tryckfrihetsförordningen

Regeringens förslag: Bestämmelsen i 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen ska ändras så att spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift beskrivs på samma sätt som i brottsbalken.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har lämnat förslaget utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Om inte de ändringar som regeringen föreslår i brottsbalken även får genomslag i tryckfrihetsförordningen (TF) uppstår det en språklig skillnad mellan hur de aktuella brotten beskrivs i de olika regelverken. Det finns enligt regeringen anledning att undvika en sådan skevhet i lagstiftningen. De språkliga ändringar som föreslås i spioneribestämmelsen och i straffbestämmelsen för obehörig befattning med hemlig uppgift ska därför föranleda ändringar även i 7 kap. 4 § TF.

13 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna i tryckfrihetsförordningen ska träda i kraft den 1 januari 2015. Övriga lagändringar ska träda i kraft den 1 juli 2014.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens i denna del.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte haft några synpunkter på utredningens förslag. *Svea hovrätt* och *Justitiekanslern* har invänt mot förslaget om skilda ikraftträdandedatum och ifrågasatt om det är en lämplig ordning. Enligt remissinstanserna innebär förslaget att vissa gärningar som uppfyller rekvisiten i de nya eller förändrade bestämmelserna i brottsbalken under en period inte utgör tryck- och yttrandefrihetsbrott och således inte kan lagföras.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till att det för grundlagsändringarna krävs ett mellanliggande riksdagsval kan de föreslagna ändringarna i tryckfrihetsförordningen tidigast träda i kraft den 1 januari 2015. Enligt regeringen saknas det dock skäl att vänta så länge med övriga lagändringar. Dessa bör således träda i kraft den 1 juli 2014. Det innebär som *Svea hovrätt* och *Justitiekanslern* har påpekat att det under en period kommer att föreligga vissa skillnader mellan de olika regelverken. Eftersom lagrådsremissen inte omfattar förslag om nya straffbestämmelser för utlandsspioneri m.m. (se avsnitt 8) eller om en ändring av tillämpningsområdet av straffbestämmelsen för vårdslöshet med hemlig uppgift (se avsnitt 7.5) är dessa skillnader endast av språkligt slag och utan materiell betydelse.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte. Av 5 § första stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att de nya bestämmelserna inte får tillämpas på ett sådant sätt att de ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel.

14 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har i huvudsak godtagit utredningens bedömning. *Domstolsverket* och *Arbetsgivarverket* har dock framhållit att även begränsade kostnader kan bli svåra att hantera inom ramen för befintliga anslag.

Skälen för regeringens bedömning: De föreslagna lagändringarna innebär bl.a. att en ny straffbestämmelse införs. En nykriminalisering innebär i sig att ytterligare uppgifter läggs på rättsväsendets myndigheter. Det beteende som omfattas av kriminalisering kan dock i flera fall redan i dag bli föremål för utredning, t.ex. som olovlig underrättelseverksamhet eller försök till spioneri, även om det sällan leder till lagföring av brott. Förslaget till en ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige bör kunna bidra till vissa resursbesparingar genom att det möjliggör ett tidigare ingripande mot misstänkt brottslighet. Därigenom bör vissa brottsutredningar kunna ske snabbare och mer resurseffektivt. Det bör också nämnas att en misstanke om brott av nu aktuellt slag inte sällan kan antas rikta sig mot personer med s.k. diplomatisk immunitet, vilket i allmänhet förhindrar en lagföring i svensk domstol. Enligt regeringens bedömning kommer det vid en sammanvägning av de olika effekter som förslagen kan antas föra med sig inte att bli fråga om annat än begränsade kostnadsökningar för polis, åklagare, domstolarna och Kriminalvården. De ska finansieras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

19 kap. Om brotten mot Sveriges säkerhet

5 § Den som, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift om försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverknings sätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet döms, vare sig uppgiften är riktig eller *inte*, för *spioneri* till fängelse i högst sex år.

Detsamma ska gälla, om någon i samma syfte obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

I paragrafen straffbeläggs spioneri. Ändringarna behandlas i avsnitten 7.1 och 7.2.

Ändringarna är endast av redaktionell karaktär och syftar till en tydligare och mer modern lagstiftning. I huvudsak består förändringarna i att "rikets" har ersatts med "Sveriges" och att totalförsvaret inte längre särskilt anges i samband med det s.k. men-rekvisitet. Ändringen är inte avsedd att påverka totalförsvarets betydelse vid en men-bedömning. Uppgifter som rör totalförsvaret, såväl militär som civil verksamhet, är fortfarande typiskt sett av sådan betydelse att de kan aktualisera en tillämpning av spioneribestämmelsen. Ytterligare en ändring består i att det som tidigare var en andra mening i paragrafen har gjorts om till ett eget stycke.

7 § Den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, *begår gärning som avses i 5 §* döms, *om uppgiften rör något förhållande av hemlig natur, för obehörig befattning med hemlig uppgift* till böter eller fängelse i högst två år.

I paragrafen straffbeläggs obehörig befattning med hemlig uppgift, dvs. en spionerigärning som sker utan avsiktsuppsåt att gå främmande makt tillhanda och som avser uppgift rörande något förhållande av hemlig natur. Ändringen behandlas i avsnitt 10.

Ändringarna är endast av språkligt slag och syftar till att tydliggöra straffbestämmelsens tillämpningsområde. Tidigare angavs i paragrafen att det för straffbarhet krävs att någon 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 eljest för rikets säkerhet. Beskrivningen av det känsliga kunskapsområdet skiljde sig således något från vad som anges i 5 §. Skillnaden saknade dock praktisk betydelse, eftersom det enligt gällande rätt är en förutsättning för straffansvar även för obehörig befattning att det är fråga om en sådan uppgift som avses i spioneribestämmelsen, dvs. som rör ett förhållande vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet. För att tydliggöra detta har den tidigare formuleringen ersatts med en hänvisning till 5 §.

9 § Den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i 7 § döms för *vårdslöshet med hemlig uppgift* till böter eller fängelse i högst ett år eller, om Sverige var i krig, till böter eller fängelse i högst två år.

I paragrafen regleras brottet vårdslöshet med hemlig uppgift. Regeringens överväganden redovisas i avsnitt 7.5.

Straffskalan har ändrats så att det i ett normalfall, dvs. när Sverige inte är i krig, 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.

10 § Den som, för att gå främmande makt tillhanda, hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om förhållanden vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet, eller medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt, döms för olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige till fängelse i högst två år.

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

I paragrafen, som innehåller en ny straffbestämmelse, kriminaliseras underrättelseverksamhet som sker för anskaffande av sådan uppgift som avses i spioneribestämmelsen. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Straffbestämmelsen är utformad med den tidigare gällande 10 § som förebild och har rekvisit som i huvudsak överensstämmer med vad som gäller för andra former av olovlig underrättelseverksamhet.

Enligt *första stycket* döms den som, för att gå främmande makt tillhanda, hemligen eller med användande av svikliga medel bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om förhållanden vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet, eller medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt.

Med *främmande makt* avses detsamma som i spioneribestämmelsen och övriga straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken, dvs. främst en sådan självständig stat som Sverige har erkänt men även andra statliga bildningar när de har en sådan faktisk maktställning och politisk betydelse att diplomatiska förbindelser är möjliga i förhållandet med Sverige. Också vissa internationella organisationer, t.ex. FN, EU och Nato, kan vara en främmande makt.

För straffansvar krävs att det är fråga om *verksamhet*. Det innebär att enstaka handlingar faller utanför straffbestämmelsens tillämpningsområde. I stället ska det – liksom vid annan olovlig underrättelseverksamhet – vara fråga om en serie av åtgärder som är av sådan art och står i ett sådant tidsmässigt samband att de kan uppfattas som ett led i en planlagd verksamhet.

Vidare krävs att verksamheten har bedrivits *hemligen eller med användande av svikliga medel*. Rekvisiten är avsedda att ha samma innebörd som vid tillämpningen av straffbestämmelsen för olovlig underrättelseverksamhet mot person. En verksamhet anses således hemlig när den har bedrivits under iakttagande av särskilda försiktighetsmått som syftar till att hålla den dold för utomstående. Som exempel kan anges att möten mellan aktörerna hemlighålls genom att de sker på otillgängliga platser eller att information som utväxlas mellan dem hålls dold för omvärlden genom att särskild teknisk utrustning eller chifferskrift används. Ett annat exempel är att aktörerna kommunicerar via s.k. brevlådor, vilket innebär att de aldrig kan observeras tillsammans på samma plats vid samma tid. En dold brevlåda är ett gömställe i terrängen, t.ex. en hålighet i en mur. En levande brevlåda är en person vars adress används som ett mellanled i kommunikationen mellan aktörerna. Det finns också olika typer av elektroniska brevlådor, t.ex. ett gemensamt webbaserat e-postkonto. Skriftlig kommunikation kan också döljas i bilder på internet med hjälp av kryptering. 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 eller bedrägligt huvudsyfte, t.ex. för att skapa kontaktytor inom ett annat företag, är den i regel att bedöma som ett svikligt medel i straffbestämmelsens mening.

