

Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet

Ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet

*Betänkande av Utredningen om förstärkt skydd
mot främmande makts underrättelseverksamhet*

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:95

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23873-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 8 april 2010 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över vissa av brotten i 19 kap. brottsbalken.

Justitierådet Ella Nyström förordnades som särskild utredare den 10 maj 2010.

Den 9 juni 2010 förordnades som experter i utredningen numera översten Urban Rettig (tidigare Carlsson), numera lagmannen Mari Heidenborg, chefsåklagaren Tomas Lindstrand, kanslirådet Viveca Lång, generalsekreteraren Anne Ramberg och chefsanalytikern Wilhelm Unge.

Numera rådmannen Thomas Kaevergaard (tidigare Johansson) har varit sekreterare i utredningen fr.o.m. den 10 maj 2010 t.o.m. den 9 januari 2012, då han entledigades från uppdraget och förordnades som expert i utredningen. Samma dag anställdes rättsak-kunniga Karin Sandahl som sekreterare i utredningen.

Den 19 januari 2012 beslutades om tilläggsdirektiv till utredningen som innebar att utredningstiden förlängdes till den 31 december 2012.

Ella Nyström är ensam utredare och svarar ensam för innehållet i betänkandet. Experterna har deltagit i arbetet i sådan utsträckning att det trots detta är befogat att använda vi-form i betänkandet. Experterna har också i allt väsentligt ställt sig bakom de redovisade förslagen. Skilda uppfattningar har dock förekommit i vissa frågor utan att detta har kommit till uttryck i något särskilt yttrande.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet, får härmed överlämna betänkandet Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet, Ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet (SOU 2012:95). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i december 2012.

Ella Nyström

/Karin Sandahl

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
Summary	23
Författningsförslag	31
1 Utredningens uppdrag och arbete	55
1.1 Utredningens uppdrag	55
1.1.1 Direktiven	55
1.1.2 Bakgrunden till uppdraget	56
1.1.3 Särskilt om analysen av men-rekvisitet	56
1.1.4 Särskilt om dold underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspirativa metoder	57
1.2 Avgränsningar	58
1.3 Hur arbetet har bedrivits	58
2 Bakgrund	61
2.1 Om underrättelseverksamhet och dess aktörer	61
2.1.1 Inledning	61
2.1.2 Allmänt om underrättelseverksamhet	61
2.1.3 Kort om utvecklingen från första världskriget och framåt	63
2.1.4 Organisation och aktörer	64
2.1.5 Underrättelsekällor och källkategorier	70
2.1.6 Omfattning	72

2.2	Diplomatiska och konsulära befattningshavares ställning.....	74
2.2.1	Inledning.....	74
2.2.2	Diplomatiska befattningshavare.....	74
2.2.3	Konsulära befattningshavare	77
3	Nuvarande reglering.....	79
3.1	Historik.....	79
3.1.1	Lagstiftningen före år 1940	79
3.1.2	1940 och 1942 års ändringar i 8 kap. strafflagen	80
3.1.3	En fullständig översyn av spionerilagstiftningen	81
3.2	Nu gällande bestämmelser	86
3.2.1	Inledning.....	86
3.2.2	Spioneri och grovt spioneri	87
3.2.3	Obehörig befattning med hemlig uppgift	94
3.2.4	Vårdslöshet med hemlig uppgift	96
3.2.5	Olovlig underrättelseverksamhet.....	97
3.3	Särskilt om tryck- och yttrandefriheten	100
3.3.1	Yttrande- och informationsfrihet	100
3.3.2	Det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regelverket	103
3.3.3	Förutsättningarna för att TF och YGL ska vara tillämpliga	108
3.4	Skyddet för företagshemligheter.....	110
3.4.1	Inledning.....	110
3.4.2	Nu gällande bestämmelser om skydd för företagshemligheter	111
3.4.3	Förslagen i betänkandet Förstärkt skydd för företagshemligheter (SOU 2008:63)	113
4	Utländsk rätt.....	117
4.1	Inledning.....	117
4.2	Danmark	118
4.2.1	Allmänt	118
4.2.2	Spioneri.....	118
4.2.3	Annan olaglig underrättelseverksamhet	119
4.2.4	Röjande av uppgifter om statens hemliga förhandlingar m.m.	121

4.2.5	Vissa andra olovliga förfoganden över handlingar m.m.....	122
4.3	Finland.....	123
4.3.1	Allmänt.....	123
4.3.2	Spioneri.....	123
4.3.3	Röjande av statshemlighet.....	125
4.3.4	Oaktsamt röjande av statshemlighet	126
4.3.5	Olovlig underrättelseverksamhet	127
4.3.6	Upprätthållande av landsförrädisk förbindelse.....	128
4.4	Island	129
4.5	Norge.....	129
4.5.1	Inledning	129
4.5.2	Bestämmelserna i 1902 års strafflag.....	130
4.5.3	Ändringar i strafflagen	134
4.6	Några andra länder.....	143
4.6.1	Nederländerna.....	143
4.6.2	Polen.....	144
4.6.3	Tyskland.....	147
4.6.4	USA	151
4.7	Sammanfattande reflektioner	154
5	Spioneribestämmelsen.....	157
5.1	Inledning.....	157
5.2	Gällande rätt.....	158
5.2.1	Den straffrättsliga regleringen	158
5.2.2	Något om tvångsmedelsanvändning vid misstanke om brott.....	162
5.2.3	Vissa andra sanktioner.....	163
5.3	Pågående översyn av lagen om skydd för företagshemligheter	163
5.4	Överväganden och förslag.....	164
5.4.1	Spioneribestämmelsen syftar till att skydda rikets säkerhet mot angrepp av en främmande makt	164
5.4.2	Betydelsen av samhällsutvecklingen	168
5.4.3	Några utgångspunkter.....	170

5.4.4	Främmande makt	172
5.4.5	Kravet på direkt uppsåt.....	173
5.4.6	Den brottsliga gärningen	174
5.4.7	Ingen begränsning till uppgifter rörande förhållanden av hemlig natur	175
5.4.8	Men-rekvisitet i spioneribestämmelsen	176
5.4.9	Underlaget för men-bedömningen	197
5.5	Följändringar i tryckfrihetsförordningen	198
6	En särskild straffbestämmelse för spioneri i samband med en internationell militär insats	199
6.1	Bakgrund.....	199
6.2	Ett internationellt samarbete för fred och säkerhet är viktigt för Sverige	201
6.3	Närmare om Sveriges internationella freds- och säkerhetssamarbete.....	202
6.3.1	Allmänt om internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser.....	202
6.3.2	Exempel på aktuella internationella insatser	203
6.4	Det straffrättsliga skyddet för uppgifter som rör ett internationellt freds- och säkerhetssamarbete.....	204
6.5	Åtgärder som inte är av straffrättslig natur	206
6.6	Behovet av ett utökat straffrättsligt skydd	206
6.7	Särskilt om yttrande- och informationsfriheten	208
6.7.1	Allmänt om yttrande- och informationsfriheten.....	208
6.7.2	Internationella förpliktelser	209
6.7.3	Kriminaliseringens effekter för yttrande- och informationsfriheten.....	210
6.8	Grundläggande principer för kriminalisering	210
6.9	En ny straffbestämmelse för spioneri i samband med en internationell militär insats (utlandsspioneri)	212
6.9.1	Inledning.....	212
6.9.2	Lagteknisk lösning och rubricering	212

6.9.3	Närmare om straffbestämmelsens tillämpningsområde	213
6.9.4	Ingen begränsning till uppgifter rörande förhållanden av hemlig natur	215
6.9.5	Straffskalan.....	216
6.9.6	Grovt brott.....	217
6.9.7	Svensk jurisdiktion	218
6.10	En kriminalisering av förfaranden som sker utan direkt uppsåt eller av grov oaktsamhet	220
6.11	Straffansvar vid försök, förberedelse, stämpling och oaktsam medverkan till brott	221
6.12	Möjligheten att använda tvångsmedel vid utlandsspioneri	222
6.13	Konsekvenser för yttrande- och informationsfriheten	223
6.13.1	Kriminaliseringen innebär en godtagbar begränsning av yttrande- och informationsfriheten	223
6.13.2	En ändring bör ske av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.....	224
7	Dold underrättelseverksamhet med hemliga och konspirativa metoder	231
7.1	Uppdraget.....	231
7.2	Begreppet otillåten underrättelseverksamhet.....	232
7.3	Påtalade brister i den straffrättsliga regleringen.....	232
7.3.1	Direktiven	232
7.3.2	Säkerhetspolisens, Försvarmaktens och Åklagarmyndighetens behovs- och problembeskrivning.....	233
7.4	Innebörden av dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder.....	235
7.4.1	Vad innebär konspirativa metoder och konspirativt beteende?	235
7.4.2	I vilket sammanhang förekommer konspirativa metoder?.....	236

7.4.3	Exempel på konspirativa åtgärder	238
7.5	Tidigare överväganden	239
7.6	Några utgångspunkter	240
7.6.1	Grundläggande principer för kriminalisering.....	241
7.6.2	Andra utgångspunkter för våra överväganden	243
7.7	Våra överväganden och slutsatser när det gäller behovet av en förändrad straffrättslig reglering.....	244
7.7.1	Den nuvarande straffrättsliga regleringen kan kritiseras för att vara bristfällig	244
7.7.2	Möjligheten att använda hemliga tvångsmedel och vissa andra hjälpmedel i samband med otillåten underrättelseverksamhet.....	259
7.7.3	Andra möjliga åtgärder för att motverka otillåten underrättelseverksamhet.....	271
7.7.4	Olika spaningsåtgärder för att upptäcka (och motverka) otillåten underrättelseverksamhet	277
7.7.5	Dold underrättelseverksamhet med hemliga eller konspirativa metoder förekommer i en omfattning som är betydande	279
7.7.6	Skyddsintresset väger tungt och talar för en heltäckande kriminalisering.....	281
7.7.7	Andra intressen kan tala mot en utvidgning av det straffbara området.....	283
7.7.8	Vår slutsats: Det finns behov av en förändrad straffrättslig reglering	286
7.8	Hur kan och bör behovet av en förändrad straffrättslig reglering tillgodoses?	289
7.8.1	Allmänna utgångspunkter	289
7.8.2	Det övergripande syftet med en förändring av den straffrättsliga regleringen.....	290
7.8.3	En effektiv och väl avgränsad strafflagstiftning	290
7.8.4	Förändringen bör ske genom att ett nytt brott införs i brottsbalken.....	293
7.9	En ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige	294
7.9.1	Lagteknisk lösning och brottets rubricering.....	295
7.9.2	Närmare om tillämpningsområdet.....	295

7.9.3	Krav på direkt uppsåt	297
7.9.4	Straffskalan.....	297
7.9.5	Grovt brott.....	298
7.9.6	Medverkan.....	298
7.9.7	Brott begångna utomlands	298
7.9.8	Kriminaliseringens effekter för grundläggande fri- och rättigheter	299
7.9.9	Övriga frågor.....	300
7.10	Möjlighet till hemliga tvångsmedel.....	300
8	Andra förändringar i 19 kap. brottsbalken.....	303
8.1	Uppdraget.....	303
8.2	Obehörig befattning med hemlig uppgift	303
8.2.1	Nuvarande tillämpningsområde.....	304
8.2.2	Överväganden och förslag.....	306
8.3	Vårdslöshet med hemlig uppgift	311
8.3.1	Det nuvarande tillämpningsområdet	311
8.3.2	Överväganden och förslag.....	312
8.4	En kriminalisering av obehörigt innehav?	317
8.4.1	Bakgrund	317
8.4.2	Det saknas skäl för en kriminalisering av obehörigt bevarande eller innehav av uppgift	318
8.5	Olovlig underrättelseverksamhet.....	318
8.5.1	Nuvarande tillämpningsområde.....	319
8.5.2	Överväganden och förslag.....	323
9	Konsekvenser av förslagen.....	329
9.1	Inledning.....	329
9.2	Ekonomiska konsekvenser	330
9.3	Konsekvenser för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet.....	331
9.4	Andra konsekvenser	332

10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	333
10.1	Ikraftträdande.....	333
10.2	Övergångsbestämmelser	333
11	Författningskommentar	335
11.1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	335
11.2	Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen	346
11.3	Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen	347
11.4	Förslag till ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.....	347
11.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott	348
Bilagor		
	Bilaga 1–2 Kommittédirektiv	349

Förkortningar

a.	anförd, anförda
a.a.	anfört arbete
a.bet.	anfört betänkande
a. prop.	anförd proposition
BrB	brottsbalken
dir.	direktiv
Ds	promemoria i departementsserien
EU	Europeiska unionen
f.	och följande sida
ff.	och flera följande sidor
HD	Högsta domstolen
HovR	Hovrätten
JK	Justitiekanslern
kap.	kapitel
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
NJA II	Nytt juridiskt arkiv, avdelning II
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
prop.	proposition
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen
RÅ	riksåklagaren
rskr.	riksdagens skrivelse
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
TR	tingsrätten
TF	tryckfrihetsförordningen
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen
ÖB	Överbefälhavaren

Sammanfattning

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 att 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 tydliggöra 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 røjde 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 uppsåtligen 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 vårdslöshet 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 möjliggöra 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 syftat 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 spioneribestäm-

melsen. Straffbestämmelsens utformning innebär att någon menbedömning 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 svår-

het. 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 uppräknningen 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.

Summary

Remit

The task of the Inquiry has been to analyse whether the current legislation in Chapter 19 of the Penal Code is adapted to its purpose and provides adequate protection from the intelligence activities of a foreign power. The remit included analysing whether the harm requisite in the provision concerning espionage is suitably designed, expressing an opinion on whether the protection against industrial and political espionage conducted by a foreign power needs to be enhanced, and clarifying whether there is a need to change the penal law regulations concerning the hidden intelligence activities of a foreign power conducted by means of secret and conspiratorial methods. Our remit has also included presenting full legislative proposals where legislation is deemed appropriate.