För straffansvar krävs vidare att det kan konstateras att verksamheten har skett *för anskaffande av uppgifter om förhållanden vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet*, alltså i syfte att komma över sådana uppgifter som avses i spioneribestämmelsen. Även i denna del är straffbestämmelsen avsedd att tillämpas på samma sätt som straffbestämmelserna för olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt respektive mot person. Det innebär att verksamheten inte behöver ha innefattat en uppgiftshantering. Till exempel omfattas åtgärder som vidtas för att bygga upp ett agentnät eller en stödverksamhet. Det avgörande är om omständigheterna är sådana att man kan sluta sig till att verksamhetens syfte är att komma över en uppgift som faller inom det känsliga kunskapsområde som spioneribestämmelsen är avsedd att skydda. Någon men-bedomning ska alltså inte göras. Verksamheten behöver inte ske för anskaffande av flera uppgifter rörande olika förhållanden. Även verksamhet för anskaffande av en uppgift rörande ett förhållande omfattas av straffbestämmelsen. Vidare omfattas även sådan verksamhet som enbart syftar till en vidarebefordran av uppgifter (se NJA II 1949 s. 570).

I subjektivt hänseende krävs att alla objektiva rekvisit är täckta av *uppsåt*. Därutöver krävs att gärningsmannen haft *avsiktsuppsåt* att gå främmande makt tillhanda. Gynnande av främmande makt ska med andra ord ingå som ett avsiktligt led i gärningsmannens handlande.

Även den som lämnar *medverkan* till brottet ska dömas till ansvar för olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, om medverkan inte endast är tillfällig. Det innebär att det krävs mer än en enstaka åtgärd för att det ska vara fråga om medverkan i straffbestämmelsens mening.

Straffet för brottet är fängelse i högst två år. Om brottet är grovt gäller enligt *andra stycket* 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 särskilt farlig beskaffenhet med hänsyn till det utrikespolitiska läget eller till verksamhetens karaktär och omfattning, eller om gärningsmannen innehaft en särskild tjänst som innefattat ett förtroende att ha hand om 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 principer för brottslighetskonkurrens.

10 a § *Den som, för att gå främmande makt tillhanda, här i landet antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om förhållanden vars uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande macts säkerhet eller medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt, döms för olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt till böter eller fängelse i högst ett år.*

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

Paragrafen är ny och innehåller den straffbestämmelse som tidigare fanns i 10 § första stycket. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.

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. Ändringen är av redaktionell art och syftar till 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.

I övrigt har språket i straffbestämmelsen moderniserats i vissa avseenden.

10 b § *Den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i landet hemligen eller med användande av svikliga eller otillbörliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om någon annans personliga förhållanden eller medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt, döms för olovlig underrättelseverksamhet mot person till fängelse i högst ett år.*

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

Paragrafen är ny och innehåller den straffbestämmelse som tidigare fanns i 10 § andra stycket. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.

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. 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 och skaffar sig uppgifter genom att använda otillbörliga åtgärder mot personen, t.ex. i form av hot om våld eller genom att utnyttja personens utsatta belägenhet.

Straffskalan har ändrats i skärpande riktning genom att straffminimum har höjts från böter till fängelse.

I övrigt har språket i straffbestämmelsen moderniserats i vissa avseenden.

14 § *För försök, förberedelse eller stämpling till högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt eller olovlig underrättelseverksamhet mot person döms det till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift. Såsom stämpling till högförräderi ska även anses att träda i förbindelse med främmande makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att sådant brott kan begås.*

Den som underlåter att avslöja högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift, döms till ansvar enligt vad som anges i 23 kap. Detsamma gäller även om han eller hon inte insett men borde ha insett att brottet pågick.

I paragrafen finns bestämmelser som bl.a. reglerar frågan om försök, förberedelse och stämpling till brott som ingår i 19 kap. i brottsbalken. Paragrafen har, som en följd av att de former av olovlig underrättelseverksamhet som omfattades av tidigare 10 § har delats upp i olika paragrafer och åsatts skilda brottsrubriceringar, ändrats i redaktionellt avseende. Dessutom har språket moderniserats i vissa avseenden.

16 § Olovlig underrättelseverksamhet *mot främmande makt*, tagande av utländskt understöd eller olovlig värvning eller försök, förberedelse eller stämpling till olovlig underrättelseverksamhet *mot främmande makt* får inte utan regeringens förordnande åtalas av åklagare.

Gärning som avses i 3 eller 4 kap. och innebär sådan kränkning av främmande makt som *anges* i 11 § *får inte* heller åtalas av åklagare utan förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill. *Detsamma gäller försök, förberedelse, stämpling eller underlåtenhet att avslöja sådan gärning.*

I paragrafen anges särskilda krav för åtal i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Till följd av ändringarna i paragrafen gäller inte längre något krav på åtalsförordnande av regeringen för brottet olovlig underrättelseverksamhet mot person. Övriga ändringar i paragrafen är endast av språkligt slag.

15.2 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

7 kap.

4 § Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän tryckfrihet *ska* såsom tryckfrihetsbrott anses följande gärningar, om de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag:

1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav *ska* med våldsamma eller *annars* lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket *ska på så sätt* lösryckas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten *ska* med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, *om* gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;

2. krigsanstiftan, *om* fara för att riket *ska* invecklas i krig eller andra fientligheter framkallas med utländskt bistånd;

3. spioneri, varigenom någon för att gå främmande makt till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut, eller något förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för *Sveriges* säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller *inte*;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant spioneri;

4. obehörig befattning med hemlig uppgift, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt till handa *begår gärning som avses under 3 och uppgiften rör* något förhållande av hemlig natur;

försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift;

stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning *det* särskilt *ska* 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 *eller henne*;

5. vårdslöshet med hemlig uppgift, varigenom någon av grov oaktsamhet begår gärning som avses under 4;

6. uppror, förövat med uppsåt att statsskicket *ska* med vapenmakt eller *annars* med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten *ska på så sätt* framvingas eller hindras, om gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

7. landsförräderi eller landssvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller *annars* i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon missleder eller förräder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förräder egendom som är av betydelse för totalförsvaret eller begår annan liknande förrädisk gärning som är ägnad att medföra men för totalförsvaret eller innefattar bistånd åt fienden;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

8. landsskadlig vårdslöshet, i vad därigenom någon av oaktsamhet begår gärning som avses under 7;

9. ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, varigenom, då riket är i krig eller *annars* i lag meddelade bestämmelser om sådant brott *har* tillämpning, någon sprider falska rykten eller andra osanna påståenden, som är ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådana rykten eller påståenden eller bland krigsmän sprider falska rykten eller andra osanna påståenden som är ägnade att framkalla trolöshet eller modlöshet;

10. uppvigling, varigenom någon uppmanar eller *annars* söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet eller åsidosättande av vad som åligger krigsman i tjänsten;

11. hets mot folkgrupp, varigenom någon hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning;

12. brott mot medborgerlig frihet, varigenom någon utövar olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringsammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara;

försök till sådant brott mot medborgerlig frihet;

13. olaga våldsskildring, varigenom någon i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden sprids, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig;

14. förtal, varigenom någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller *annars* lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, och, om den förtalade är avliden, gärningen är sårande för de efterlevande eller *annars* kan anses kränka den frid som bör tillkomma den avlidne, dock *inte* om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han *eller hon* visar att uppgiften var sann eller att han *eller hon* hade skäligen grund för den;

15. förolämpning, varigenom någon smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskylning eller genom annat skymfligt beteende mot honom *eller henne*;

16. olaga hot, varigenom någon hotar annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom;

17. hot mot tjänsteman, varigenom någon med hot om våld förgriper sig på annan i hans *eller hennes* myndighetsutövning, i annan verksamhet där *det finns*

samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller vid biträde till åtgärd som omfattas av sådant skydd, för att tvinga honom *eller henne* till eller hindra honom *eller henne* från åtgärd däri eller hämnas för sådan åtgärd eller varigenom någon *på så sätt* förgriper sig mot den som tidigare utövat sådan verksamhet eller biträtt därvid för vad denne däri gjort eller underlåtit;

försök eller förberedelse till sådant hot mot tjänsteman, såvida *inte* brottet, om det fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa;

18. övergrepp i rättsak, varigenom någon med hot om våld angriper annan för att denne gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra annan från en sådan åtgärd eller varigenom någon med hot om gärning som medför lidande, skada eller olägenhet angriper annan för att denne avlagt vittnesmål eller annars avgett utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom *eller henne* från att avge en sådan utsaga.

Paragrafen innehåller en brottskatalog avseende tryckfrihetsbrott. Övervägandena redovisas i avsnitt 12.

Ändringarna i punkterna 3 och 4 är en följd av ovan behandlade ändringar i 19 kap. 5 och 7 §§ brottsbalken avseende spioneri respektive obehörig befattning med hemlig uppgift och innebär att brotten beskrivs på likalydande sätt i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen. Även övriga ändringar i paragrafen är endast av språkligt slag och syftar till en modernisering av lagtexten.

15.3 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

27 kap.

33 § Om det gäller sekretess enligt 15 kap. 1 eller 2 §, 18 kap. 1, 2 eller 3 § eller 35 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifter som avses i 32 §, ska en underrättelse enligt 31 § skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller.

Har det på grund av sekretess enligt första stycket inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, får underrättelsen underlåtas.

En underrättelse enligt 31 § ska inte lämnas, om förundersökningen angår

1. brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

2. brott som avses i 18 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

3. brott som avses i 18 kap. 1, 3, 4, 5 eller 6 § eller 19 kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 10 a, 10 b, 12 eller 13 § brottsbalken,

4. brott som avses i 3 eller 4 kap. brottsbalken, om brottet är av det slag som anges i 18 kap. 2 § eller 19 kap. 11 § samma balk,

5. brott som avses i 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

6. försök, förberedelse eller stämpling till brott som anges i 1–5 eller underlåtenhet att avslöja sådant brott, om gärningen är belagd med straff.

I paragrafen anges undantag från den underrättelseskyldighet som föreskrivs i 27 kap. 31 § rättegångsbalken (se också 15 § lagen [2007:978] om hemlig rumsavlyssning). Regeringens överväganden redovisas i avsnitt 7.4.

Ändringar har skett i tredje stycket, tredje punkten som en följd av dels införandet av det nya brottet olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige i 19 kap. 10 § brottsbalken, dels införandet av två nya paragrafer, 10 a och 10 b, i kapitlet där de andra formerna av olovlig underrättelseverksamhet, som även tidigare var kriminaliserade, regleras. Ändringen innebär således att det inte heller för olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige ska gälla någon underrättelseskylighet.

15.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

1 § Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,

4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet *mot Sverige, mot främmande makt eller mot person* enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6 eller 8 § eller 10 § *andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket* brottsbalken,

5. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller grovt brott enligt 6 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

6. mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

I paragrafen anges för vilka brott tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning får meddelas enligt lagen. Regeringens överväganden finns i avsnitt 7.4.

Fjärde punkten har ändrats dels som en konsekvens av att de brott som tidigare omfattades av 19 kap. 10 § brottsbalken har delats upp i två olika paragrafer och fått nya brottsrubriceringar, dels genom att brottet olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, grovt brott, har tillförts uppräknningen.

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

1 § Denna lag gäller vid förundersökning angående

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning, olovlig kårverksamhet eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3, 4 eller 5 § brottsbalken,
4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet *mot Sverige, mot främmande makt eller mot person* enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 10, *10 a eller 10 b* § brottsbalken,
5. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande macts räkning,
6. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller
7. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–6, om sådan gärning är belagd med straff.

I paragrafen finns en uppräknig av de brott som en förundersökning ska röra för att hemliga tvångsmedel enligt lagen ska kunna aktualiseras. Regeringens överväganden redovisas i avsnitt 7.4.

Fjärde punkten har ändrats dels som en konsekvens av att de brott som tidigare omfattades av 19 kap. 10 § brottsbalken har delats upp i två olika paragrafer och fått nya brottsrubriceringar, dels genom att brottet olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige har tillförts uppräknigen.

15.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

3 § Uppgifter får också, under de förutsättningar som anges i 2 § 2, hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,
2. kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 5 a § första eller andra stycket eller 5 b § första stycket brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
3. brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken,
4. spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller *grov* olovlig underrättelseverksamhet *mot Sverige, mot främmande makt eller mot person*

enligt 19 kap. 5 eller 8 §, 10 § *andra stycket*, 10 a § *andra stycket* eller 10 b § *andra stycket* brottsbalken, eller

5. grovt brott enligt 3 § *andra stycket* lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller grovt brott enligt 6 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

I paragrafen anges vilka brott som ska innefattas av en brottslig verksamhet för att den ska aktualisera en tillämpning av lagen. Regeringens överväganden finns i avsnitt 7.4.

Fjärde punkten har ändrats dels som en konsekvens av att de brott som tidigare omfattades av 19 kap. 10 § brottsbalken har delats upp i två olika paragrafer och fått nya brottsrubriceringar, dels genom att brottet olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, grovt brott, har tillförts uppräknningen.

Sammanfattning av betänkandet Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet (SOU 2012:95)

Uppdraget

Utredningens uppgift har varit att analysera om den nuvarande lagstiftningen i 19 kap. brottsbalken är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet. I uppdraget har bl.a. ingått att analysera om men-rekvisitet i spioneribestämmelsen har en lämplig utformning, att ta ställning till om skyddet mot industriellt och politiskt spionage som bedrivs av främmande makt behöver förstärkas samt att klargöra om det finns behov av en förändring av den straffrättsliga regleringen beträffande främmande makts dolda underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspirativa metoder. Det har också ingått i vårt uppdrag att lämna fullständiga författningsförslag där lagstiftning bedöms motiverad.

Bakgrunden till uppdraget

Säkerhetspolisen har, i samråd med Åklagarmyndigheten, påtalat ett behov av ett stärkt skydd för staten när främmande makt bedriver obehörig underrättelseverksamhet mot Sverige. Behovet grundar sig bl.a. i en förändring av det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i att främmande makts underrättelseverksamhet delvis har ändrat inriktning från att framför allt ha avsett det militära området till alltmer ta sikte på förhållanden som rör forskning och utveckling inom civila områden. En annan förändring av betydelse är Sveriges ökande samarbete med andra länder, vilket tar sig uttryck i att Försvarsmakten numera bedriver en stor del av sin verksamhet i s.k. utlandsmissioner. Även på andra sätt har samhället förändrats och blivit mer komplext. Sammantaget har nu nämnda förhållanden bidragit till att det finns skäl för en översyn av de straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken som syftar till att skydda rikets säkerhet mot främmande makts underrättelseverksamhet.

Spioneribestämmelsen

Enligt spioneribestämmelsens nuvarande lydelse är en förutsättning för straffansvar att det s.k. men-rekvisitet är uppfyllt. Det innebär att tillämpningsområdet enbart omfattar uppgifter rörande ett förhållande vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets säkerhet.

Vi föreslår inga ingripande förändringar av spioneribestämmelsen. Straffbestämmelsen har en ändamålsenlig utformning och ett väl avgränsat tillämpningsområde. Spioneribestämmelsen är avsedd att

skydda rikets – Sveriges – säkerhet. Med rikets säkerhet avses skyddet för statens oberoende och bestånd. Enligt vår bedömning bör spioneribestämmelsens tillämpningsområde även i framtiden förbehållas sådana gärningar som typiskt sett kan innebära risk för en inte obetydlig negativ effekt för rikets säkerhet i nu angiven bemärkelse. Vilka förhållanden som är av betydelse för rikets säkerhet, vad som kan hota rikets säkerhet och vad som krävs för att avvärja hoten kan variera över tiden. Vad som omfattas av men-rekvisitet, och därmed av spioneribestämmelsens tillämpningsområde, måste därför avgöras med hänsyn till samhällsutvecklingen och med beaktande av förhållandena vid tidpunkten för brottet.

De förändringar som vi föreslår av spioneribestämmelsen är främst av språkligt slag och syftar till en modernare och tydligare lagstiftning. Vi föreslår till exempel att begreppet rikets säkerhet ersätts med Sveriges säkerhet. Vidare föreslås att den nuvarande exemplifieringen av känsliga uppgifter utgår ur lagtexten liksom begreppet totalförsvaret. Dessa förändringar är avsedda att tydlig-göra att spioneribestämmelsen ska tillämpas generellt och att det saknar betydelse mot vilken sektor i samhället som underrättelseverksamheten riktar sig, så länge men-rekvisitet är uppfyllt.

I våra direktiv nämns särskilt frågan om men-rekvisitets tillämplighet vid underrättelseverksamhet som riktar sig mot industriella eller politiska intressen. Även sådan underrättelseverksamhet kan omfattas av spioneribestämmelsen om uppgifterna avser förhållanden som det kan skada Sveriges säkerhet att främmande makt känner till. I andra fall kan det bli fråga om straffansvar för brott mot tystnadsplikt.

Vi har inte funnit skäl att föreslå någon ändring av den straffrättsliga regleringen i nu aktuella avseenden. Vi har härvid bl.a. beaktat de förslag till ändringar av lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter som har lämnats i betänkandet Förstärkt skydd för företagshemligheter (SOU 2008:63) och som för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Vi har också tagit hänsyn till det skydd för känsliga uppgifter som kan uppnås genom åtgärder av icke-straffrättslig natur samt till yttrande- och informationsfrihetens särskilda betydelse inom det politiska området.