Background information to the remit

The Swedish Security Service has pointed out a need for enhanced protection of the state when foreign powers conduct unauthorised intelligence activities against Sweden. This need is based in part on a change in the security policy situation in regions close to Sweden, and that intelligence activities by foreign powers have to some degree changed focus to increasingly target circumstances pertaining to research and development in civil sectors. Another important change is Sweden's increasing cooperation with other countries. One manifestation of this is that the Swedish Armed Forces currently conducts a large part of its activities through missions abroad. Society has also changed in other ways, including advances in technology, and become more complex. Altogether, the above-mentioned circumstances show that there is reason to review the penalty provisions in Chapter 19 of the Penal Code, which are

intended to protect the security of the realm against intelligence activities of foreign powers.

Provision on espionage

Under the current wording of the provision on espionage, a requirement for criminal liability is that the harm requisite is met. This means that the field of application only includes information which, if disclosed to a foreign power, can cause harm to the security of the realm.

We do not propose any extensive changes to the provision on espionage. The penalty provision is suitably designed and the field of application is well defined. The provision on espionage is intended to protect the security of the realm, i.e. Sweden. The term 'security of the realm' refers to protecting the independence and continued existence of the state. We consider that the field of application of the provision on espionage should continue to be reserved for such acts that typically can entail the risk of a significant negative impact on the security of the realm in the sense now stated. The circumstances that are important to the security of the realm, what can threaten the security of the realm and what is necessary to avert threats can vary over time. What the harm requisite covers, and thus also the field of application of the provision on espionage, must therefore be determined with consideration to developments in society and taking account of the circumstances at the time the crime was committed.

The changes to the provision on espionage that we propose are primarily of a linguistic nature, aimed at making the legislation clearer and more modern. For example, we propose replacing the term 'security of the realm' with 'Sweden's security'. In addition, it is proposed that the current exemplification of sensitive information, as well as the term 'total defence', be removed from the text of the Code. These changes are intended to clarify that the espionage provision is to be generally applied and that it is irrelevant which sector of society is targeted by the intelligence activity as long as the harm requisite is met.

Our terms of reference specifically mention the applicability of the harm requisite regarding intelligence activities targeting industrial or political interests. These kinds of intelligence activities can also be covered by the provision on espionage if the information

concerns circumstances that, in the hands of a foreign power, can harm the security of the realm. We have not found sufficient reason to propose any changes in the current penal law.

In line with what is stated in the terms of reference, we have also considered whether there is need to change the requirements for assessing the harm requisite in the provision on espionage. We have found no reason to present proposals for changes of the current system in this regard either.

A new penal provision on foreign espionage

Developments in society have meant that, to a greater extent, Sweden cooperates with other countries in the area of security and defence policy. In different contexts, the Government has asserted that the country's security cannot only be safeguarded at our border, and that increased cooperation with other countries means better opportunities to deal with challenges and threats before they reach our own territory. It is felt that promoting international security and defence cooperation is in Sweden's interest, since it creates confidence between states and lays the foundation for common security.

As a part of this development, a significant amount of the Swedish Armed Forces' activities are carried out abroad and in cooperation with other countries, including through participation in international military operations. Under the Act on Swedish Armed Forces personnel in international military operations (2010:449), an international military operation refers to activities conducted by the Armed Forces in a deployment area abroad aimed at averting the risk of armed conflict, stopping an ongoing armed conflict, supervising peace and ceasefire agreements or creating the conditions for lasting peace and security through humanitarian work in connection with an armed conflict.

Information on the circumstances concerning an international military operation can be of a sensitive nature and of great importance to the operation and to Sweden, even if the harm requisite in the provision on espionage is not met. Despite this, espionage-like acts targeting such circumstances are in principle outside the penal area. In our view, this entails a shortcoming in the current legislation.

We therefore propose that a new penal provision be introduced in Chapter 19 of the Penal Code that classifies foreign espionage and that imposes penal sanctions on espionage regarding information whose disclosure to a foreign power or association can cause serious harm to an international operation that Sweden participates in. The concept ‘foreign association’ refers to a group that occupies a position of power and represents an opposing interest – usually by in some way being affected by the conflict that serves as a reason for carrying out the operation – but which is not covered by the term ‘foreign power’.

If the circumstances are of such importance to Sweden’s security that the harm requisite in the provision on espionage is met, the penal provision is instead to be applied.

The crime is to entail an applicable scale of penalties that prescribes imprisonment for at most four years or, if the crime is serious, imprisonment for at least two and at most eight years. When assessing whether a crime is gross, special attention is to be given to whether the act concerned matters of major importance or entailed danger to people’s lives or health, or whether the perpetrator disclosed information entrusted to him or her by reason of their position in public or private service.

We propose that criminal liability for foreign espionage is to require direct intent, i.e. that the penal provision is only to cover acts directly aimed at aiding a foreign power or association. However, we also propose that equivalent acts that are carried out with intent but for a different purpose, or through gross carelessness, are to be punishable if they pertain to information concerning circumstances of a secret nature. It is proposed that such acts be criminalised by means of changes to the penal provisions for unauthorised dealing with secret information and carelessness with secret information.

A new penal provision on unlawful intelligence activities against Sweden

It is quite common for foreign powers to conduct prohibited intelligence activities in Sweden and that the activities are associated with secret or conspiratorial methods that make them difficult to detect and counteract. The phrase ‘conspiratorial methods’ refers to measures taken to conceal and facilitate a prohibited intelligence

activity. It includes measures taken while observing special precautionary measures and by using fraudulent means.

The penal provisions can be considered to represent a protection zone that aim to prevent damage to a specific interest worthy of protection. In general, an important interest worthy of protection can justify a broader protection zone, i.e. more extensive criminalisation. The penal law regulations currently in question are intended to protect Sweden's security, which is obviously of great importance.

Prohibited intelligence activities conducted by a foreign power which are carried out using conspiratorial methods represent a threat to Sweden's security. We consider that the current penal law regulations do not provide protection against such intelligence activities that is sufficient and adapted to its purpose. This is partly due to the fact that activities are designed in a way that makes it difficult for law enforcement agencies to gather sufficient evidence against a perpetrator. Another factor is that the penal area is too limited to cover certain punishable activities that occur prior to and in connection with a crime involving espionage. All in all, we consider that there is reason to expand the penal area.

We propose that a new penal provision be introduced into Chapter 19 of the Penal Code with the aim of enhancing the protection of Sweden's security. The proposal is intended to provide more effective and accurate legislation, and greater opportunities to intervene in a chain of events at an earlier stage and thus prevent damage. The new crime will be classified as 'unlawful intelligence activities against Sweden' and will cover activities conducted secretly or by fraudulent means in order to acquire information described in the provision on espionage. The provision is modelled on the currently applicable crime of unlawful intelligence activities in Chapter 19, Section 10, first paragraph of the Penal Code.

As is the case with espionage, criminal liability will require that the perpetrator has direct intent to aid a foreign power. Application of the penal provision does not require being able to prove exactly which information was the intended target of the act or even if any information has been obtained. Accordingly, there is no need to make an assessment of harm. The proposed scale of penalties is imprisonment for at most two years. If the crime is serious, it should be possible to result in a sentence of imprisonment for at least six months and at most four years. Even a person who lends

more than occasional assistance to the crime may be subject to criminal liability.

A new form of carelessness with secret information

The penal provision for carelessness with secret information covers acts that involve a person who, through gross carelessness, discloses information concerning a matter that meets the harm requisite in the provision on espionage and that is of a secret nature. According to practice, a disclosure is considered to have occurred when information has become available to an unauthorised person under such circumstances that it must be expected that the unauthorised person will have access to it.

Developments in society have brought about more methods of communication and more accessible information in various forms. If, for example, sensitive information is communicated openly over the internet, it is easy for unauthorised persons to access it without leaving any trace. Under the current arrangement, it is likely that the penal area does not cover a case of this kind. We consider that this represents a shortcoming in the legislation and means that punishable activities can be conducted without the risk of criminal liability.

We therefore propose that, to meet the requirements for criminal liability for carelessness with secret information, it should be sufficient for an act to entail a danger of an unauthorised person being able to access sensitive information. In this way, the penal area is expanded to also include careless actions that are typically associated with an imminent risk of information being disclosed to an unauthorised person.

At present, the punishment in peacetime for carelessness with secret information is a fine or imprisonment for at most six months. In our view, the developments in society mentioned above have changed the conditions for the crime currently under consideration and mean that the penal provision can cover acts of a more serious nature than before. An act can pertain to larger quantities of information of a more sensitive nature and entail more serious consequences for Sweden's safety. We consider that the current scale of penalties is not sufficiently broad for it to always be possible to impose a sentence that corresponds to the seriousness of the crime. We therefore propose that the maximum penalty be in-

creased to one year. However, it is not our intention to bring about a general increase in the severity of punishments for crimes of the kind now under consideration.

Unlawful intelligence activities against foreign powers and against individuals

At present, two forms of unlawful intelligence activities are regulated in the same paragraph – both unlawful intelligence activities conducted by a foreign power in Sweden and which can damage the safety of another foreign power, and what is commonly referred to as refugee espionage. In both cases, the crime is classified as unlawful intelligence activity. We propose that these two types of crime instead be regulated in different paragraphs and assigned their own criminal classifications: unlawful intelligence activities against foreign powers and unlawful intelligence activities against individuals. This will help clarify the legislation.

Regarding unlawful intelligence activities against individuals, our proposal also involves expanding the penal area and a more stringent scale of penalties. Under the current wording, the penal provision covers activities conducted secretly or by using fraudulent means. This means that activities aimed at procuring personal data that occurs openly but with the aid of improper pressure, such as implied threats or promises, are not covered by the penal provision. In our view, this represents a shortcoming in the current regulations. We therefore propose that the penal provision also cover activities conducted using improper means.

Under the present scale of penalties for unlawful intelligence activities against individuals, fines or imprisonment for at most one year can be imposed. We consider that the scale of penalties does not correspond to the seriousness with which this type of crime should be viewed, taking account of such matters as the violation of personal privacy of the individual that the crime may entail. We therefore propose removing fines from the scale of penalties.

Finally, we propose that the requirement of special authorisation by the Government regarding prosecution for unlawful intelligence activity against individuals be abolished.

An option to use coercive measures

Our proposals include the introduction of two new penal provisions in Chapter 19 of the Penal Code (see above). In both cases, the acts targeted by the penal provisions are, by their nature, difficult to investigate. Considering the importance of the interests that the penal provisions are intended to protect – the security of the realm and an international military operation that Sweden participates in – and the requirement of effective penal legislation, we consider it both reasonable and appropriate that good options are available for using secret coercive measures if a crime is suspected. In our view, the regulations should correspond to that which applies regarding other comparable crimes under Chapter 19 of the Penal Code. We therefore propose making certain changes to the Act on measures to prevent certain particularly serious offences (2007:979) and the Act on measures to investigate certain crimes that are threats to society (2008:854).

Freedom of the press and of expression

Some of our proposals can be considered to encroach on freedom of expression and information, which are protected by the constitution and entail a restriction of these freedoms. This applies particularly to the proposal on a new penal provision regarding foreign espionage. We have found that these consequences can be accepted in light of the compelling reasons that justify criminalising these acts and to the restrictions in the penal area.

We also propose certain changes to the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression. These are motivated by the fact that the changes we propose will be implemented in the existing provisions of Chapter 19 of the Penal Code. We propose inserting foreign espionage as a crime against freedom of the press in Chapter 7, Article 4 of the Freedom of the Press Act and be included in the list in Chapter 7, Article 3 of the same Act. The latter means that a perpetrator cannot escape criminal liability by referring to freedom of source or procurement. We consider that there are strong arguments in favour of an arrangement of this kind, and that it is logical and consistent.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom 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

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, 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 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

5 §¹

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

¹ Senaste lydelse 1981:1165.

någon i syfte som *nu sagts* obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

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 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.

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.

6 §²

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.

² Senaste lydelse 2009:396.

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 §³

Den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, *obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller 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.*

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.*

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.

³ Senaste lydelse 1981:1165.

8 §⁴

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.

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.

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 *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 innebär fara för människors liv eller hälsa, eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom *eller henne*.

9 §⁵

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

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 upp-*

⁴ Senaste lydelse 1976:509.

⁵ Senaste lydelse 1981:1165.

i högst två år.

gift till böter eller fängelse i högst *ett år* eller, om *Sverige* var i krig, till böter eller fängelse i högst två år.

10 §⁶

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.

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.

⁶ Senaste lydelse 1993:207.

10 a §

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, här i landet bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande 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 §⁷

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 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.

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 *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.

⁷ Senaste lydelse 1976:509.

15 §⁸

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 §⁹

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.

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 § 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.

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

⁸ Senaste lydelse 1976:509.

⁹ Senaste lydelse 1981:1165.

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.

7 kap.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹⁰

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.

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.

¹⁰ Senaste lydelse 2010:1409.

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.

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*.

4 §¹¹

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;

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;

¹¹ Senaste lydelse 2002:906.

2. krigsanstiftan, *såframt* fara för att riket *skall* invecklas i krig eller andra fiendtligheter 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 *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 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 utom-*

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

3. spioneri, varigenom någon för att gå främmande makt *tillhanda* 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 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*;

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*;

ordentliga 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 betrots honom;

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 betrots 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 betrots 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 *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 till sådant uppror;

7. landsförräderi eller landsvek, 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;

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 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;

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;

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;

10. landsskadlig vårdslöshet, i vad därigenom någon av oaktsamhet 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;

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 levnads-sätt 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;

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;

16. förtal, varigenom någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnads-sätt 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;

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 eller varigenom någon med hot om gärning som medför lidande, skada eller olägenhet angriper annan för att

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 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;

20. övergrepp i rättssak, varigenom någon med hot om våld angriper annan för att denne gjort anmälan, fört talan, avlagt 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 *avgett* utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom från att *avge* en sådan utsaga.

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.

5 kap.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹²

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 befattningsmed hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landsvek 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.

1. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri*, *grovt utlandsspioneri*, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landsvek 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

¹² Senaste lydelse 2010:1410.

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.

Denna lag träder i kraft den

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 §¹³

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, krigsstiftan, 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, krigsstiftan, 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,

¹³ Senaste lydelse 2012:286.

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.

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 §¹⁴

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, krigsstiftan, 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, krigsstiftan, 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,

¹⁴ Senaste lydelse 2010:301.