Vi har även, i enlighet med vad som anges i direktiven, undersökt om det finns anledning att förändra förutsättningarna för bedömningen av men-rekvisitet i spioneribestämmelsen. Inte heller i denna del har vi funnit skäl att lämna några förslag till förändringar av den nuvarande ordningen.

En ny straffbestämmelse om utlandsspioneri

Samhällsutvecklingen har inneburit att Sverige i ökad utsträckning samarbetar med andra länder inom det säkerhets- och försvarspolitiska området. Regeringen har i olika sammanhang framhållit att landets säkerhet inte enbart kan värnas vid vår gräns och att en ökad samverkan med andra länder innebär bättre förutsättningar att hantera utmaningar och hot innan de når vårt eget territorium. Det ligger i Sveriges intresse att främja internationellt säkerhets- och försvarssamarbete eftersom det

skapar förtroende mellan stater och lägger grunden för en gemensam säkerhet.

Som ett led i utvecklingen sker i dag en stor del av Försvarsmaktens verksamhet utomlands och i samarbete med andra länder, bl.a. i form av deltagande i s.k. internationella militära insatser. Med en internationell militär insats avses, enligt lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser, verksamhet som Försvarsmakten bedriver i ett insatsområde utomlands i syfte att avvärja risk för 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.

Uppgifter om förhållanden rörande en internationell militär insats kan vara av känsligt slag och av stor betydelse för insatsen och för Sverige, även utan att men-rekvisitet i spioneribestämmelsen är uppfyllt. Trots det faller spioneriliknande gärningar som riktar sig mot sådana förhållanden i princip utanför det straffbara området. Enligt vår bedömning innebär det en brist i den nuvarande lagstiftningen.

Vi föreslår därför att det införs en ny straffbestämmelse i 19 kap. brottsbalken som rubriceras utlandsspioneri och som straffbelägger spioneri avseende uppgifter rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för en internationell militär insats som Sverige deltar i. Med främmande sammanslutning avses en gruppering som intar en maktposition och representerar ett motstående intresse – i regel genom att på något sätt vara berörd av den konflikt som utgör ett skäl för insatsens genomförande – men som inte omfattas av begreppet främmande makt. Om uppgifterna rör ett förhållande av sådan betydelse för Sveriges säkerhet att men-rekvisitet i spioneribestämmelsen är uppfyllt ska i stället den straffbestämmelsen tillämpas.

För brottet ska gälla en straffskala som föreskriver fängelse i högst fyra år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska särskilt beaktas om gärningen rörde förhållande 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 betrots honom eller henne.

För straffansvar för utlandsspioneri ska enligt våra förslag gälla ett krav på s.k. direkt uppsåt, d.v.s. straffbestämmelsen ska endast omfatta gärningar som direkt syftar till att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda. Vi föreslår emellertid att även motsvarande gärningar som sker uppsåtligt men utan sådant syfte, eller som sker av grov oaktsamhet, ska vara straffbara om de avser uppgift rörande något förhållande av hemlig natur. En kriminalisering av sådana gärningar föreslås ske genom ändringar i straffbestämmelserna för obehörig befattning med hemlig uppgift och värdslöshet med hemlig uppgift.

En ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige

Det förekommer i betydande omfattning att främmande makt bedriver otillåten underrättelseverksamhet i Sverige och att verksamheten är förenad med hemliga eller konspirativa metoder som gör den särskilt svår att upptäcka och motverka. Med konspirativa metoder avses åtgärder som vidtas för att hemlighålla och möjlig-göra en otillåten underrättelseverksamhet. Det innefattar åtgärder som vidtas under iakttagande av särskilda försiktighetsmått och med användande av svikliga medel.

Straffbestämmelserna kan sägas utgöra en skyddszon som syftar till att förebygga skada på ett visst skyddsintresse. Allmänt gäller att ett skyddsintresse av stor vikt kan motivera en mer tilltagen skyddszon, alltså en mer omfattande kriminalisering. Den nu aktuella straffrättsliga regleringen avser att skydda Sveriges säkerhet, vilket är av uppenbart stor betydelse.

Främmande makts otillåtna underrättelseverksamhet som sker med konspirativa metoder utgör ett hot mot Sveriges säkerhet. Enligt vår bedömning innebär den nuvarande straffrättsliga regleringen inte ett ändamålsenligt och tillräckligt skydd mot sådan underrättelseverksamhet. Dels medför verksamhetens former att det är svårt för de brottsbekämpande myndigheterna att skaffa tillräcklig bevisning mot en gärningsman, dels är det straffbara området alltför begränsat för att fånga upp vissa straffvärda förfaranden som sker inför och i samband med ett spioneribrott. Sammantaget anser vi att det finns skäl för en utvidgning av det straffbara området.

Vi föreslår att det införs en ny straffbestämmelse i 19 kap. brottsbalken som syftar till att stärka skyddet för Sveriges säkerhet. Förslaget är avsett att innebära en mer effektiv och träffsäker lagstiftning samt ökade möjligheter att ingripa tidigare i en händelsekedja för att förebygga skada. Det nya brottet rubriceras olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige och ska omfatta verksamhet som sker hemligen eller med svikliga medel för anskaffande av sådana uppgifter som avses i spioneribestämmelsen. Bestämmelsen är utformad efter förebild från det nu gällande brottet olovlig underrättelseverksamhet i 19 kap. 10 § brottsbalken, som tar sikte dels på gärningar vilka kan medföra men för främmande makts säkerhet, dels gärningar som utgör verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande (s.k. flyktingspionage).

För straffansvar ska, liksom vid spioneri, krävas att gärningsmannen har s.k. direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda.

Tillämpningen av straffbestämmelsen förutsätter inte att det kan bevisas exakt vilka uppgifter som gärningen syftar till att komma över eller ens att några uppgifter har anskaffats. Däremot krävs bevisning om att verksamheten varit inriktad mot att komma över uppgifter rörande sådana förhållanden som avses i spioneribestämmelsen. Straffbestämmelsens utformning innebär att någon men-bedömning inte ska ske.

Straffskalan föreslås vara fängelse i högst två år. Om brottet är grovt ska fängelse i lägst sex månader och högst fyra år kunna dömas ut. Även den som lämnar mer än tillfällig medverkan till brottet ska kunna drabbas av straffansvar.

En ny form av vårdslöshet med hemlig uppgift

Straffbestämmelsen för vårdslöshet med hemlig uppgift omfattar bl.a. gärningar som innebär att någon av grov oaktsamhet röjer en uppgift rörande ett förhållande som uppfyller men-rekvisitet i spioneribestämmelsen och som är av hemlig natur. Enligt praxis anses ett röjande vara för handen när en uppgift blivit tillgänglig för någon obehörig under sådana omständigheter att man måste räkna med att den obehörige kommer att ta del av den.

Samhällsutvecklingen har fört med sig fler kommunikationssätt och mer tillgänglig information i olika former. Om en hemlig uppgift t.ex. förmedlas oskyddat via internet kan den, beroende på den aktuella situationen, tämligen enkelt fångas upp av obehöriga (såväl statliga som icke-statliga aktörer) utan att det lämnar några spår efter sig. Enligt den nuvarande ordningen omfattas ett sådant fall sannolikt inte av det straffbara området. Det utgör enligt vår mening en brist i lagstiftningen och innebär att straffvärda förfaranden kan ske utan risk för straffansvar. Vi föreslår därför att det för straffansvar för vårdslöshet med hemlig uppgift ska vara tillräckligt att uppgiften hanteras på ett sådant sätt att fara uppkommer för att någon obehörig kan ta del av den. Därigenom utsträcks det straffbara området till att även omfatta vårdslösa handlingar som typiskt sett är förenade med en överhängande risk för att uppgiften röjs för en obehörig person.

I dag kan i fredstid dömas till böter eller fängelse i sex månader för vårdslöshet med hemlig uppgift. Den ovan nämnda samhällsutvecklingen har enligt vår bedömning förändrat förutsättningarna för nu aktuell brottslighet och inneburit att straffbestämmelsen kan omfatta gärningar av mer allvarligt slag än tidigare. En gärning kan avse en större mängd uppgifter av känsligare slag och innebära svårare konsekvenser för Sveriges säkerhet. Enligt vår bedömning är den nuvarande straffskalan inte tillräckligt vid för att det alltid ska vara möjligt att döma ut ett straff som motsvarar brottets svårhet. Vi föreslår därför att straffmaximum höjs till ett år. Vår avsikt är emellertid inte att åstadkomma en generell straffskärpning för brott av nu aktuellt slag.

Olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt respektive mot person

I dag regleras två olika former av olovlig underrättelseverksamhet i samma paragraf; dels olovlig underrättelseverksamhet som sker av en främmande makt i Sverige och som kan skada en annan främmande makts säkerhet, dels s.k. flyktingspionage. I båda fallen rubriceras brotten som olovlig underrättelseverksamhet. Vi föreslår att brottstyperna

i stället regleras i olika paragrafer och får egna brottsrubriceringar; olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt respektive olovlig underrättelseverksamhet mot person. På så sätt blir lagstiftningen tydligare.

När det gäller olovlig underrättelseverksamhet mot person innebär våra förslag även en utvidgning av det straffbara området och en skärpt straffskala. Enligt sin nuvarande lydelse omfattar straffbestämmelsen verksamhet som sker hemligen eller med användande av svikliga medel. Det innebär att verksamhet för anskaffande av personuppgifter som sker öppet men med hjälp av otillbörliga påtryckningar t.ex. genom underförstådda hot eller löften, inte omfattas av straffbestämmelsen. Enligt vår mening innebär det en brist i den nuvarande regleringen. Vi föreslår därför att straffbestämmelsen även ska omfatta verksamhet som sker med otillbörliga medel.

Den nuvarande straffskalan för olovlig underrättelseverksamhet mot person innebär att böter eller fängelse i högst ett år kan dömas ut. Enligt vår bedömning stämmer inte straffskalan överens med hur allvarligt det finns anledning att se på brottstypen, bl.a. med hänsyn till den kränkning av den enskildes personliga integritet som brottet kan innebära. Vi föreslår därför att böter utgår ur straffskalan.

Slutligen föreslår vi att kravet på särskilt förordnande av regeringen avskaffas vid åtal för olovlig underrättelseverksamhet mot person.

Möjlighet till tvångsmedel

Vi föreslår således bl.a. att två nya straffbestämmelser införs i 19 kap. brottsbalken (se ovan). I båda fallen är de gärningar som träffas av straffbestämmelserna svårutredda till sin natur. Med hänsyn till vikten av de intressen som straffbestämmelserna är avsedda att skydda – Sveriges säkerhet och en internationell militär insats som Sverige deltar i – samt till kravet på en effektiv strafflagstiftning anser vi att det är både rimligt och lämpligt att det finns goda möjligheter att använda s.k. hemliga tvångsmedel vid misstanke om brott. Enligt vår bedömning bör regleringen överensstämma med vad som gäller vid andra jämförbara brott enligt 19 kap. brottsbalken. Vi föreslår därför vissa ändringar 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.

Tryck- och yttrandefriheten

Vissa av våra förslag kan inkräkta på den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten och innebära en begränsning av dessa friheter. Detta gäller särskilt förslaget om en ny straffbestämmelse för utlandsspioneri. Vi har funnit att dessa konsekvenser kan accepteras med hänsyn till de starka skäl som motiverar kriminaliseringen och till avgränsningen av det straffbara området.

Vi föreslår även vissa ändringar i tryckfrihetsförordningen (TF) och i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Ändringarna motiveras av de förändringar som vi föreslår ska genomföras i befintliga bestämmelser i 19 kap. brottsbalken. Vi föreslår bl.a. att utlandsspioneri ska föras in som ett tryckfrihetsbrott i 7 kap. 4 § TF och tillföras uppräkningslistan i 7 kap. 3 § TF. Det senare innebär att en gärningsman inte kan undgå straffansvar med hänvisning till s.k. meddelar- eller anskaffarfrihet. Vi anser att en sådan ordning har starka skäl för sig och är logisk och konsekvent. Bilaga 1

1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Häri genom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att rubriken till 19 kap. ska ha följande lydelse,
dels att 19 kap. 5–10 och 14–16 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i 19 kap. ska införas tre nya paragrafer, 5 a §, 10 a och
10 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap. Om brott mot rikets säkerhet

19 kap. Om brott mot Sveriges säkerhet

5 §¹⁶

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande *försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt* vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för *totalförsvaret eller eljest* för rikets säkerhet döms, vare sig uppgiften är riktig eller *ej*, för *spioneri* till fängelse i högst sex år. Detsamma *skall* gälla, om någon i syfte som *nu sagts* obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för *Sveriges* säkerhet döms, vare sig uppgiften är riktig eller *inte*, för *spioneri* till fängelse i högst sex år.

Detsamma *ska* gälla, om någon i syfte som *angetts i första stycket* obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

5 a §

Den som, i annat fall än som avses 5 §, för att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för en

¹⁶ Senaste lydelse 1981:1165.

internationell militär insats som Sverige deltar i döms, vare sig uppgiften är riktig eller inte, för utlandsspioneri till fängelse i högst fyra år.

Detsamma ska gälla, om någon i syfte som angetts i första stycket obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

6 §¹⁷

Är brott som avses i 5 § att anse som grovt, döms för grovt spioneri till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid.

Är brott som avses i 5 § att anse som grovt, döms för grovt spioneri till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid.

Är brott som avses i 5 a § att anse som grovt döms för grovt utlandsspioneri till fängelse i lägst två och högst åtta år.

Vid bedömning av om brottet 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 betrots honom eller henne.

Vid bedömningen av om ett brott som avses i 5 § 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 betrots honom eller henne.

Vid bedömningen av om ett brott som avses i 5 a § är grovt ska särskilt beaktas om gärningen rörde förhållande 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 betrots honom eller henne.

7 §¹⁸

Den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande

Den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, *begår gärning som avses i 5 § döms, om uppgiften rör något förhållande*

¹⁷ Senaste lydelse 2009:396.

¹⁸ Senaste lydelse 1981:1165.

Bilaga 2 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 eljest för rikets säkerhet, döms, *vare sig uppgiften är riktig eller ej*, för obehörig befattning med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst två år.

av hemlig natur, för obehörig befattning med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst två år.

För obehörig befattning med hemlig uppgift döms också den som, utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, begår gärning som avses i 5 a §, om uppgiften rör något förhållande av hemlig natur.

8 §¹⁹

Är brott som i 7 § sägs att anse som grovt, skall för grov obehörig befattning med hemlig uppgift dömas till fängelse i högst fyra år.

Är brott som avses i 7 § att anse som grovt, döms för grov obehörig befattning med hemlig uppgift till fängelse i högst fyra år.

Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall 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 betrots honom.

Vid bedömningen av om ett brott som avses i 7 § första stycket är grovt ska 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 betrots honom eller henne.

Vid bedömningen av om ett brott som avses i 7 § andra stycket är grovt ska särskilt beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller sammanslutning eller rörde förhållande 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 betrots honom eller henne.

¹⁹ Senaste lydelse 1976:509.

9 §²⁰

Den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i 7 § döms 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.

Den som av grov oaktsamhet *antingen* befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i 7 §, *eller hanterar uppgiften så att fara uppkommer för att någon obehörig kan ta del av den*, döms för vårdslöshet med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst ett år eller, om Sverige var i krig, till böter eller fängelse i högst två år.

10 §²¹

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 matts säkerhet, eller här i riket till dylik verksamhet lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig, döms för olovlig underrättelseverksamhet till böter eller fängelse i högst ett år.

För olovlig underrättelseverksamhet skall ock 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 dylik verksamhet lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig.

Är brott som i denna paragraf sägs grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år..

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, *hemligen eller med användande av svikliga medel antingen* bedriver verksamhet för anskaffande av sådan uppgift som avses i 5 §, eller till sådan verksamhet lämnar medverkan som inte är endast tillfällig, döms för olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige till fängelse i högst två år.

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

10 a §

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, här i landet bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande

²⁰ Senaste lydelse 1981:1165.

²¹ Senaste lydelse 1993:207.

något förhållande vars uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet, eller här i landet till sådan verksamhet lämnar medverkan som inte är endast tillfällig, döms för olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt till böter eller fängelse i högst ett år.

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

10 b §

Den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i landet hemligen eller med användande av svikliga eller otillbörliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgift om annans personliga förhållande eller till sådan verksamhet lämnar medverkan som inte är endast tillfällig, döms för olovlig underrättelseverksamhet mot person till fängelse i högst ett år.

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

14 §²²

För försök, förberedelse eller stämpling till högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, eller olovlig underrättelseverksamhet, *så ock* för försök eller förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift *dömes* till ansvar enligt vad i 23 kap. stadgas. Såsom stämpling till högförräderi *skall* även anses att träda i förbindelse med främmande makt för att

För försök, förberedelse eller stämpling till högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri*, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet *mot främmande makt eller mot person, liksom* för försök eller förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift *döms* till ansvar enligt vad i 23 kap. stadgas. Såsom stämpling till högförräderi

²² Senaste lydelse 1976:509.

förbereda, möjliggöra eller underlätta att sådant brott *må* förövas.

Den som underlåter att avslöja högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift, *dömes ock* till ansvar enligt vad i 23 kap. sägs; och *skall* till sådant ansvar dömas jämväl om han icke insett men *bort inse* att brottet var å färde.

ska även anses att träda i förbindelse med främmande makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att sådant brott *kan* förövas.

Den som underlåter att avslöja högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri* eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift, *döms också* till ansvar enligt vad i 23 kap. sägs; och *ska* till sådant ansvar dömas *även* om han *inte* insett men *borde ha insett* att brottet var å färde

15 §²³

Om någon, som med hänsyn till vad honom är *veterligt*, på grund av meddelad varning eller *eljest* bort inse att högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift är å färde, medverkar till gärningen, *dömes* till ansvar såsom för medhjälp därtill; dock *må ej* dömas till svårare straff än fängelse i två år.

Om någon, som med hänsyn till vad honom *eller henne* är *känt*, på grund av meddelad varning eller *annars* bort inse att högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri* eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift är å färde, medverkar till gärningen, *döms* till ansvar såsom för medhjälp därtill; dock *får inte* dömas till svårare straff än fängelse i två år.

16 §²⁴

Olovlig underrättelseverksamhet, tagande av utländskt understöd eller olovlig värvning eller försök, förberedelse eller stämpling till olovlig underrättelseverksamhet får inte utan regeringens förordnande åtalas av åklagare.

Gärning som avses i 3 eller 4 kap. och innebär sådan kränkning av främmande makt som i 11 §

Olovlig underrättelseverksamhet *mot främmande makt*, tagande av utländskt understöd eller olovlig värvning eller försök, förberedelse eller stämpling till olovlig underrättelseverksamhet *mot främmande makt* får inte utan regeringens förordnande åtalas av åklagare.

Gärning som avses i 3 eller 4 kap. och innebär sådan kränkning av främmande makt som i 11 §

²³ Senaste lydelse 1976:509.

²⁴ Senaste lydelse 1981:1165.

Bilaga 2 sägs, *så ock* försök, förberedelse eller stämpling till gärning som nu sagts eller underlåtenhet att avslöja sådan gärning *må ej* heller åtalas av åklagare utan förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill.

sägs, *liksom* försök, förberedelse eller stämpling till gärning som nu sagts eller underlåtenhet att avslöja sådan gärning *får inte* heller åtalas av åklagare utan förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill.

Denna lag träder i kraft den

2 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 3 och 4 §§ tryckfrihetsförordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

3 §²⁵

Om någon lämnar meddelande, som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket, eller, utan att svara enligt 8 kap., medverkar till framställning, som är avsedd att införas i tryckt skrift, såsom författare eller annan upphovsman eller såsom utgivare och därigenom gör sig skyldig till

1. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott;

2. oriktigt utlämnande av allmän handling som *ej* är tillgänglig för *envar* eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; eller

3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som *angivas* i särskild lag,

gäller om ansvar för sådant brott vad i lag är stadgat.

Om någon anskaffar uppgift eller underrättelse i sådant syfte som avses i 1 kap. 1 § fjärde stycket och därigenom gör sig skyldig till brott som *angives* i förevarande paragrafs första stycke 1, gäller *om ansvar härför vad i lag är stadgat.*

Det som föreskrivs i 2 kap. 22 § första stycket regeringsformen ska gälla också i fråga om förslag till föreskrifter som avses i första stycket 3.

1. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri*, *grovt utlandsspioneri*, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott;

2. oriktigt utlämnande av allmän handling som *inte* är tillgänglig för *var och en* eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; eller

3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som *anges* i särskild lag,

gäller vad som är föreskrivet i lag om ansvar för sådant brott.

Om någon anskaffar uppgift eller underrättelse i sådant syfte som avses i 1 kap. 1 § fjärde stycket och därigenom gör sig skyldig till brott som *anges* i förevarande paragrafs första stycke 1, gäller *vad som är föreskrivet i lag om ansvar för brottet.*

²⁵ Senaste lydelse 2010:1409.

4 §²⁶

Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän tryckfrihet *skall* såsom tryckfrihetsbrott anses följande gärningar, om de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag:

1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav *skall* med våldsamma eller *eljest* lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket *skall sålunda* lösryckas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten *skall* med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, *såframt* gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;

2. krigsanstiftan, *såframt* fara för att riket *skall* invecklas i krig eller andra fientligheter framkallas med utländskt bistånd;

3. spioneri, varigenom någon för att gå främmande makt *till handa* obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande *försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverknings sätt, underhandlingar, beslut, eller* något förhållande *i övrigt*, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men *för totalförsvaret eller eljest* för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller *ej*;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant spioneri;

Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän tryckfrihet *ska* såsom tryckfrihetsbrott anses följande gärningar, om de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag:

1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav *ska* med våldsamma eller *annars* lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket *ska på så sätt* lösryckas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten *ska* med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, *om* gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;

2. krigsanstiftan, *om* fara för att riket *ska* invecklas i krig eller andra fientligheter framkallas med utländskt bistånd;

3. spioneri, varigenom någon för att gå främmande makt *till handa* obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för *Sveriges* säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller *inte*;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant spioneri;

4. *utlandsspioneri, varigenom någon för att gå främmande makt*

²⁶ Senaste lydelse 2002:906.

eller sammanslutning tillhanda obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för en internationell militär insats som Sverige deltar i;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant utlandsspioneri;

4. obehörig befattning med hemlig uppgift, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt till handa obehörigen 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 eljest för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller ej;

försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift;

stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning särskilt skall 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;

5. obehörig befattning med hemlig uppgift, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt tillhanda begår gärning som avses under 3 och uppgiften rör något förhållande av hemlig natur;

försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift;

stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning särskilt skall 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 eller henne;

6. obehörig befattning med hemlig uppgift, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda begår gärning som avses under 4 och uppgiften rör något förhållande av hemlig natur;

försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift;

stämpling till sådant brott, om

detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning särskilt ska beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller sammanslutning eller rörde förhållande 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;

5. vårdslöshet med hemlig uppgift, varigenom någon av grov oaktsamhet *begår gärning som avses under 4;*

6. uppror, förövat med uppsåt att statskicket *skall* med vapenmakt eller *eljest* med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten *skall sålunda* framtingas eller hindras, *såframt* gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

7. landsförräderi eller landssvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller *eljest* i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon missleder eller förräder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förräder egendom som är av betydelse för totalförsvaret eller begår annan liknande förrädisk gärning som är ägnad att medföra men för totalförsvaret eller innefattar bistånd åt fienden;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

8. landsskadlig vårdslöshet, i vad därigenom någon av oaktsamhet

7. vårdslöshet med hemlig uppgift, varigenom någon av grov oaktsamhet *antingen befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses under 5 eller 6, eller hanterar uppgiften så att fara uppkommer för att någon obehörig kan ta del av den;*

8. uppror, förövat med uppsåt att statskicket *skall* med vapenmakt eller *annars* med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten *ska på så sätt* framtingas eller hindras, *om* gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

9. landsförräderi eller landsvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller *annars* i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon missleder eller förräder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förräder egendom som är av betydelse för totalförsvaret eller begår annan liknande förrädisk gärning som är ägnad att medföra men för totalförsvaret eller innefattar bistånd åt fienden;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

10. landsskadlig vårdslöshet, i vad därigenom någon av oaktsamhet

begår gärning som avses under 7;

9. ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, varigenom, då riket är i krig eller *eljest* i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon sprider falska rykten eller andra osanna påståenden, som är ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådana rykten eller påståenden eller bland krigsmän sprider falska rykten eller andra osanna påståenden som är ägnade att framkalla trolöshet eller modlöshet;

10. uppvigling, varigenom någon uppmanar eller *eljest* söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet eller åsidosättande av *vad som åligger* krigsman i tjänsten;

11. hets mot folkgrupp, varigenom någon hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning;

12. brott mot medborgerlig frihet, varigenom någon utövar olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringsammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara;

försök till sådant brott mot medborgerlig frihet;

13. olaga våldsskildring, varigenom någon i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden sprids, om inte gärningen med hänsyn till

samhet begår gärning som avses under 9;

11. ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, varigenom, då riket är i krig eller *annars* i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon sprider falska rykten eller andra osanna påståenden, som är ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådana rykten eller påståenden eller bland krigsmän sprider falska rykten eller andra osanna påståenden som är ägnade att framkalla trolöshet eller modlöshet;

12. uppvigling, varigenom någon uppmanar eller *annars* söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet eller åsidosättande av krigsmans *skyldighet* i tjänsten;

13. hets mot folkgrupp, varigenom någon hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning;

14. brott mot medborgerlig frihet, varigenom någon utövar olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringsammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara;

försök till sådant brott mot medborgerlig frihet;

15. olaga våldsskildring, varigenom någon i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden sprids, om inte gärningen med hänsyn till

omständigheterna är försvarlig;

14. förtal, varigenom någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller *eljest* lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, och, om den förtalade är avliden, gärningen är sårande för de efterlevande eller *eljest* kan anses kränka den frid, som bör tillkomma den avlidne, dock *ej* om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den;