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 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag

1.1.1 Direktiven

I direktiven (se bilaga 1) anges att utredningen ska analysera om den nuvarande lagstiftningen i 19 kap. brottsbalken är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts under rättelseverksamhet. Vidare anges att utredningen bl.a. ska

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

Vid bedömningen av om en förändring av straffansvaret i 19 kap. brottsbalken är lämplig och motiverad ska utredningen beakta om åtgärder som inte är av straffrättslig natur kan antas få motsvarande effekt. Det ingår i uppdraget att lämna fullständiga författningsförslag där lagstiftning bedöms vara nödvändig.

I direktiven anges vidare att utredningen särskilt ska beakta de grundläggande fri- och rättigheterna samt de konsekvenser som eventuella förändringar i 19 kap. brottsbalken får på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Utredningen ska också beakta avgränsningen mot bestämmelserna i lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter.

1.1.2 Bakgrunden till uppdraget

Enligt direktiven har Säkerhetspolisen, i samråd med Åklagarmyndigheten, påtalat ett behov av ett stärkt skydd för staten när främmande makt bedriver obehörig underrättelseverksamhet mot Sverige. Under de senaste decennierna har det skett en förändring av det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde. Enligt Säkerhetspolisen har även den underrättelseverksamhet som sker i Sverige av främmande makt förändrats. Tidigare tog den framför allt sikte på information inom militära områden men den inriktar sig i dag alltmer mot forskning och utveckling inom civila områden. Även politiskt spionage förekommer enligt Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen har angett att förändringarna har inneburit att den nuvarande strafflagstiftningen inte ger ett tillräckligt skydd.

1.1.3 Särskilt om analysen av men-rekvisitet

Spioneribestämmelsen (19 kap. 5 § brottsbalken) är tillämplig endast när det är fråga om uppgifter rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet. Enligt vad som anges i direktiven har Säkerhetspolisen gjort gällande att omläggningen av inriktningen av främmande makts underrättelseverksamhet i Sverige har medfört att bestämmelsens avgränsning är mindre lämplig. Enligt Säkerhetspolisen är det sällan möjligt att fastställa att ett uppenbarande av de enskilda uppgifterna har medfört sådant men som avses i spioneribestämmelsen när det är fråga om underrättelseinhämtning som riktas mot forskning och utveckling inom civila områden.

En annan förändring av betydelse för spioneribestämmelsens tillämpningsområde är det ökande samarbetet med andra länder. Försvarsmakten bedriver i dag en stor del av sin verksamhet i s.k. utlandsmissioner. I direktiven anges att det intresse som finns av att skydda uppgifter om rikets försvar därför kan ha vidgats.

Mot bakgrund av ovan beskrivna förändringar har utredningen i uppgift att analysera om men-rekvisitet i spioneribestämmelsen har en lämplig utformning eller om det behöver ändras samt att ta ställning till om andra förändringar av det straffbara området behövs.

Om utredningen föreslår förändringar av men-rekvisitet ska den även ta ställning till om motsvarande rekvisit i bestämmelserna om obehörig befattning med hemlig uppgift, vårdslöshet med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 7–10 §§ brottsbalken) bör ändras. När det gäller olovlig underrättelseverksamhet anges särskilt att utredningen även ska analysera begreppet ”annan främmande makts säkerhet” i relation till internationella organisationer och föreslå de förändringar som kan behövas.

I direktiven behandlas även frågan om underlaget för prövningen av men-rekvisitet. Säkerhetspolisen har pekat på komplexiteten vid prövningen av rekvisitet, särskilt vid misstanke om underrättelseverksamhet som har en annan inriktning än mot rikets försvar. Utredningens uppgift är att undersöka hur bättre förutsättningar kan skapas för att bedöma men-rekvisitet.

(Utredningens överväganden när det gäller men-rekvisitet redovisas i avsnitt 5.4.)

1.1.4 Särskilt om dold underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspirativa metoder

Enligt Säkerhetspolisen utgör en dold underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspirativa metoder i sig en säkerhetsrisk och något som kan hota rikets säkerhet oavsett om verksamheten avser inhämtning av känsliga uppgifter eller inte. Trots det saknas ett straffbud som uttryckligen tar sikte på sådan underrättelseverksamhet. Även om spioneri och olovlig underrättelseverksamhet är straffbelagt på försöks-, stämplings- och förberedelsestadiet anser Säkerhetspolisen att den nuvarande lagstiftningen är otillräcklig eftersom det i ett så tidigt skede är svårt att avgöra mot vilka intressen som den misstänkta verksamheten i första hand riktas och om verksamheten har medfört sådant men som krävs enligt spioneribestämmelsen.

Utredningen har i uppgift att utreda om det finns behov av en förändrad straffrättslig reglering. Om utredningen anser att det finns ett sådant behov ska det särskilt övervägas om det är möjligt att utforma en väl avgränsad och effektiv lagstiftning som tar i beaktande alla de motstående intressen som kan finnas, däribland yttrandefrihet och informationsfrihet. En given utgångspunkt är enligt direktiven att den underrättelseverksamhet som andra stater

bedriver legitimt eller som öppet deklarerats för svenska myndigheter inte ska påverkas.

(Utredningens överväganden när det gäller dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga och konspirativa metoder redovisas i kapitel 7.)

1.2 Avgränsningar

Mot bakgrund av vad som anges i direktiven har vi avgränsat våra överväganden till frågor som gäller otillåten underrättelseverksamhet som bedrivs av främmande makt och som riktar sig mot svenska intressen. Det innebär att vår översyn av 19 kap. brottsbalken endast har omfattat bestämmelserna om spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, vårdslöshet med hemlig uppgift samt olovlig underrättelseverksamhet. Avgränsningen har också inneburit att vi inte har tagit ställning till ett eventuellt behov av förändringar när det gäller underrättelseverksamhet som t.ex. en s.k. kriminell organisation kan antas stå bakom (se avsnitt 5.4.1). Vidare omfattar våra överväganden enbart sådan underrättelseverksamhet som kan sägas rikta sig mot ett statligt intresse (se dock avsnitt 8.5 angående s.k. flyktingspionage).

1.3 Hur arbetet har bedrivits

Utredningsarbetet påbörjades i maj 2010 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden. Utredningen har sammanträtt vid sammanlagt 22 tillfällen. Däremellan har sekretariatet haft fortlöpande kontakter med experterna.

Det har ingått i utredningsuppdraget att undersöka och beskriva vilket skydd några andra med Sverige jämförbara länder, i första hand de nordiska, har mot främmande makts underrättelseverksamhet och hur deras straffbestämmelser är utformade. En sådan undersökning har genomförts av den tidigare sekreteraren, senare experten, Thomas Kaevergaard på grundval av utländsk lagtext och i förekommande fall förarbeten, doktrin och rättspraxis. Utredningen har också skriftligen inhämtat kompletterande upplysningar från Danmark, Finland och Norge om innehållet i respektive lands strafflagstiftning.

Utredningen har samrått med Yttrandefrihetskommittén (Ju 2003:04) och Utredningen om säkerhetsskyddslagen (Ju 2011:14). Vidare har utredningen följt arbetet med betänkandena Förstärkt skydd för företagshemligheter (SOU 2008:63) och Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott (SOU 2012:44).

2 Bakgrund

2.1 Om underrättelseverksamhet och dess aktörer

2.1.1 Inledning

I detta avsnitt lämnas en allmänt hållen redogörelse för underrättelseverksamhet, dess organisation och aktörer, arbetssätt och omfattning.

Redogörelsen bygger i stor utsträckning på upplysningar som under utredningsarbetet har lämnats av experterna från Säkerhetspolisen och Försvarmakten (den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, Must) samt uppgifter ur litteratur på området. Vissa uppgifter har också kunnat inhämtas från offentligt tryck. Beskrivningen av underrättelseverksamhet har måst hållas generell för att undvika att hemliga uppgifter om enskilda ärenden och berörda myndigheters arbetsformer röjs.

2.1.2 Allmänt om underrättelseverksamhet

Underrättelseverksamhet och spioneri är inte samma sak. Det sambandet får anses råda att spioneri är underrättelseverksamhet, men all underrättelseverksamhet är inte spioneri. Spioneri är etiketten på en form av olaglig underrättelseverksamhet. All underrättelseverksamhet är inte i sig rättsstridig, ens om den riktar sig mot uppgifter om stater och staternas intressen av skiftande slag. Verksamheten kan också bedrivas helt öppet.

Underrättelseverksamhet kan sägas bestå i att samla in och ställa samman information och att på grundval av det samlade materialet göra bedömningar, t.ex. om en kommande händelseutveckling. I mer inskränkt mening avser begreppet den verksamhet som syftar till att kartlägga främmande maktens förhållanden. Underrättelseverksamheten tar inte fasta på vilka förhållanden som helst, utan

specifikt frågor som rör andra aktörer i en yttre miljö: *andra* länders politik, *andra* företags utvecklingsmöjligheter och *andra* partiers faktiska överväganden.¹

All underrättelseverksamhet avser dock inte länder eller konkurrenter. Den kan också avse andra förhållanden i omvärlden, även nationella förhållanden. Polisen bedriver t.ex. kriminalunderrättelseverksamhet genom insamling, bearbetning och analys av uppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

Till begreppet underrättelseverksamhet anknyter begreppet "underrättelsetjänst". Detta begrepp ger verksamheten en mer formell, officiell eller organisatorisk prägel. Underrättelsetjänsten bedriver underrättelseverksamhet exempelvis för en stats räkning. Också här handlar det om att inhämta, bearbeta och delge information som underlag för beslut (jfr Underrättelsetjänsten – en översyn, SOU 1999:37 s. 64). Verksamheten kan omfatta militära, politiska, ekonomiska, etniska och religiösa förhållanden. Inhämning sker genom såväl öppna som hemliga källor.

Underrättelsetjänst handlar i första hand om att följa främmande makters eller organisationers verksamhet och att upptäcka de konkreta hot denna verksamhet kan utmynna i eller utsättas för. Den kan bidra till förändrade slutsatser om skeenden i omvärlden och hos mottagaren leda till olika dispositioner.²

Spioneri är också underrättelseverksamhet och kan utgöra en del av underrättelsetjänstens verksamhet. Ofta handlar det om att utan den rättmätige innehavarens samtycke inhämta information som är hemlig eller förtrolig. Spioneri kan avse insamling av uppgifter som rör en främmande makts militär, industri eller politik till förmån för en annan stat. Verksamheten är till sin natur dold eller konspiratorisk. Begreppet kan sägas omfatta mer kvalificerade former av olaglig underrättelseverksamhet (spioneri som omfattar förhållanden i det egna landet betraktas ofta som något landsförrädiskt).

I samband med diskussioner om underrättelseverksamhet och underrättelsetjänst förekommer begreppet *säkerhetstjänst*. Denna har till uppgift att skydda den egna organisationen och dess verksamhet mot obehöriga intrång.³ På ett högre plan har säkerhetstjänsten till uppgift att skydda landet mot verksamhet som hotar landets inre eller yttre säkerhet. I säkerhetstjänsten ingår säkerhets-

¹ Agrell, *Konsten att gissa rätt – Underrättelsevetenskapens grunder*, 1998, s. 21 ff.

² Jfr Agrell, a.a, s. 22.

³ Agrell, a.a., s. 22.

skydd och säkerhetsunderrättelsetjänst. Det senare avser inhämtning, bearbetning (och analys) och delgivning av uppgifter som rör säkerhetshotande verksamhet. Ett exempel på säkerhetsunderrättelsetjänst är kontraspionage. (Se SOU 2002:87, s. 55 ff.)

2.1.3 Kort om utvecklingen från första världskriget och framåt

Vid första världskrigets utbrott hade samtliga stormakter utom USA väl utvecklade organisationer för underrättelseinhämtning och de flesta försvarsmakter hade underrättelsetjänster. Det var inte bara de krigförande staterna som höll sig med spionorganisationer utan också neutrala länder. Den utvecklingen fortsatte under andra världskriget. Både Tyskland och Storbritannien hade då utvecklat effektiva säkerhetstjänster, vilket gjorde det mycket svårt att framgångsrikt bedriva spionage i dessa länder. I de neutrala länderna förekom dock en omfattande spioneriverksamhet under kriget.

Efter andra världskrigets slut har underrättelseverksamhet, och spionage, ökat avsevärt, mycket till följd av det kalla kriget, då också de tekniska underrättelsemedlen fick allt större betydelse.

Slutet på det kalla kriget har lett till en ökad öppenhet mellan världens stater. Det har dock inte betytt att efterfrågan på underrättelser har minskat. Teknikutvecklingen har också gjort det möjligt att effektivisera underrättelseinhämtningen. Intresseområdena för sådan verksamhet har ändrats, eller vidgats, men de traditionella områdena som försvar och politik är fortfarande betydelsefulla. Inte bara uppgifter som rör försvarsindustri, försvarsförmåga och liknande är av intresse för underrättelsetjänster utan också information om forskning och utveckling inom det civila området (flera underrättelsetjänster har i uppdrag att just främja det egna landets industri).⁴ Den ständigt ökande användningen av informationsteknologi och dess utveckling har skapat ytterligare åtkomstmöjligheter för den som vill skaffa underrättelser både om traditionella

⁴ Se Westerlund, "Russian Intelligence Gathering for Domestic R & D – Short Cut or Dead End for Modernisation", FOI, 2010. Se också för förhållanden i USA bl.a. Annual Report to Congress on Foreign Collection and Industrial Espionage, 2008, Office of the National Counterintelligence Executive; Statement for the Record on the Worldwide Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community for the House Permanent Select Committee on Intelligence, 2011, Office of the Director of National Intelligence; The National Counterintelligence Strategy of the United States of America, 2009, Office of the National Counterintelligence Executive.

”spioneriobjekt” och om nya områden. Samtidigt kan också informationssystemen i sig vara angreppsobjekt, med potentiellt mycket omfattande skadeverkningar.

Det torde också höra till helhetsbilden av ”underrättelsehotet” och underrättelseverksamheten av i dag att verksamheten inte bara utgår från stater utan också från terroristorganisationer och andra icke-statliga aktörer.