15. förolämpning, varigenom någon smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom;

16. olaga hot, varigenom någon hotar annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom;

17. hot mot tjänsteman, varigenom någon med hot om våld förgriper sig på annan i hans myndighetsutövning, i annan verksamhet där samma skydd *åtnjuts* som är förenat med myndighetsutövning eller vid biträde till åtgärd som omfattas av sådant skydd, för att tvinga honom till eller hindra honom från åtgärd däri eller hämnas för sådan åtgärd eller varigenom någon sålunda förgriper sig mot den som tidigare utövat sådan verksamhet eller biträdd därvid för vad denne däri gjort eller underlåtit;

försök eller förberedelse till sådant hot mot tjänsteman, såvida *ej* brottet, om det fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa;

18. övergrepp i rättsak, varigenom någon med hot om våld angriper annan för att denne gjort anmälan, fört talan, avlagt

omständigheterna är försvarlig;

16. förtal, varigenom någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller *annars* lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, och, om den förtalade är avliden, gärningen är sårande för de efterlevande eller *annars* kan anses kränka den frid, som bör tillkomma den avlidne, dock *inte* om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den;

17. förolämpning, varigenom någon smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom;

18. olaga hot, varigenom någon hotar annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom;

19. hot mot tjänsteman, varigenom någon med hot om våld förgriper sig på annan i hans myndighetsutövning, i annan verksamhet där *det finns* samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller vid biträde till åtgärd som omfattas av sådant skydd, för att tvinga honom till eller hindra honom från åtgärd däri eller hämnas för sådan åtgärd eller varigenom någon sålunda förgriper sig mot den som tidigare utövat sådan verksamhet eller biträdd därvid för vad denne däri gjort eller underlåtit;

försök eller förberedelse till sådant hot mot tjänsteman, såvida *inte* brottet, om det fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa;

20. övergrepp i rättsak, varigenom någon med hot om våld angriper annan för att denne gjort anmälan, fört talan, avlagt

vittnesmål eller annars vid förhör *avgett* utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra annan från en sådan åtgärd eller varigenom någon med hot om gärning som medför lidande, skada eller olägenhet angriper annan för att denne avlagt vittnesmål eller annars *avgett* utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom från att *avge* en sådan utsaga.

vittnesmål eller annars vid förhör *lämnat* utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra annan från en sådan åtgärd eller varigenom någon med hot om gärning som medför lidande, skada eller olägenhet angriper annan för att denne avlagt vittnesmål eller annars *lämnat* utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom från att *lämna* en sådan utsaga.

Denna lag träder i kraft den

3 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Härmed föreskrivs att 5 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §²⁷

Om någon lämnar ett meddelande, som avses i 1 kap. 2 §, eller, utan att svara enligt 6 kap., medverkar till en framställning som är avsedd att offentliggöras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, som författare eller annan upphovsman eller genom att framträda i radioprogrammet och därigenom gör sig skyldig till

1. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott;

2. oriktigt utlämnande av allmän handling som *ej* är tillgänglig för *envar* eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; eller

3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag,

gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för sådant brott.

Om någon anskaffar en uppgift eller underrättelse i sådant syfte som avses i 1 kap. 2 § och därigenom gör sig skyldig till brott som anges i första stycket 1, gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för brottet.

Det som föreskrivs i 2 kap. 22 § första stycket regeringsformen om särskilt lagstiftningsförfarande ska gälla också i fråga om förslag till föreskrifter som avses i första stycket 3.

1. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri*, *grovt utlandsspioneri*, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott;

2. oriktigt utlämnande av allmän handling som *inte* är tillgänglig för *var och en* eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; eller

Denna lag träder i kraft den

²⁷ Senaste lydelse 2010:1410.

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

Härmed förskrivs att 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²⁸

Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,
4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6 eller 8 § eller 10 § tredje stycket brottsbalken,
4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person* enligt 19 kap. 1, 2, 5, 5 a, 6 eller 8 § eller 10 § *andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket* brottsbalken,
5. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller grovt brott enligt 6 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller
6. mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första

²⁸ Senaste lydelse 2012:286.

Bilaga 2 stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

Denna lag träder i kraft den

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

Härmed föreskrivs att 1 § i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²⁹

Denna lag gäller vid förundersökning angående

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning, olovlig kårverksamhet eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3, 4 eller 5 § brottsbalken,
4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken,
4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri*, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet *mot Sverige, mot främmande makt eller mot person* enligt 19 kap. 1, 2, 5, 5 a, 6, 7, 8, 10, *10 a eller 10 b* § brottsbalken,
5. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,
6. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller
7. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–6, om sådan gärning är belagd med straff.

Denna lag träder i kraft den

²⁹ Senaste lydelse 2010:301.

Bilaga 2

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2012:95)

Bilaga 3

Efter remiss har yttrande över betänkandet avgetts av Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Migrationsverket, Datainspektionen, Folke Bernadotteakademien, Inspektionen för strategiska produkter, Försvarmakten, Försvarets radioanstalt, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Försvarsunderrättelsedomstolen, Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Tullverket, Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden), Lunds universitet (juridiska fakulteten), Försvarshögskolan, Post- och telestyrelsen, Transportstyrelsen, Elsäkerhetsverket, Riksarkivet, Myndigheten för radio och tv, Sveriges advokatsamfund, Svenskt näringsliv, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation genom Jusek, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Svenska Journalistförbundet, Utgivarna, Svenska kyrkan och Sveriges kristna råd.

Riksdagens ombudsmän, Kriminalvården, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (SIDA), Försvarets materielverk, Skatteverket, Institutet för journalistik, medier och kommunikation vid Stockholms universitet, Sveriges kommuner och landsting, Sveriges domarförbund, IT & Telekomföretagen, Stiftelsen för Internetinfrastruktur, Teknikföretagen, Landsorganisationen i Sverige, Polisförbundet, Allmänhetens pressombudsman, Pressens opinionsnämnd, Sveriges Utbildningsradio AB, TV 4 AB, Tidningsutgivarna, Föreningen Grävande Journalister, Sveriges Muslimska Råd, Judiska Centralrådet i Sverige, Civil Rights Defenders, Amnesty International, Svenska Röda Korset, Raoul Wallenberg Institutet, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen och Utrikespolitiska institutet har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått från att yttra sig.

En komplettering av förslagen i betänkandet Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet (SOU 2012:95)

1 Bakgrund och sammanfattning

Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet har i betänkandet *Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet* (SOU 2012:95) lämnat förslag till vissa ändringar i 19 kapitlet brottsbalken samt i bl.a. tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Betänkandet har tidigare remitterats och beredningen av förslagen pågår inom Regeringskansliet.

Utredningen har bl.a. föreslagit att ett nytt brott ska införas, *olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige*, och bedömt att det ska vara möjligt att använda hemliga tvångsmedel för att förebygga, förhindra och utreda det nya brottet i samma utsträckning som gäller för andra former av olovlig underrättelseverksamhet. Mot bakgrund av sitt ställningstagande har utredningen föreslagit vissa ändringar 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. Av förbiseende har utredningen emellertid inte även föreslagit en ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet eller av bestämmelsen i 27 kap. 33 § rättegångsbalken om undantag från det allmänna kravet på underrättelseskyldighet.

I promemorian, som syftar till att komplettera beredningsunderlaget, föreslås att sådana ändringar ska ske för det fall att det nya brottet införs. Avsikten är att promemorians ändringsförslag därefter ska ingå i den fortsatta beredningen av betänkandet.

2 Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Häriigenom förskrivs att 27 kap. 33 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.
33 §³⁰

Om det gäller sekretess enligt 15 kap. 1 eller 2 §, 18 kap. 1, 2 eller 3 § eller 35 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifter som avses i 32 §, ska en underrättelse enligt 31 § skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller.

Har det på grund av sekretess enligt första stycket inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, får underrättelsen underlåtas.

En underrättelse enligt 31 § ska inte lämnas, om förundersökningen angår

1. brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
2. brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
3. brott som avses i 18 kap. 1, 3, 4, 5 eller 6 § eller 19 kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 eller 13 § brottsbalken,
3. brott som avses i 18 kap. 1, 3, 4, 5 eller 6 § eller 19 kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 10 a, 10 b, 12 eller 13 § brottsbalken,
4. brott som avses i 3 eller 4 kap. brottsbalken, om brottet är av det slag som anges i 18 kap. 2 § eller 19 kap. 11 § samma balk,
5. brott som avses i 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller
6. försök, förberedelse eller stämpling till brott som anges i 1–5 eller underlåtenhet att avslöja sådant brott, om gärningen är belagd med straff.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

³⁰ Senaste lydelse 2010:300.

Förslag till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelse- verksamhet

Härigenom föreskrivs att 3 § i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Uppgifter får också, under de förutsättningar som anges i 2 § 2, hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,
2. kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage enligt 13 kap. 5 a § första eller andra stycket eller 5 b § första stycket brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
3. brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken,
4. spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet, *grov brott*, enligt 19 kap. 5 eller 8 § eller 10 § *tredje* stycket brottsbalken, eller
4. spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller *grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person* enligt 19 kap. 5 eller 8 §, 10 § *andra* stycket, *10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket* brottsbalken, eller
5. grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller grovt brott enligt 6 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

3 Utredningens förslag om en straffbestämmelse för olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige och sammanhängande möjligheter att använda hemliga tvångsmedel

Utredningen har föreslagit att det ska införas en särskild straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige i 19 kap. brottsbalken. Enligt förslaget ska straffansvar träffa den som, för att gå främmande makt tillhanda, hemligen eller med användande av svikliga medel bedriver verksamhet för anskaffande av sådan uppgift som avses i spioneribestämmelsen. Straffbestämmelsen ska innehålla en straffskala som föreskriver fängelse i högst två år. Om brottet är grovt ska det 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.

Enligt utredningens bedömning bör det nya brottet vara förenat med samma möjligheter att använda hemliga tvångsmedel som gäller för att förebygga, förhindra och utreda andra former av olovlig underrättelseverksamhet. Utredningen har därför föreslagit vissa ändringar 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.

4 Möjligheten att använda hemliga tvångsmedel vid olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige

Förslag: Det av utredningen föreslagna brottet olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige ska tas in även i lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Paragrafen ska också anpassas till utredningens förslag om nya rubriceringar för de nuvarande formerna av olovlig underrättelseverksamhet.

Skälen för promemorians förslag

Utgångspunkter

Användande av hemliga tvångsmedel innebär ett intrång i den grundlagsskyddade personliga integriteten och får bara vidtas när det finns stöd för det i lag. När lagstiftning som innebär ökade möjligheter att tillgripa hemliga tvångsmedel övervägs måste bl.a. bestämmelserna i 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen beaktas. Där anges att en begränsning av skyddet för den personliga integriteten endast får ske

för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle samt att en begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Den får heller aldrig sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. En avvägning måste alltså ske mellan å ena sidan det intresse som motiverar vidtagandet av hemliga tvångsmedel, dvs. behovet och nyttan av åtgärden, och å andra sidan det integritetsintrång som åtgärden innebär.

Behov, nytta och integritetsintrång

Förslaget om en ny straffbestämmelse avseende olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige syftar till ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet. För att den straffrättsliga regleringen ska uppfylla sitt syfte och fungera effektivt måste den få ett praktiskt genomslag genom att brott kan upptäckas och utredas samt, i bästa fall, förebyggas och förhindras. Det förutsätter i sin tur att de brottsbekämpande myndigheterna har ändamålsenliga och effektiva hjälpmedel.

Vid brottslighet av nu aktuellt slag är möjligheten att vidta hemliga tvångsmedel av avgörande betydelse för de brottsbekämpande myndigheternas arbete. Säkerhetspolisen har i olika sammanhang framhållit att hemliga tvångsmedel är en nödvändig förutsättning för att utreda och förhindra brott mot Sveriges säkerhet. Brottsligheten är till sin natur svår att upptäcka och utreda, både med hänsyn till dess former och till att aktörerna i regel är säkerhetsmedvetna, professionella och resursstarka.

För den enskilde innebär ökade möjligheter till hemliga tvångsmedel att ett inte obetydligt integritetsintrång kan ske under vissa förutsättningar. Det bör också beaktas att olika former av hemliga tvångsmedel samtidigt kan vidtas mot samma person och att den samlade mängden information om de personer som åtgärderna riktas mot kan bli omfattande.

Avvägning och slutsats

Den av utredningen föreslagna straffbestämmelsen syftar till att skydda Sveriges säkerhet. Det är alltså fråga om allvarlig brottslighet som kan hota stora samhällsvärden. Skyddsintresset väger mycket tungt. Vidare är brottsligheten typiskt sett svårutredd. Behovet av att de brottsbekämpande myndigheterna ges möjlighet att använda hemliga tvångsmedel för att förebygga, förhindra och utreda brott mot den föreslagna straffbestämmelsen är därför påtagligt. Det gäller inte minst uppgifter om elektronisk kommunikation, som promemorians förslag endast tar sikte på.

Som angetts ovan innebär en reglering som medger utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel även att inte obetydliga integritetsintrång tillåts i vissa fall. Vid en avvägning mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och integritetsintresset får de brottsbekämpande myndigheternas behov i detta fall anses väga tyngre än det intrång i den personliga integriteten som en särreglering innebär.

Det föreslagna brottet är på flera sätt jämförbart med olovlig underrättelseverksamhet enligt nuvarande 19 kap. 10 § brottsbalken men av mer allvarligt slag. Olovlig underrättelseverksamhet enligt den bestämmelsen omfattas av särregleringen för hemliga tvångsmedel. I dessa fall har lagstiftaren alltså bedömt att behovet av att använda hemliga tvångsmedel väger tyngre än integritetsintresset för dem som kan bli föremål för tvångsmedel. Det framstår därför även som logiskt och konsekvent att samma ordning ska gälla för brott mot den föreslagna straffbestämmelsen.

Sammanfattningsvis finns det övervägande skäl för att låta det föreslagna brottet olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige omfattas av bestämmelserna i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.³¹ Lagen bör också anpassas till utredningens förslag om ändrade rubriceringar för de former av olovlig underrättelseverksamhet som regleras i nuvarande 19 kap. 10 § brottsbalken.

5 Bestämmelsen i 27 kap. 33 § rättegångsbalken; undantag från underrättelseskyldighet

Förslag: Bestämmelsen i 27 kap. 33 § tredje stycket 3 rättegångsbalken ska anpassas till utredningens förslag beträffande de olika formerna av olovlig underrättelseverksamhet genom att 19 kap. 10 a § och 10 b § tillförs uppräknigen. Det innebär att även det föreslagna brottet olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige kommer att undantas från den föreskrivna underrättelseskyldigheten.

Skälen för promemorians förslag

Beträffande hemliga tvångsmedel under förundersökning gäller som huvudregel att den som är eller har varit misstänkt för brott ska underrättas om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning som han eller hon har utsatts för (se 27 kap. 31 § rättegångsbalken och 15 § lagen [2009:978] om hemlig rumsavlyssning).

Underrättelseskyldigheten infördes i januari 2008. Samtidigt försågs den med vissa undantag. I sina motiv angav regeringen att en underrättelseskyldighet inte bör gälla för brottsutredningar inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde när det gäller bl.a. brott mot rikets säkerhet eftersom en sådan skyldighet, på grund av sekretess, i stort sett alltid skulle behöva skjutas upp för att sedan underlåtas. En motsatt ordning skulle enligt regeringen knappast vara förtroendeingivande och dessutom innebära administrativt merarbete som inte skulle fylla något

³¹ Det kan påpekas att den paragraf som reglerar möjligheten till inhämtning av uppgifter för nu aktuell brottslighet är tidsbegränsad och föremål för översyn.

egentligt syfte (se prop. 2006/07:133 s 48 f.). I 27 kap. 33 § rättegångsbalken anges följaktligen bl.a. att en underrättelse inte ska lämnas om förundersökningen angår ett brott som avses i 19 kap. 10 § brottsbalken.

Utredningen har föreslagit att en ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige ska införas i 19 kap. 10 § brottsbalken och att de straffbestämmelser som nu finns upptagna i paragrafen ska flyttas till två nya paragrafer, 10 a § och 10 b §. Det innebär att hänvisningen i 27 kap. 33 § rättegångsbalken till 19 kap. 10 § brottsbalken blir missvisande om utredningens förslag genomförs utan att en ändring även sker av bestämmelsen i rättegångsbalken. För att olovlig underrättelseverksamhet enligt nuvarande 19 kap. 10 § brottsbalken ska undantas från underrättelseskyldighet även efter ett eventuellt genomförande av utredningens förslag krävs således att 27 kap. 33 § rättegångsbalken ändras genom att de föreslagna nya paragraferna tillfogas bestämmelsen. Att utredningen inte har lämnat ett sådant förslag beror uppenbart på förbiseende.

Det föreslagna brottet olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige är som angetts ovan jämförbart med andra former av olovlig underrättelseverksamhet, om än av allvarligare slag. Skälen för ett undantag gör sig i samma utsträckning gällande också för förundersökningar som angår ett sådant brott. Det föreslås därför att det nya brottet omfattas av regleringen i 27 kap. 33 § rättegångsbalken. En sådan ordning är lämplig, rimlig och konsekvent.

6 Konsekvenser

Inga andra konsekvenser än de som redovisats i utredningens betänkande kan förutses.

Förteckning över remissinstanserna (Promemorian)

Efter remiss har yttrande över promemorian avgetts av Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Datainspektionen, Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden) och Sveriges advokatsamfund.