2.1.4 Organisation och aktörer

Allmänt om roller och uppgifter

Även om det finns andra underrättelseintressenter eller underrättelsekonsumenter får det anses riktigt att hävda att underrättelseinhämtning fortfarande i betydande utsträckning utgår från stater. En stat kan vilja skaffa sig information om ett annat lands försvarsförmåga, forskning och utveckling inom olika områden, förhandlingspositioner, överväganden inför regeringsbeslut m.m. Viss sådan information kan inhämtas av den intresserade utan att den andra staten behöver besökas. Mycket av informationen finns i öppna källor som är tillgängliga på distans. Den tekniska utvecklingen har varit sådan att information kan inhämtas även på andra sätt utan att informationsinnehavaren uppsöks. Signalspaning är ett exempel på en sådan metod.

Trots möjligheterna till underrättelseinhämtning på distans är det fortfarande vanligt att den eftersökta informationen inhämtas i den stat där den finns. För att lyckas med detta måste den intresserade få tillgång till informationen. Detta låter sig beträffande annat än offentliga uppgifter sällan göras genom att uppsöka myndigheten eller företaget i fråga. Det kan också ha sina sidor att försöka ta sig in i organisationen genom att arbeta för den och på så sätt komma över uppgifterna. Detta är dock inte en utesluten metod – långsiktigheten i underrättelseinhämtningen är inte sällan betydande.

För att kunna komma över informationen krävs ofta en mer eller mindre fast plattform i det land där informationen finns. Verksamheten kräver också medhjälpare. Det behövs alltså någon form av organisation.

I många fall tar underrättelseverksamheten sin utgångspunkt i ett lands beskickning. Det är emellertid sällan som företrädare för en beskickning lyckas eller ens försöker skaffa information på egen

hand. Ett sådant tillvägagångssätt är kanske framgångsrikt när det gäller iakttagelser av föremål och liknande som är belägna på olika platser i landet. Intresset, och möjligen också behovet, av att på sådant sätt skaffa information om exempelvis försvarsanläggningar kan tänkas vara typiskt sett mindre framträdande i dagens läge – erforderliga kartläggningar m.m. har redan gjorts genom observationer eller genom utnyttjande av tillgänglig teknik för distansinhämtning. Att inhämta information genom besök vid försvarsanläggningar och liknande är förstås inte heller riskfritt, eftersom det finns en viss upptäcktsrisk.

Det får därför antas vara vanligare att kontakter etableras med personer som direkt eller indirekt kan ha tillgång till den efterfrågade informationen.

Förutom att information inhämtas från eller med utgångspunkt i ett lands beskickning utnyttjas också bl.a. företag, civil och militär besöksverksamhet samt gästforskare och gäststudenter vid lärosäten.

Den person som för ett främmande lands räkning har till uppgift att skaffa information – själv eller med hjälp av någon annan – eller att bygga upp en organisation för anskaffande av information benämns ofta *underrättelseofficer*. Han eller hon kan vara anställd i sitt hemlands underrättelse- eller säkerhetstjänst, men uppträder i mottagarlandet inte sällan som befattningshavare vid en beskickning (diplomatisk tjänst). En sådan befattning benämns i regel ”täckbefattning”. (Jfr Ds Ju 1979:6 s. 41.)

Den person som underrättelseofficern lyckas etablera samarbete med benämns vanligen *agent*. Agenten är fristående från underrättelse- eller säkerhetstjänsten i så måtto att han eller hon inte är anställd där (andra arrangemang kan säkert förekomma) utan får sitt uppdrag från underrättelseofficern.

De personer som tjänstgör som underrättelseofficerare har ofta en akademisk utbildning. De får utbildning i bl.a. språk, psykologi och underrättelseverksamhet, inbegripet hur de ska agera samt värva och driva agenter. Viss diplomatisk utbildning ingår också.

Medan underrättelseofficerens roll är att ge uppdrag åt och att leda (”driva”) agenten, ankommer det alltså på agenten att anskaffa upplysningar. Också andra uppgifter kan förekomma. Anlitandet som agent behöver inte innebära att personen omedelbart träder i tjänst. Det förekommer s.k. vilande agenter, som inte träder i aktiv tjänst som spion på flera månader eller kanske rent av år. Det finns till och med exempel på att en värvad agent aldrig trätt i aktiv tjänst.

Värvning av agenter

På plats i det land där det finns information som efterfrågas, men inte kan åtkommas på laglig väg, är det som framgått underrättelseofficerens uppgift att finna personer som kan ha tillgång till informationen (målsökningsfasen). Dessförinnan har underrättelseofficeren fått i uppdrag att identifiera var den relevanta informationen finns (sökningssfasen). Den person som valts ut för värvning kartläggs därefter. Underrättelseofficeren studerar hur personens ekonomiska situation ser ut, kartlägger personlighet, familj, umgänge m.m. När en lämplig person har identifierats övergår förberedelserna i kontakttagande. Den första kontakten tycks alltid tillkomma av en slump. Det är fråga om helt oskyldiga kontakter, t.ex. i träningslokaler eller affärer eller vid hundrastning. Därefter inleder underrättelseofficeren en "charmoffensiv" i syfte att utveckla en bekantskap som efter hand fördjupas till vänskap. Den utvalde kanske bjuds på middagar eller idrottsliga eller kulturella evenemang. Han eller hon får efter hand oskyldiga testuppdrag som belönas för att inge en känsla av uppskattning och betydelse. Vaksamheten och omdömet hos den utvalde bryts sakta ned. Denna fas kan ta lång tid, kanske flera år i vissa fall. Underrättelseofficeren rapporterar till sin uppdragsgivare under tiden och bedömningar görs av den tilltänkte agentens lämplighet. Efterhand övergår kontakterna i en värvningsfas. Den utvalde personen börjar bli van vid att lämna över uppgifter till underrättelseofficeren. Till sist kommer det kritiska ögonblicket, själva genombrytningen. Man börjar beröra känslig och hemlig information. Frågan är om den tilltänkte agenten är beredd att lämna ut sådan information.

När känslig information ska inhämtas sker det med höga krav på säkerheten. Kontakter tas under "konspiratoriska" former, varvid olika antiövervakningsåtgärder genomförs (t.ex. omotiverade byten av färdmedel för att nå mötesplatsen). När agenten väl är värvad tilldelas han eller hon olika uppgifter. Vederbörande kan också förses med olika slags teknisk utrustning för fullgörande av uppgifterna. Agenten kan få skriva rapporter som vidarebefordras till "uppdragsstaten".

I det fortsatta samarbetet mellan underrättelseofficeren och agenten används i stor utsträckning "konspiratoriska" metoder, t.ex. döda brevlådor, anlåtande av kurirer, kommunikation via satellit, gemensamt tillgängliga e-postkonton, kortvågsradio för mottagande av meddelanden och annan särskild kommunikationsutrust-

ning samt att lämna meddelanden i bilder som skickas eller finns tillgängliga på internet. (Se bl.a. Ds Ju 1979:6 s. 41 f.)

Denna beskrivning utgår från att det är en underrättelseofficer som söker upp potentiella agenter. Det förekommer emellertid också att kontakt tas den omvända vägen, dvs. att någon uppsöker en underrättelseofficer eller annan företrädare för en stat och erbjuder sina tjänster som agent, s.k. ”walk-in agents”. Det är inte alla sådana kontakter som leder till att personen får uppdrag som agent. Det förekommer dock i viss utsträckning att personen tas om hand och ges den utbildning som behövs.

Avslutningsvis ska här nämnas att ambitionen att som agenter värva personer med mer eller mindre direkt tillgång till efterfrågade uppgifter inte med nödvändighet innebär att det är svenska medborgare eller permanent eller för längre tid här boende personer som söks. Vissa stater underrättelsetjänster föredrar att som agenter anlita egna landsmän här i landet, t.ex. gästforskare och studenter. Det behöver inte heller vara så att underrättelseofficern nöjer sig med att värva en person som agent utan hon eller han kan anlita flera personer, varigenom inhämtningen av uppgifter blir mer fragmentiserad – var och en bidrar kanske med ett mindre antal uppgifter, men tillsammans ges en helhetsbild som avslöjar känsliga förhållanden.

Vem blir spion?

Ett entydigt och allmängiltigt svar på den frågan är förmodligen inte möjligt att ge. Forskningen på området tycks inte vara särskilt omfattande. Det amerikanska forskningscentret Defense Personnel Security Research Center (PERSEREC) har sedan år 1986 drivit en databas med uppgifter från USA om spioneri och gärningar som anknyter till spioneri, t.ex. försök, anstiftan och stämpling. I databasen fanns år 2008 uppgifter om 173 personer som under tiden 1947–2007 ertappats med att vara spioner. Forskningscentret har sammanställt uppgifter från medier, avhandlingar och annan litteratur om fallen. PERSEREC publicerade sin tredje rapport under år 2008. Ett syfte med datainsamlingen och rapporterna är att finna indikatorer på spioneri och likartad verksamhet för att stärka säkerhetsskyddet och således motverka röjande av hemlig eller annars känslig information. Rapporten ”Changes in Espionage by

Americans: 1947–2007”⁵ delar in gärningsmännen i tre grupper med utgångspunkt i när brottsligheten inleddes. Den första gruppen avser perioden 1947–1979, den andra 1980–1989 och den tredje avser 1990–. Vidare finns i rapporten ett fördjupat studium av 11 gärningsmän som inledde sin verksamhet från 2000. De insamlade uppgifterna har avsett biografiska data, anställning, säkerhetsklassificering, särdrag i den brottsliga verksamheten, drivkrafter och effekter. Av rapporten framgår sammanfattningsvis bl.a. följande.

De flesta spionerna i undersökningen är män, även om det finns exempel på kvinnliga spioner. I studien har konstaterats att det skett en förskjutning mot något äldre gärningsmän: drygt 80 procent var äldre än 30 år och knappt hälften var över 40 år. Det konstateras vidare att senare tids spioner är högre utbildade än tidigare grupper av gärningsmän. Ungefär två tredjedelar av gärningsmännen var födda i USA. Det konstateras att det skett en ökning av antalet spioner som har utländsk anknytning (släkt eller nära vänner utomlands) eller utländska affärs- eller yrkeskontakter. I gruppen gärningsmän som inlett sin brottslighet från år 1990 var ungefär två tredjedelar civilanställda och återstoden militärer. De uppgifter som gärningsmännen haft (lovlig) tillgång till har oftare klassificerats som hemliga (secret) än som särskilt hemliga (top secret). Antalet personer som inte haft tillgång till klassificerad information har ökat bland gärningsmännen. Dessa personer har använt olika metoder för att komma över skyddad information, bl.a. stöld eller utnyttjande av personer med tillgång till informationen.

Sedan år 1990 har 84 procent av spionerna lyckats röja information. Från samma tid har 40 procent av spionerna avslöjats omedelbart eller efter mindre än ett år, 41 procent lyckades vara aktiva i mellan ett och fem år och 19 procent var verksamma längre tid än fem år. Det framgår vidare att 67 procent av gärningsmännen begick spioneri frivilligt, dvs. utan att först ha värvats. Av de som blev värvade stod främmande underrättelsetjänster för värvningen i två tredjedelar av fallen. Det har konstaterats att länder i Asien och Sydostasien blivit vanligare som mottagare av information. Det samma gäller länder i Central- och Sydamerika.

Vad gäller drivkrafter att begå spioneri konstateras att från år 1990 har pengar varit den huvudsakliga drivkraften i bara sju procent av fallen. I många fall var dock pengar en av flera drivkrafter

⁵ Technical Report 08-05 March 2008, författad av Katherine L. Herbig, Northrop Grumman Technical Services.

och då den starkaste. I övrigt drevs spionerna av dubbla lojaliteter, missnöje och bitterhet (hämnbegär), inställsamhet, tvång, spänning och självförverkligande. I 33 procent av samtliga 173 fall som finns i databasen har brottsligheten utlösts av någon form av personligt problem, kris eller på annat vis omtumlande händelse, t.ex. skilsmässa, nära anhörigs eller väns dödsfall, förflyttning eller andras uppfattning om radikalt förändrat beteende.

I rapporten redovisas som nämnts en mer fördjupad studie av de 11 senaste spioneribrotten sedan år 2000. Denna del av studien visar på fler gärningsmän som är naturaliserade medborgare i USA och flera som haft utländsk anknytning genom släkt eller vänner eller affärskontakter. Nio av de elva hade frivilligt erbjudit sig att spionera eller tagit initiativ till verksamheten själva. Flertalet av gärningsmännen omfattades av någon form av säkerhetsklassificering. I sex av fallen var mottagaren en terroristgrupp eller hade sådana kopplingar. Inte i något av de elva fallen fick gärningsmannen pengar, även om betalning begärts i några av fallen. Den främsta drivkraften var dubbla lojaliteter. Därefter kom missnöjdhet (bitterhet, hämnd för förment oförrätt) och försök att ställa in sig hos personer som kunde erbjuda status, förmåner och makt. Flera av gärningsmännen hade samlat på sig information för framtida bruk. Fyra av de elva gärningsmännen led av allvarliga psykiska eller emotionella problem som bidrog till deras försök att anskaffa eller röja uppgifter. Bruk av datorer och internet förekom i flera fall, vilket enligt rapporten visar på att spionage anpassat sig till moderna former för hur information skapas, lagras, återfinns och överförs.

De personligheter som identifierats har beskrivits som grandiosa, narcissistiska, manipulativa, impulsiva, spänningssökande, behov av att känna sig värdefull, lättleddhet, extrem lojalitet och omnipotens.

Slutsatser som dragits av denna undersökning är att det som behövs för att skapa en spion är tillfälle, motiv, bristande inre kontroll och ineffektiv yttre kontroll.

2.1.5 Underrättelsekällor och källkategorier

Vilka metoder använder sig underrättelsetjänster av för att komma över information? Två huvudgrupper kan urskiljas: mänsklig insamling och teknisk insamling. När det gäller källkategorierna utgörs dessa av öppna och hemliga källor.

De flesta underrättelseorganisationer arbetar både med öppna och med hemliga, slutna, källor samt med mänsklig och teknisk insamling. För insamlingsarbetets organisation och utförande spelar skillnaden i tillvägagångssätt en avgörande roll. En rad överväganden avgör om en agent ska skickas till eller verka i ett område eller om tekniska sensorer från för ändamålet lämplig plattform ska användas. De tekniska systemen medger automatik, snabbhet och massinhämtning. De anfäktas inte av tvivel. Människor å andra sidan kan göra flera iakttagelser av olika slag, även sådana som inte varit förutsedda.⁶

Den *mänskliga insamlingen* benämns ofta med akronymen HUMINT (av engelskans "human intelligence"). Människor som underrättelsekällor har avsatt spår av skräck, svek och lidande genom historien. Att använda människor för ett överordnat syfte har alltid varit komplicerat och upphör aldrig att vara det. Människor som går underrättelsetjänsters ärenden vet ibland om det, men i många fall har tanken aldrig slagit dem in. De tillhör den stora anonyma skaran i den mänskliga insamlingens lägsta division.⁷ Här rör det sig uppenbarligen om personer som inte anlitats som agenter.

De mänskliga underrättelsekällorna kan efter grad av tillgänglighet, behov av skydd, informationspotential och kvalitet beskrivas som en pyramid. I basen av pyramiden finns de oftast förekommande och minst komplicerade källorna. Det handlar om resenärer, journalister, lokalbefolkning, flyktingar m.fl. Högre upp i pyramiden återfinns t.ex. politiska motståndsrörelser, exilgrupper eller exilregeringar. Många av dessa lämnar gärna information, men pålitligheten kan variera. I toppen av pyramiden finns de exklusiva källorna, avhoppare, spontanagenter, infiltratörer och informatörer. De har tillgång till specifik och med andra underrättelsemedel oåtkomlig information. De exklusiva källorna är de som kan ge mest, men som är svårast att komma åt och är förknippade med störst

⁶ Agrell, *Konsten att gissa rätt – Underrättelseverksamhetens grunder*, 1998, s. 83.

⁷ Agrell, a.a., s. 85 f.

risker.⁸ Betydelsen av dessa exklusiva källor är mest framträdande i tidiga skeden av en beslutsprocess – bakomliggande målsättningar och bevekelsegrunder liksom interna motsättningar. En enda väl placerad källa kan ge mer av konkret underrättelsevärde än alla andra tillgängliga insamlingsmetoder tillsammans.⁹

Teknisk insamling är ett samlingsbegrepp för ett stort antal olika underrättelsekällor ur vilka skilda typer av information kan hämtas. Det gemensamma för dessa insamlingsmetoder är användningen av instrument för att förstärka eller ersätta de mänskliga sinnen.¹⁰

Exempel på teknisk insamling är:

- signals intelligence (SIGINT), i vilken också ingår kommunikationsspaning (COMINT) och elektronisk spaning (ELINT), dvs. olika former av inhämtning genom avlyssning av signaler,
- hacker/hacking intelligence (HACKINT), informationsinsamling genom intrång i datasystem,
- open source intelligence (OSINT), insamling från öppna källor, t.ex. internet,
- picture intelligence (PICINT), där information inhämtas genom bildupptagning.

Information inhämtas inte bara från slutna, hemliga, källor utan också öppna sådana. Olika slag av öppna källor kan t.o.m. utgöra det centrala materialet för underrättelseanalysen. Med *öppna källor* avses i allmänhet böcker, tidningar, tidskrifter och vetenskapliga publikationer. Hit hör också elektroniskt tillgängliga uppgifter i databaser och på internet. Begreppet avser alltså information som finns tillgänglig utan att särskilda insamlingsmetoder behöver tillgripas.¹¹

Underrättelsevärdet i öppna källor varierar mellan olika källkategorier och mellan olika underrättelsefrågor. Problemet ligger i tolkning och analys. Att materialet är öppet innebär inte att det är lättåtkomligt och allt som i princip är tillgängligt är förstås inte lika intressant eller relevant. Även om materialet är lättåtkomligt kan

⁸ Agrell, a.a., s. 86.

⁹ Agrell, a.a., s. 90.

¹⁰ Agrell, a.a., s. 95.

¹¹ Agrell, a.a., s. 105.

det krävas goda språkkunskaper eller olika slag av specialkompetenser för att tillgodogöra sig det.¹²

De öppna källorna kan bara utnyttjas till den gräns som bestäms av vad andra gjort tillgängligt eller underlåtit att göra otillgängligt. De öppna källorna lämnar, även där uppfinningsrikedomen är stor, ett begränsat utrymme för aktiv insamling av svåråtkomliga uppgifter. De öppna källornas huvudsakliga värde ligger i ett mer begränsat bevakande av ett informationsflöde.

Det viktigaste särdraget hos de *slutna källorna* är deras förutsägbarhet, kontrollerbarhet och penetrationsförmåga. Det handlar om källor som fortlöpande kan förutses producera material. Dessa källor utgör instrument: speciella organisationer, personal och utrustning, som kan inriktas mot specificerade mål och frågeställningar. Den exklusiva karaktären hos insamlingsmedlen, deras penetrationsförmåga, gör det möjligt att komma åt också det som inte tillhandahålls eller aktivt undanhålls. Hur mycket mängden material än ökar och hur stor möda som än läggs ner på att insamla och utnyttja de uppgifter som är öppet tillgängliga så finns det förr eller senare en gräns som inte går att komma över och bortom vilken bara de specifika underrättelsemedlen kan verka.¹³

2.1.6 Omfattning

Flera stater som bedriver olovlig underrättelseverksamhet här i landet har visat sig ha en betydande kapacitet för inhämtning. Enligt Säkerhetspolisens bedömningar har mer än 15 länder underrättelseofficerare på plats i Sverige. Det förekommer också inresande underrättelseofficerare, dvs. personer som inte är fast stationerade här i landet.

Många stater anmäler att de har ett antal underrättelseofficerare på plats i Sverige som arbetar öppet. De anmälda bedöms utgöra omkring en fjärdedel av alla underrättelseofficerare som finns här i

¹² Agrell ger följande exempel på öppet tillgängliga massdata som kan vara intressanta för besvarandet av utpräglade underrättelsefrågor (s. 108): Efter kriget vid Persiska viken 1991 tillsatte FN en särskild kommission med uppgift att övervaka förstörandet av Iraks arsenal av massförstörelsevapen och anläggningar för att utveckla sådana. Ett grundläggande problem för kommissionen och dess experter var att kartlägga arten och omfattningen av det irakiska vapenprogrammen, vilka de irakiska myndigheterna på alla sätt försökte maskera. Ett viktigt material fick kommissionen genom att spåra och samla uppgifter om tusentals irakiska studenter och gästforskare som helt öppet vistats vid olika lärosäten runt om i världen. För de enskilda länderna och universiteten hade allt förefallit okontroversiellt- vad irakierna sysslat med framgick först av den samlade bild som ingen tidigare ställt samman.

¹³ Agrell, a.a., s. 110.

landet. Varje officer kan antas ha flera tiotal kontakter, vilka de underhåller med flera möten per år. Det sammanlagda antalet kontakter här i landet mellan underrättelseofficerare och andra personer kan alltså vara betydande. Det finns dock ett mörkertal. Underrättelseinhämtning sker också från andra plattformar än ambassader och andra beskickningar, t.ex. företag, organisationer, lärosäten och nyhetsbyråer. Underrättelsepersonal kan även komma inresande för enstaka uppdrag för att sedan återvända till hemlandet. Sådana icke-traditionella plattformar utgör sannolikt ett mycket större antal än de traditionella.

Det är alltså svårt att sätta något exakt tal på antalet underrättelseofficerare och agenter i Sverige. Det kan emellertid enligt Säkerhetspolisen röra sig om från något under ett hundra upp till några hundra underrättelseofficerare och, med utgångspunkten att varje officer kan hantera 1–4 personer, mellan ett drygt hundratal till upp över tusen agenter. Därtill kommer agenter vid de icke-traditionella underrättelseplattformarna. Enligt Säkerhetspolisens uppskattning uppgår det antal personer som kan misstänkas utöva brott eller planera att utöva brott mot rikets säkerhet till flera hundra.

Underrättelseverksamheten bedrivs långsiktigt och systematiskt. Den pågår ständigt. Flera stater skjuter till mer medel för verksamheten och underrättelsetjänsternas mandat vidgas.

Den främmande underrättelseverksamheten är inriktad mot flyktingar, dissidenter och diaspora, myndigheter, tredje part (utländska intressen här i landet), den centrala statsledningen och Regeringskansliet, teknik och forskning, det militära försvaret och militär teknologi, politisk påverkan, politiska institutioner och totalförsvaret i övrigt. Det pågår också underrättelseverksamhet mot Sverige som syftar till konflikt- och krigsförberedelser. Det är framför allt stater som står bakom denna verksamhet, även om det inte kan uteslutas att också vissa terroristorganisationer ägnar sig åt underrättelseverksamhet i någon utsträckning.

2.2 Diplomatiska och konsulära befattningshavares ställning

2.2.1 Inledning

Föregående kapitel har syftat till att beskriva hur underrättelseverksamhet generellt sett bedrivs. Det har av denna redogörelse framgått att personer som är verksamma som s.k. underrättelseofficerare inte sällan har en täckbefattning vid sitt hemlands beskickning i den stat där verksamheten bedrivs. Det förekommer också att verksamheten som underrättelseofficer sker vid sidan av den diplomatiska eller konsulära befattningen, om än på uppdrag av den egna staten.

Då således en funktion vid en stats beskickning ofta utgör den plattform från vilken en underrättelseofficer verkar finns det anledning att i korthet redogöra för diplomatiska och konsulära befattningshavares rättsliga ställning. Sådana befattningshavare åtnjuter i betydande utsträckning ett särskilt skydd mot mottagarlandets straffrättsliga lagstiftning och mot ingripande vid misstanke om brott. De regler som gäller i detta avseende redovisas i det följande.

2.2.2 Diplomatiska befattningshavare

Allmänt om rättsreglerna

Bestämmelser om diplomaters (beskickningschefer, diplomatisk personal m.fl.) ställning finns i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser av den 18 april 1961. Sverige har tillträtt konventionen (SÖ 1967:1). Bestämmelserna införlivades i svensk rätt genom lagen (1966:664) med vissa bestämmelser om immunitet och privilegier, som ersatts av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Konventionens innehåll i relevanta delar

För att upprätta diplomatiska förbindelser och ständiga diplomatiska beskickningar krävs de berörda staternas samtycke (artikel 2). En beskickningschef får inte ackrediteras förrän den mottagande staten beviljat vederbörande agremang (artikel 4). Den mottagande

staten är inte skyldig att redovisa skälen för sin vägran att bevilja agremang.

Som utgångspunkt gäller att den sändande staten efter eget gottfinnande får utse medlemmarna av beskickningspersonalen, dvs. de personer som tillhör beskickningens diplomatiska, administrativa och tekniska personal samt dess tjänstepersonal (artikel 7). Den mottagande staten kan dock kräva att namnen på militär-, marin- och flygattachéer i förväg underställs den för godkännande.

Varje stat har rätt att när som helst och utan att ge några skäl förklara beskickningschef eller medlem av den diplomatiska personalen persona non grata eller annan anställd för icke önskvärd (artikel 9). Den sändande staten ska i sådant fall antingen återkalla den berörda personen eller entlediga honom eller henne från tjänsten vid beskickningen.

Enligt artikel 10 ska den mottagande statens utrikesministerium eller annat ministerium underrättas om utseende av beskickningsmedlem, hans eller hennes ankomst eller slutgiltiga avresa eller entledigande från tjänsten vid beskickningen. Underlåtenhet att lämna sådana meddelanden är inte sanktionerad på annat sätt än genom artikel 9.

Beskickningslokaler är okränkbara och företrädare för den mottagande staten får inte utan beskickningschefens medgivande bereda sig tillträde dit (artikel 22). Sådan lokal, dess inredning och annan egendom som finns där samt beskickningens fortskaffningsmedel ska vara undantagna från husrannsakan, rekvisition, beslag och exekutiva åtgärder. Också beskickningens arkiv och handlingar ska vara okränkbara, var de än finns (artikel 24). I artikel 30 slås fast att diplomatisk företrädares privatbostad ska åtnjuta samma okränkbarhet och samma skydd som beskickningslokaler. Detsamma gäller sådan företrädares handlingar, korrespondens och, som huvudregel, egendom. Med ”diplomatisk företrädare” avses beskickningschefen och medlem av beskickningens diplomatiska personal, dvs. personal som har diplomatisk ställning (artikel 1 d och e).

En diplomatisk företrädare ska åtnjuta okränkbarhet till sin person. Han eller hon får inte underkastas någon form av anhållande eller annat frihetsberövande (artikel 29). Konventionen anger också att diplomatisk företrädare åtnjuter immunitet i fråga om den mottagande statens domsrätt i straffrättsligt hänseende (artikel 31; den sändande staten kan enligt artikel 32 häva immuniteten). En

sådan företrädare är även befriad från vittnesplikt. Också andra personalkategorier än den nu nämnda och anhöriga åtnjuter i viss utsträckning samma immunitet som diplomatiska företrädare.

Den som har rätt till immunitet är likväl enligt artikel 41 skyldig att lyda den mottagande statens lagstiftning, om detta inte inkräktar på hans eller hennes immunitet och privilegier.

Särskilt om befattningshavares okränkbarhet och straffrättslig immunitet

En diplomatisk företrädare ska alltså åtnjuta okränkbarhet till sin person och får inte underkastas frihetsberövande. Förbudet mot frihetsberövande torde inte vara det enda värnet av diplomatens person som bestämmelsen förutsätter. Även andra personella tvångsmedel, t.ex. kroppsvisitation, bör innefatta en otillåten kränkning (jfr 2 kap. 6 § regeringsformen).

Det har hävdats i doktrinen att immunitetsbestämmelserna innefattar straffprocessuell immunitet och att således tvångsmedel, såväl reella som personella, inte får användas mot en diplomatisk företrädare.¹⁴ Beslag skulle med detta synsätt inte kunna ske hos en diplomatisk företrädare, ens om föremålet i fråga uppenbart är åtkommet genom brott eller inte utgör företrädarens egendom (annat möjligen när ett omhändertagande av egendom sker i preventivt syfte, dvs. för förhindra brottslighet).

En diplomat kan alltså inte hållas straffrättsligt ansvarig för gärningar här i landet, om inte den sändande staten upphäver immuniteten. Bestämmelsen förefaller avse lagföring på grund av brott (jfr prop. 1966:148 s. 11). Bestämmelsen begränsar sig inte till prövning av straffansvar i domstol utan får antas omfatta också summariska förfaranden som resulterar i föreläggande av ordningsbot eller strafföreläggande.

Med tanke också på skyddet för diplomaters privatbostäder och egendom förefaller möjligheterna att tvångsvis kunna åstadkomma sådana personers medverkan i brottsutredning sammanfattningsvis vara mycket små, även om syftet är att lagföra någon som inte åtnjuter immunitet.

¹⁴ Sjöholm, Om den diplomatiska immuniteten mot tvångsinsgripanden, SvJT 1973 s. 208 ff., Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas, 2:a upplagan, 2009, s. 751 och Mahmoudi, Some remarks on Diplomatic Immunity from criminal jurisdiction i Festskrift till Lars Hjerner, Studies in International Law, 1990, s. 339 f.

En diplomat är inte heller skyldig att avlägga vittnesmål. Med detta avses i vart fall att vittna i mål eller ärende i domstol. Frågan är om bestämmelsen också omfattar förhör under förundersökning. Enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken må förhör hållas med envar, som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen. I doktrinen har den uppfattningen uttryckts att diplomaten inte är skyldig att underkasta sig förhör under förundersökning.¹⁵ Immuniteten skulle alltså sträcka sig längre än undantag från skyldighet att inställa sig som vittne i domstol. Det bör poängteras att en diplomatisk företrädare inte är *skyldig* att vittna; inget hindrar dock att denne går med på att höras som vittne.

Den omständigheten att det inte är möjligt att ingripa straffrättsligt mot en diplomatisk företrädare anses inte utgöra hinder mot att det vidtas åtgärder för att hindra en sådan person från att begå brott eller att avbryta pågående brottslighet; immuniteten anses hindra repressiva åtgärder men inte preventiva.¹⁶

2.2.3 Konsulära befattningshavare

Inledning

Det är inte känt i vilken utsträckning underrättelseofficerare eller motsvarande använder sig av konsulär täckbefattning. Det kan mot bakgrund av en mer begränsad immunitet för konsulära befattningshavare förmodas att det inte är särskilt vanligt förekommande.

I det följande redovisas ändå helt kort några bestämmelser om konsulära befattningshavares ställning. Sådana bestämmelser finns i Wienkonventionen om konsulära förbindelser av den 24 april 1963 (SÖ 1974:10). Sverige är part i konventionen och denna har införlivats med svensk rätt genom, numera, lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (3 §).

Konventionens bestämmelser i relevanta delar

Upprättande av konsulat sker med den mottagande statens (värdstatens) samtycke (artikel 4). Konsulatschefer utnämns av den sändande staten och ska godkännas av värdstaten (artikel 12). Annan

¹⁵ Sjöholm, a.a. s. 213, och Lindberg, a.a. s. 756.

¹⁶ Lindberg, a.a., s. 760.

konsulatspersonal tillsätts fritt av sändande stat. Andra konsulter än konsulatschefer ska anmälas till värdstaten med angivande av namn m.m. Uppgifter ska också lämnas om annan personal, bl.a. dess tillsättning och när den anländer (artikel 24).

Också befattningshavare vid konsulat kan förklaras persona non grata eller ej önskvärd (artikel 23).

Konsulatslokaler ska vara okränkbara (artikel 31). Även konsulatsarkiv och konsulära handlingar är okränkbara (artikel 33).

Konsulter får inte anhållas eller häktas i avvaktan på rättegång annat än för grova brott och endast efter beslut av behörig judiciell myndighet. Med undantag för sådant frihetsberövande får konsulter inte fängslas eller underkastas annan form av inskränkning av sin personliga frihet utom för verkställighet av lagakraftvunnen dom (artikel 41).

Konsulter och konsulatstjänstemän är inte underkastade värdstatens judiciella eller administrativa myndigheters domsrätt såvitt angår deras handlande vid fullgörandet av konsulära uppgifter (artikel 43).

Medlemmar av konsulatspersonalen (med detta begrepp avses andra konsulter än konsulatschefen, konsulatstjänstemän och medlemmar av tjänstepersonalen, artikel 1.1 h) kan kallas att inställa sig som vittnen under rättegång eller administrativt förfarande. En konsul som vägrar att vittna kan inte bli föremål för tvångsmedel eller andra påföljder. Vittnesplikten omfattar inte sådant som har samband med deras tjänsteutövning eller att förete officiella skrivelser och handlingar som rör denna. Detta följer av artikel 44.

Den sändande staten kan enligt artikel 45 häva immuniteten.

Alla som åtnjuter privilegier och immunitet är skyldiga att iaktta den mottagande statens lagar och förordningar, om detta inte inkräktar på deras privilegier och immunitet (artikel 55).

Särskilda bestämmelser om konsulers vittnesmål finns i lagen (1970:86) om befrielse för utländsk konsul från skyldighet att avlägga vittnesmål m.m. I lagen stadgas bl.a. att lönad konsul som är anställd i främmande stats tjänst här i landet och som inte är svensk medborgare inte är skyldig att avlägga vittnesmål (1 §). Lagen torde avse skyldigheten att inställa sig som vittne inför domstol (jfr prop. 1970:19 s. 5).

3 Nuvarande reglering

3.1 Historik

3.1.1 Lagstiftningen före år 1940

I 1864 års strafflag, i dess ursprungliga lydelse, saknades bestämmelser om spioneri i modern mening. Strafflagens 8 kap. innehöll i huvudsak endast stadganden om s.k. krigsspioneri.

Spionerilagstiftningen förändrades år 1913. Ändringarna hade sin bakgrund i att det svenska försvarets utveckling hade tilldragit sig ökad uppmärksamhet från främmande staters sida. Det var då inte bara ”krigsmedlen” som stod i fokus utan också förhållanden av betydelse för krigföringen, t.ex. terrängen, kommunikationer och underhållsmöjligheter. Det ansågs bl.a. på grund av detta finnas behov av att skydda militära hemligheter också i fredstid. (Se NJA II 1913 s. 287 ff.)

1913 års ändringar innebar bl.a. att det i 8 kap. strafflagen infördes bestämmelser som straffbelade att för obehörig uppenbara militära hemligheter och att sätta sig i besittning av sådana hemligheter. Bestämmelserna har sagts innebära kriminalisering av spioneri i modern mening (jfr Ds Ju 1975:16 s. 13).

Under 1930-talet genomfördes omfattande förändringar av spionerilagstiftningen. Spioneriverksamhet som riktade sig mot uppgifter av icke hemlig natur straffbelades. Detta motiverades med att även sådana uppgifter kunde, när de sammanstälts, ge upplysning om förhållanden av hemlig natur. Vidare ansågs att även annat än förhållanden som rörde försvarsväsendet borde anges som spioneriobjekt, med hänsyn till den dåvarande krigföringens totala karaktär. Bl.a. mot denna bakgrund infördes bestämmelser som straffbelade att i syfte att gå främmande makt tillhanda anskaffa, låta anskaffa, ta befattning med eller åta sig att anskaffa uppgifter angående förhållanden rörande riket eller annan makt, vilkas meddelande till främmande makt kunde skada rikets försvar eller

folkförsörjning eller dess vänskapliga förbindelser med främmande makt. (Se NJA II 1939 s. 650 ff.).

3.1.2 1940 och 1942 års ändringar i 8 kap. strafflagen

Redan under år 1939 inleddes en ny översyn av spionerilagstiftningen. Bakgrunden var åter det moderna krigets totala karaktär. Det framhölls att detta förutsätter kunskap om politiska rörelser, folkstämningar inom landet, industri och handel, kommunikationsmedel, anläggningar för kraftförsörjning m.m. Det antogs att handelsspioneriet kommit att ofta ha väl så stor betydelse som det militära spioneriet. För att kriget ska nå ett snabbt avgörande måste de önskade uppgifterna till stor del införskaffas redan i fredstid. Uppgiften var därför att eftersträva att göra straffbestämmelserna allmänt tillämpliga på sådana handlingar som kunde skada rikets säkerhet. (Se NJA II 1941 s. 7 ff.)

Efter denna översyn kom 8 kap. strafflagen bl.a. att innehålla straffbestämmelser som omfattade krigsspioneri (8 §), anskaffande av hemliga uppgifter som rörde försvaret, folkförsörjningen eller rikets vänskapliga förbindelser med främmande makt (9 §) och utlämnande av sådana uppgifter som angavs i 9 § (10 §). Nu nämnda gärningar utgjorde spioneri om brottet begicks för att gå främmande makt tillhanda (11 §). Spioneribrottet omfattade också viss annan befattning med uppgifter om bl.a. försvaret, dock att det inte uppställdes krav på att uppgifterna var hemliga och att straffskalan var mildare (14 § första stycket). Slutligen fanns i kapitlet en bestämmelse om bedrivande i annat fall av hemlig underrättelseverksamhet i militärt eller politiskt syfte för främmande makts räkning (14 § andra stycket). (Se NJA II 1941 s. 29 ff.)

De båda bestämmelserna i 8 kap. 14 § avsåg dels uppgifter som inte var hemliga eller som inte angick Sveriges förhållanden, dels sådan underrättelseverksamhet som inte hunnit leda till att uppgifter anskaffats. Det kan också nämnas att 8 kap. 26 § strafflagen upptog en bestämmelse om straff för förberedelse till spioneri för den som åtog sig eller erbjöd sig att utföra sådan verksamhet. (Se NJA II 1941 s. 35 f.)

Under år 1942 genomfördes ytterligare ändringar. Bl.a. bröts gärningen i 8 kap. 14 § andra stycket ut och placerades i 14 a § med brottsbeteckningen olovlig underrättelseverksamhet. (Se prop. 1942:27 s. 8 ff.)

3.1.3 En fullständig översyn av spionerilagstiftningen

1948 års ändringar

Ett arbete som innebar ett mera omfattande successivt förnyande av strafflagens speciella del bedrevs av Straffrättskommittén. Kommittén föreslog i sitt betänkande Lagstiftning om brott mot staten och allmänheten (SOU 1944:69) omfattande ändringar i 8 kap. strafflagen. Det ansågs att bestämmelserna i kapitlet efter ”upprejade partiella reformer blivit alltför detaljerade och splitttrade” och föreslogs att bestämmelserna skulle sammanföras till ett fåtal paragrafer. (A. bet. s. 112 f. och s. 127.)

Departementschefen godtog i allt väsentligt förslagen (prop. 1948:80 s. 42).

Spioneribestämmelsen fick följande lydelse i propositionen (8 kap. 4 §):

Den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar eller lämnar uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export eller förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för försvaret eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, dömes, evad uppgiften är riktig eller ej, för spioneri till straffarbete i högst sex år eller, om brottet är ringa, till fängelse. Samma lag vare, där någon med uppsåt som nu sagts obehörigen framställer eller tager befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

Bestämmelsen exemplifierade vad som kunde vara föremål för spioneri. Det var inte bara rent militära förhållanden som avsågs. Det krävdes inte att uppgifterna varit hemliga. Straffrättskommittén hade i anslutning till detta anfört (a. bet. s. 129) följande. ”Att ett sådant krav, vari anses ligga mera än att uppgiftens meddelande till främmande makt skulle vara till men för riket, uppställts i SL 8:9 torde sammanhånga med att där ej fordras uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Då detta subjektiva krav uppställs i förevarande paragraf torde här lika litet som i SL 8:14 böra göras den ytterligare begränsning, som ligger i krav på viss hemlig natur hos uppgiften.”

Straffrättskommittén anförde också att det var uppenbart att uppgift om ett sakförhållande som är allmänt känt, ”ej blott inom riket, icke rymmes under paragrafen, ty sådan uppgift angår tydligen ej förhållanden vilkas uppenbarande för främmande makt kan medföra men”. Kommittén framhöll dock att ”ett systematiskt

insamlade av uppgifter, vilka var och en för sig äro ofarliga, kan vara menligt för rikets säkerhet och därför falla under paragrafen, t.ex. uppgifter om trafiken i en hamn". (A. bet. s. 129.) Såvitt framgår hade inte departementschefen några invändningar mot dessa ståndpunkter.

När det gällde menrekvisitet upptogs "såsom en generalklausul annat men för rikets säkerhet" (a. bet. s. 129). Som exempel på sådant men angav Straffrättskommittén uppgifter om beslut av regeringen eller om underhandlingar med främmande makt, genom vilka vårt lands utrikespolitiska läge väsentligt försämras utan att de likväl angår rikets försvar. Departementschefen anförde om detta att kravet på fara för rikets säkerhet måste anses innefatta en begränsning till verkligt betydelsefulla ting (a. prop. s. 123).

Det spelade för straffansvar inte någon roll om uppgiften var riktig eller inte. Departementschefen anförde att det avgörande för bestämmelsens tillämpning var att uppgiften hänförde sig till ett kunskapsområde som till sin natur är sådant att ett uppenbarande av vad som faller därunder regelmässigt är ägnat att medföra skada i något av de i paragrafen angivna hänseendena. (a. prop. s. 123.)

Departementschefen ansåg i likhet med Straffrättskommittén att straffansvar skulle kunna inträda inte bara om det förelegat syfte att gå främmande makt tillhanda, utan "så snart vanligt uppsåt – även eventuellt uppsåt att göra detta funnits" (a. prop. s. 124).

Departementschefen instämde även med Straffrättskommittén om att det borde införas en bestämmelse om grovt spioneri.

Riksdagen hade inga invändningar mot vad som föreslagits i propositionen i dessa delar (första lagutskottets utlåtande 1948:39).

Departementschefen ansåg liksom Straffrättskommittén att det fanns behov av en straffbestämmelse som omfattade gärningar vilka objektivt utgjorde spioneri, men där gärningsmannen saknat uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Sådana gärningar kunde innebära allvarlig fara för riket. Departementschefen anslöt sig till kommitténs uppfattning att det var nödvändigt att inskränka straffbestämmelsen till hemliga uppgifter. Till skillnad från kommittén ansåg departementschefen att det fanns anledning att skilja uppsåtliga och oaktsamma gärningar åt. Bestämmelsen fick följande lydelse (8 kap. 6 §):

Förövas, beträffande uppgift som rör förhållande av hemlig natur, gärning som i 4 § sägs utan uppsåt att gå främmande makt tillhanda, dömes för obehörig befattning med hemlig uppgift högst till straffarbete i två år eller, om riket var i krig, högst till straffarbete i fyra år.

Befordrar eller lämnar någon av grov oaktsamhet uppgift som avses i 4 § och som rör förhållande av hemlig natur, dömes för vårdslöshet med hemlig uppgift till fängelse eller böter eller, om riket var i krig, högst till straffarbete i två år.

Det avgörande för frågan om en uppgift var av hemlig natur eller inte var inte om den hade åsatts ”hemligstämpel”. Det avgörande skulle vara om uppgiften sakligt sett var hemlig eller inte. Uttrycket ”hemlig natur” skulle emellertid inte få omfatta annat än sådant som verkligen var avsett att hållas hemligt och inte heller redan blivit allmänt känt. För att ett förhållande skulle kunna anses avsett att hemlighållas, borde avsikten i regel ha kommit till uttryck på något sätt, genom t.ex. hemligstämpel, order till underlydande eller anslag om förbud för obehöriga att bereda sig tillträde. (A. prop. s. 126.) Riksdagen godtog förslaget.

Både Straffrättskommittén och departementschefen uttalade att det också i fortsättningen borde vara möjligt att ingripa med straff mot underrättelseverksamhet som bedrevs här i landet, men som inte riktade sig mot Sverige. Syftet med en sådan bestämmelse skulle vara att förhindra utländska spionerorganisationer att förlägga sin verksamhet till Sverige. I propositionen fick bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet (8 kap. 7 §) följande lydelse:

Den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, efter åtagande eller mot ersättning bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter som röra en annan främmande makts militära förhållanden av hemlig natur, dömes för militärt spionage mot främmande makt högst till straffarbete i två år.

Departementschefen ansåg att det strikt borde upprätthållas ett krav på verksamhet. Det fanns enligt honom inte skäl att ingripa med straff om någon organiserad spioneriverksamhet inte förelåg. För att från tillämpningsområdet utesluta sådana fall där underrättelser lämnades spontant och av ideella skäl – patriotiska eller andra – beträffande förhållanden i andra länder skulle krävas att verksamheten bedrevs efter åtagande eller mot ersättning. Det var vidare uteslutet, anförde departementschefen, att förbjuda en verksamhet som bara avsåg insamlande av allmänt kända eller tillgängliga uppgifter. Straffbestämmelsen borde därför bara omfatta hemliga uppgifter, därtill endast sådana som avsåg främmande makts militära förhållanden. Slutligen krävdes att gärningsmannen hade uppsåt att gå främmande makt tillhanda. (a. prop. s. 133 f.)

Riksdagen ansåg dock inte att förslaget innefattade ett tillräckligt straffskydd. Verksamhet av nu aktuellt slag kunde enligt riksdagen lätt medföra att Sverige invecklas i utrikespolitiska svårigheter. Redan den omständigheten att utländska spionercentraler var verksamma här i landet kunde innebära en fara på så sätt att deras arbete när som helst inriktades även mot svenska förhållanden. Det straffbara området hade i propositionen blivit för snävt angivet.

Riksdagen instämde med departementschefen om att kärnområdet för de förfaranden, mot vilka lagstiftningen måste ingripa utgjordes av verksamhet för anskaffande av uppgifter om militära förhållanden. Med hänsyn till det moderna krigets totala karaktär ansåg emellertid riksdagen att även en här i landet bedriven verksamhet för anskaffande av uppgifter om andra viktiga förhållanden för krigföringen kunde utsätta Sverige för faran av allvarliga utrikespolitiska förvecklingar. Det straffbara området borde inte heller begränsas till uppgifter av hemlig natur. En bättre bestämning av det straffbara området skulle uppnås, om bestämmelsen avfattades i viss anslutning till spioneribestämmelsen. Riksdagen ansåg också att det fanns anledning att kunna ingripa straffrättsligt mot underrättelseverksamhet som bedrivs i politiskt syfte och inriktades mot statslösa flyktingar i Sverige eller mot svenska medborgare. Det var här inte främst svenska statens säkerhet som skulle skyddas utan enskilda personer mot fara för framtida förföljelse eller liknande. (Se första lagutskottets utlåtande 1948:39 s. 21 ff.)

Riksdagen beslutade följande lydelse av 8 kap. 7 §:

Den som, med uppsåt 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, dömes för olovlig underrättelseverksamhet högst till straffarbete i två år. Samma lag vare om den som, i annat fall än nu sagts, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, hemligen eller med användande av svikliga medel bedriver politisk underrättelseverksamhet här i riket.

Frågan om avfattningen av bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet var inte slutligt avgjord i och med detta. Riksdagen anhöll därför om skyndsamt förnyad utredning i ämnet (rskr. 1948:379).

Bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet får sin slutliga utformning

Vid den förnyade översynen biträdde departementschefen utskottets och riksdagens uppfattning att det fanns behov av att kunna ingripa straffrättsligt mot underrättelseverksamhet här i landet som riktade sig mot annan stat. Som skäl för detta ställningstagande anfördes att verksamhetens bedrivande här i landet lätt kan medföra att Sverige invecklas i utrikespolitiska svårigheter och att redan den omständigheten att spioncentraler för främmande makts räkning är verksamma på svensk "botten" innebär en fara för landet med hänsyn till att arbetet när som helst kan övergå i spioneri mot Sverige.

Departementschefen ansåg att bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet även borde omfatta underrättelseverksamhet som hade enskilda personer som föremål. Dessutom ansågs det vara nödvändigt med en specialreglering av medverkansansvaret i förhållande till allmänna medverkansregler för att inte göra regleringen för vid. (Se NJA II 1949 s. 570 ff., jfr s. 566).

Riksdagen godtog i allt väsentligt regeringens förslag. Stadgandet kom härefter att få följande lydelse:

Den som, med uppsåt 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, dömes för olovlig underrättelseverksamhet högst till straffarbete i två år.

Vad i första stycket stadgas skall ock gälla, 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 förhållanden eller till dylik verksamhet lämnar medverkan, som ej är allenast tillfällig.

Vidare ändrades 8 kap. 11 § strafflagen så att också försök och förberedelse till olovlig underrättelseverksamhet blev straffbelagd. I anslutning till denna ändring anförde riksdagen bl.a. att bestämmelsen eliminerade några av de svagheter som var förenade med att som förutsättning för straffbarhet för olovlig underrättelseverksamhet krävdes att en verksamhet skulle föreligga. Om en straffbar verksamhet är åsyftad av gärningsmannen, kan en enstaka handling anses som försöksbrott. (Se NJA II 1949 s. 576; jfr s. 570 f.).

Förändringar i samband med införandet av brottsbalken

De nu behandlade bestämmelserna i 8 kap. strafflagen överfördes med endast mindre sakliga och redaktionella ändringar till 19 kap. brottsbalken. Av dessa ändringar kan nämnas att det i spioneribestämmelsens beskrivning av den brottsliga handlingen utöver ”anskaffar, befördrar och lämnar” upptogs, efter förslag från Lagrådet, ”eljest röjer” (prop. 1962:10 C 204).

3.2 Nu gällande bestämmelser

3.2.1 Inledning

De bestämmelser som upptogs i brottsbalken stod sig sådana de redovisats ovan till mitten av 1970-talet då en första översyn av bestämmelserna genomfördes. Denna avsåg bl.a. uppsåtsfrågor. Resultatet av översynen redovisades i betänkandet Spioneribrottet m.m. (Ds Ju 1975:16). Genom prop. 1975/76:174 lades fram förslag till ändringar av 19 kap. 5–8 §§ samt införande av två nya paragrafer, 10 och 11 §§ (se också bet. JuU 1975/76:46 och rskr. 1975/76:393 samt lag [1976:509] om ändring i brottsbalken).

Därefter genomfördes ytterligare en översyn med början under år 1977. Bakgrunden var bl.a. att det under riksdagens behandling av den proposition som lades fram på grundval av ovan nämnda betänkande väckts ett antal motioner som föranledde riksdagen att förorda att ytterligare utredning borde företas i fråga om spioneribrottet. Det var främst spioneribestämmelsens tillämpning på politiskt och ekonomiskt spionage som stod i blickfånget. Övervägandena redovisades i betänkandet Översyn av spioneribrottet m.m. (Ds Ju 1979:6). Regeringen lade genom prop. 1979/80:176 fram förslag om ändring i brottsbalken på grundval av betänkandet. Riksdagens behandling av förslagen framgår av bet. JuU 1981/82:8. De beslutade ändringarna utfärdades genom lagen (1981:1165) om ändring i brottsbalken.

Av här behandlade bestämmelser i 19 kap. har 6 § (grovt spioneri) därefter ändrats genom lagen (2009:396) om ändring i brottsbalken, då det högsta tidsbestämda straffet höjdes från fängelse i tio år till fängelse i högst arton år.

I det följande redovisas nu gällande lydelse av 19 kap. 5–10 §§ brottsbalken och de överväganden som lett fram till dessa lydelse

till den del de innefattat ändringar i förhållande till vad som redovisats i avsnitt 3.1.

3.2.2 Spioneri och grovt spioneri

Allmänt

Bestämmelsen i 19 kap. 5 § har följande lydelse:

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.

I förhållande till den lydelse av stadgandet som från början upptogs i brottsbalken har förändringar gjorts i fråga om kravet på uppsåt när det gäller tillhandagående av främmande makt, vad som utgör spioneriobjekt och i fråga om men-rekvisitet.

För straffansvar krävs alltså att gärningsmannen haft direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Detta uppsåtskrav infördes genom 1976 års ändringar av bestämmelsen. Dessförinnan hade alltsedan 1948 års ändringar i 8 kap. strafflagen gällt att även indirekt och eventuellt uppsåt att gå främmande makt tillhanda kunde grunda straffansvar för spioneri (jfr prop. 1948:80 s. 124 och avsnitt 3.1.3 ovan).

I direktiven till 1975 års utredning uttalade departementschefen att inte alla handlingar där eventuellt uppsåt att gå främmande makt tillhanda förelegat borde ges samma rubricering som en mot rikets säkerhet direkt riktad spioneriverksamhet. Han anförde vidare att det torde te sig mera naturligt att handlingar som objektivt sett utgör spioneri, men där ett direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda saknas jämföras med brottet obehörig befattning med hemlig uppgift. (Se Ds Ju 1975:16 s. 9 f.)

Utredaren antog att konstruktionen med indirekt och eventuellt uppsåt generellt torde vara godtaget i det allmänna rättsmedvetandet, åtminstone i fråga om brott där brottseffekten framstår som något konkret och påtagligt. Bilden komplicerades

dock genom ett för spioneribrottet konstitutivt element i form av ett s.k. fristående uppsåtsrekvisit (att gå främmande makt tillhanda). Utredaren ansåg att när de allmänna reglerna om uppsåt tillämpas på detta rekvisit framstod det brottsliga i förfarandet som tämligen abstrakt som spioneri betraktat och det torde i det allmänna rättsmedvetandet vara än mer fjärmat från vad som vanligen förknippas med spioneri. Utredaren föreslog därför att gärningsbeskrivningen skulle ändras så att ansvar inträdde endast vid direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. (Se Ds Ju 1975:16 s. 26.)

I den efterföljande propositionen anförde departementschefen att sådana förfaranden som för ett naturligt betraktelsesätt inte ter sig som spioneri måste undantas från paragrafens tillämpningsområde. Enligt hans uppfattning uppfattades i det allmänna rättsmedvetandet spioneri som ett handlande i förrädisk avsikt eller i syfte att gå främmande makt tillhanda. Beteckningen spioneri borde därför förbehållas fall där gynnandet av främmande makt ingår som ett avsiktligt led i gärningsmannens handlande. Departementschefen förordade därför att 19 kap. 5 § brottsbalken skulle ändras i överensstämmelse med utredarens förslag. (Se prop. 1975/76:174 s. 21.)

Justitieutskottet tillstyrkte propositionens förslag och riksdagen beslutade i enlighet med utskottets betänkande (bet. JuU 1975/76:46 och rskr. 1975/76:393).

Vid remitteringen av betänkandet Ds Ju 1975:16 anmärkte rikspolisstyrelsen att det inte fanns några bestämmelser om spioneri mot politiska och ekonomiska förhållanden av betydelse för rikets säkerhet. Styrelsen ansåg att det var angeläget att spioneribrotten blev föremål för översyn och modernisering med hänsyn till den ändring av målinriktningen mot sådana intressen som kunde skönjas i underrättelseverksamheten. Den politiska sektorn i svenskt samhällsliv var föremål för livlig uppmärksamhet och återkommande närmanden från främmande underrättelsetjänsters sida. Departementschefen uttalade med anledning av dessa synpunkter att gällande spioneribestämmelser gav skydd för sådana ekonomiska och politiska förhållanden vilkas uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets säkerhet. (Se prop. 1975/76:174 s. 18.)

Riksdagen ansåg dock att ytterligare utredning var nödvändig och att denna borde ta sikte på straffskyddet mot spionageformer

med politisk eller ekonomisk (inkl. industriell) inriktning (se ovan nämnda utskottsbetänkande och riksdagsskrivelse).

Särskilt om politiskt och ekonomiskt spionage

En utredning tillkallades år 1977. Den lade fram sina överväganden och förslag i betänkandet Översyn av spioneribrottet m.m. (Ds Ju 1979:6). I fråga om den förändring av målinriktningen som rikspolisstyrelsen gjort gällande anförde utredningen att det fanns anledning att anta att en förändring ägt rum mot ökat politiskt och industriellt spionage.

Utredningen ansåg att 19 kap. 5 § brottsbalken i sin dåvarande lydelse avsåg alla förhållanden av sådan beskaffenhet att deras röjande för främmande makt kan medföra fara för rikets säkerhet. Bestämmelsen kunde således i och för sig bli tillämplig på politiskt eller industriellt spionage.

I fråga om *politiskt spionage*, utan anknytning till försvaret eller folkförsörjningen, anförde utredningen att det torde vara särpräglade fall där röjandet kan medföra men för rikets säkerhet. Som exempel på sådana fall anförde utredningen hemliga förhandlingar med annat land vars röjande kan medföra att Sverige får svårare att förhålla sig neutralt i ett eventuellt krig utanför våra gränser. Utforskande av svenska förhandlingsdirektiv inför en gränsförhandling med främmande nation skulle kunna innebära men för rikets säkerhet. Om ett sådant röjande skulle kunna innebära fara för rikets oberoende eller bestånd helt eller delvis, syntes enligt utredningen men för rikets säkerhet föreligga. (Se Ds Ju 1979:6 s. 45.)

Utredningen ansåg alltså att det endast var i undantagsfall som politiskt spionage kan tänkas innebära men för rikets säkerhet. I övrigt är sådana handlingar normalt straffbara endast som brott mot tystnadsplikt. Om ekonomisk skada kan orsakas av att uppgifter om t.ex. hemliga regeringsöverläggningar eller hemliga förhandlingsdirektiv avslöjas kan trolöshet vid förhandling med främmande makt vara för handen. Utredningen konstaterade dock att det finns röjande av uppgifter som inte omfattas av något straffstadgande (s. 49).

Gränsen för spioneribestämmelsens tillämpningsområde ansågs vara tämligen säkert bestämd. En vidgning av tillämpningsområdet till att avse men för rikets intressen i vidare mening skulle enligt

utredningen kunna leda till att gränserna för bestämmelsen blir mycket oskarpa och lämnar utrymme för en skönsmässig bedömning. En precisering av vilka intressen som ska tillgodoses blir då nödvändig (s. 51).

När det gällde frågan om införande av ett stadgande riktat mot *industrispionage* gjorde sig tidigare synpunkter gällande på motsvarande sätt. Ett stadgande som avsåg att ge skydd för rikets intressen skulle enligt utredningen bli så vagt att det inte skulle vara lämpligt som skydd mot ifrågavarande gärningar. Gränsen blir så osäker att tillämpningen skulle kunna leda till ingripande mot allt industrispionage, som har någon nämnvärd ekonomisk betydelse. Av bl.a. dessa skäl ansåg utredningen att den inte borde föreslå några bestämmelser för sådant spioneri. (Se Ds Ju 1979:6 s. 52.)

Utredningen ansåg alltså att det inte fanns skäl att föreslå någon utvidgning av spioneribrottet. Det fanns dock, konstaterade utredningen, viss osäkerhet om också politiskt eller ekonomiskt spionage omfattades. Ett förtydligande borde komma till uttryck i lagtexten. Vad men-rekvisitet anbelangade ansåg utredningen att det inte fanns någon anledning att ändra detta. Uttrycket ”men för rikets säkerhet” klargjorde att det är *rikets mer fundamentala intressen som skyddas och att det röjda måste ha en viss betydelse*. Utredningen förordade den utvägen att genom en annorlunda exemplifiering ge en mera representativ bild av de förhållanden vars röjande kan medföra men för rikets säkerhet. (Se Ds Ju 1979:6 s. 56 f.)

Mot denna bakgrund föreslog utredningen att exemplifieringen i 19 kap. 5 § brottsbalken också skulle uppta tillverkningssätt, underhandlingar och beslut (de senare för att klargöra det politiska spionagets föremål).

Två ledamöter reserverade sig mot utredningens ställningstagande i fråga om ändring av spioneribestämmelserna. De ansåg bl.a. att det utanför spioneribestämmelsens tillämpningsområde förekom främmande underrättelseverksamhet som bedrevs i hemlighet och som avsåg såväl militära som industriella, ekonomiska och politiska förhållanden, vilka det låg i svenskt intresse att skydda. De förordade en bestämmelse som innefattade ett mer generellt förbud om underrättelseverksamhet (se vidare nedan).

I den efterföljande propositionen (prop. 1979/80:176) diskuterade departementschefen begreppet ”rikets försvar”. Han ansåg att begreppet främst tog fasta på det militära, väpnade, försvaret. Den dåvarande planeringen utgick emellertid från totalförsvaret – landets samlade försvarsåtgärder. Samtliga totalförsvarets grenar

var enligt departementschefen i lika hög grad i behov av skydd mot spioneri och liknande förfaranden som det militära försvaret. Han förordade därför att begreppet "rikets försvar" byttes ut mot "totalförsvaret".

Departementschefen menade att när men för totalförsvaret uppstår så innebär det i allmänhet att men uppkommer också för landets säkerhet, men detta behöver inte alltid vara fallet. Med den lösning som departementschefen förordat skulle, i fall då det står klart att röjandet av en uppgift kan medföra men för totalförsvaret, spioneribestämmelsen bli tillämplig utan att det behöver bevisas att men kan uppstå även för rikets säkerhet. Dessa ändringar borde också få genomslag för bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift. (Se prop. 1979/80:176 s. 10 ff.)

Vad härefter gäller frågan om sådant spioneri som inte hotar totalförsvaret eller rikets säkerhet ansåg departementschefen att det kunde finnas skäl att straffbelägga verksamhet som kan leda till störningar i den svenska samhällsekonomin eller minska förtroendet för vårt land i internationella sammanhang. Samhälls-ekonomisk eller utrikespolitisk skada kunde vållas genom att främmande makt genom sin underrättelseverksamhet på förhand får kännedom om den svenska statsledningens överväganden och beslut i t.ex. finans- och valutapolitiska frågor eller om hemliga direktiv i samband med förhandlingar om handelstraktater och andra internationella överenskommelser.

Departementschefen framhöll mot detta att man här ställs inför betydande avgränsningssvårigheter. Spioneri och olovlig underrättelseverksamhet är allvarliga brott. Det kunde inte komma i fråga att till dessa hänföra andra gärningar än sådana som är ägnade att vålla allvarlig skada för svenska samhällsintressen. Departementschefen framhöll också riskerna för att en allmänt hållen bestämmelse skulle drabba verksamhet som bedrivs i enlighet med diplomatisk sedvänja, pressens legitima arbete med att skaffa in uppgifter om svenska förhållanden skulle kunna lida skada; tillämpningsområdet skulle bli alltför vagt och osäkert. (A. prop. s. 11.)

Ifråga om industrispionage delade departementschefen de farhågor som utredningen uttryckt. I ljuset av detta var departementschefen inte beredd att på det underlag som då stod till buds föreslå någon bestämmelse med sikte på industrispionage. (A. prop. s. 12.)

Vad gäller politiskt spionage framhöll departementschefen bestämmelserna om straff för brott mot tystnadsplikt. Han ansåg att denna straffbestämmelse gav skydd mot spionage i sådana

former som närmast var föremål för uppmärksamhet i sammanhanget. (A. prop. s. 12).

Lagrådet ansåg att förslaget att införa begreppet ”totalförsvaret” i spioneribestämmelsen var godtagbart. Lagrådet framhöll dock att vad som utgör men för totalförsvaret måste påverkas bl.a. av det utrikespolitiska läget. I ett visst läge kan röjande av sakuppgifter sakna betydelse ur totalförsvarets synpunkt medan det motsatta kunde gälla i ett annat läge. Lagrådet fann vidare att en viss obestämdhet var ofrånkomlig vid lagstiftning av aktuell art. Det konstaterades att genom att i bestämmelsen men för totalförsvaret i viss mån sammanbands med men för rikets säkerhet fick stadgandet anses ge uttryck för att skadan för totalförsvaret inte kan vara hur obetydlig som helst för att men ska vara för handen. Lagrådet erinrade också om att för ansvar krävdes direkt uppsåt hos gärningsmannen att gå främmande makt tillhanda. (A. prop. s. 49.)

Departementschefen anförde i anslutning till Lagrådets synpunkter att brottets objektiva bestämmelser måste omfattas av gärningsmannens uppsåt. Det var därför uppenbart att spioneribestämmelsen inte skulle komma att omfatta annat än verkligt straffvärda gärningar av allvarlig natur (a. prop. s. 59).

Riksdagen godtog att begreppet totalförsvaret fick ersätta rikets försvar. Det framhölls att det låg i spioneribrottets natur att brottet måste röra förhållanden vilkas uppenbarande för främmande makt äventyrar rikets säkerhet. Riksdagen ansåg att den mest tillfredsställande uttydningen av bestämmelsen var att det för straffansvar alltid måste krävas att uppenbarandet kan medföra men för rikets säkerhet. Den tolkningen gav enligt riksdagen stadgandet en från rättspolitisk synpunkt lämplig omfattning. Riksdagen ansåg alltså att endast sådant men för totalförsvaret som samtidigt innebär men för landet säkerhet ska falla under spioneribestämmelsen. (Se bet. JuU 1981/82:8 s. 6 f. och rskr. 1981/82:43)

Något om spioneriobjektet och den brottsliga handlingen

Vad är det då som skyddas genom bestämmelsen om spioneri? Lagtexten anger ”uppgifter” som skyddsföremål. Den anger också vissa fysiska ting, men bara i deras egenskap av bärare av uppgifter. Det är alltså inte föremålen i sig som är skyddade utan det informationsinnehåll de förmedlar (jfr uttrycket ”framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som inne-

fattar sådan uppgift”, 5 § andra meningen). I bestämmelsen räknas upp ett antal områden där skyddsvärda uppgifter finns (försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt). Detta är bara en exemplifierande uppräkningslista. Allt som är av beskaffenhet att vid ett uppenbarande för främmande makt kunna medföra men för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet kan utgöra spioneriobjekt. Det avgörande är att uppgiften i fråga hänför sig till ett kunskapsområde, som till sin natur är sådant att ett uppenbarande av vad som faller därunder regelmässigt är ägnat att medföra skada i något av de hänseenden som anges i bestämmelsen (prop. 1948:80 s. 123). Uppräkningen får antas avse sådana förhållanden som har stort skyddsvärde och som typiskt sett kan vara föremål för främmande underrättelsetjänsts intresse. Föredragande departementschefen anförde i prop. 1979/80:176 s. 10:

De särskilda exempel på skyddade uppgifter som anges i spioneribestämmelsen har inte någon avgörande betydelse för bestämmelsens tillämpningsområde. Exempelen skall i stället tjäna det i och för sig viktiga ändamålet att på ett mera lättillgängligt sätt klargöra paragrafens innebörd. Detta förutsätter att exemplen är realistiska. Som exempel bör därför väljas sådana förhållanden som har stort skyddsvärde och som typiskt sett kan vara föremål för främmande underrättelsetjänsts intresse. Spionage som kan leda till men för rikets totalförsvaret eller för rikets säkerhet i övrigt torde numera inte sällan bedrivas i former som avses med begreppet politiskt spionage och industrispionage, dvs. underrättelseverksamheten tar sikte på att exempelvis röja värderingar och avsikter hos militära och politiska beslutsfattare eller vissa industriella hemligheter. Med hänsyn härtill och vad jag nyss har sagt om betydelsen av en realistisk exemplifiering är det lämpligt att komplettera uppräkningslistan av exempel på skyddade uppgifter så att det tydligt framgår att spioneribestämmelsen omfattar kvalificerade former av politiskt spionage och industrispionage. Jag biträder därför liksom flertalet remissinstanser utredningens förslag att i bestämmelsen föra in ordet tillverkningsätt som exempel på objekt för industrispionage samt – med tanke på politiskt spionage – orden underhandlingar och beslut.

Den brottsliga handlingen är uttryckt som obehörigen ”anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer” uppgift. Bestämmelsen fick denna lydelse vid riksdagens behandling av prop. 1979/80:176 (bet. JuU 1981/82:8 s. 7 och rskr. 1981/82:43). Vid den behandlingen utgick ordet ”eljest” i uttrycket ”eller eljest röjer”. Riksdagen ansåg att ordet var överflödigt. Vad gäller närmare om innebörden av ordet ”röjer”, se NJA 1991 s. 103.

Grovt spioneri

Bestämmelsen om grovt spioneri i 19 kap. 6 § har genom lag (2009:396) följande lydelse:

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

Vid bedömande huruvida 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 betrotts honom.

Bortsett från den höjning av det högsta tidsbestämda straffet från fängelse i tio år till arton år som skett genom lag (2009:396) om ändring i brottsbalken har bestämmelsen varit intakt sedan tillkomsten av brottsbalken. De ändringar som gjorts av 19 kap. 5 § har givetvis betydelse också för 6 §.

3.2.3 Obehörig befattning med hemlig uppgift

Bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift i 19 kap. 7 § har genom lag (1981:1165) följande lydelse:

Den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller 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.

Om brottet är grovt, döms enligt 19 kap. 8 § för grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Bestämmelsen har genom lag (1976:509) följande lydelse:

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.

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 betrotts honom.

Som en följd av införandet av krav på direkt uppsåt i spioneribestämmelsen ändrades uttrycket "utan uppsåt" till "utan syfte" i 19 kap. 7 §. Detta medförde att om gärningsmannen hade indirekt eller eventuellt uppsåt att gå främmande makt tillhanda med hemliga uppgifter förelåg inte längre spioneri utan obehörig befattning med hemlig uppgift. En annan effekt av ändringen blev att om uppgifterna inte var hemliga kunde vid indirekt eller eventuellt uppsåt att gå främmande makt tillhanda inte ansvar aktualiseras vare sig för spioneri eller för obehörig befattning med hemlig uppgift. Bestämmelsen ansågs emellertid med denna ändring att omfatta alla väsentliga fall där en straffsanktion kunde ha en funktion att fylla. De fall som inte omfattades av vare sig 5 eller 7 § ansågs som så osannolika att man kunde bortse från dem. (Se prop. 1975/76:174 s. 22 f.)

Riksdagen godtog förslaget.

När det gäller den ändring i spioneribestämmelsen som förelades riksdagen genom prop. 1979/80:176 och som bl.a. gällde utbytet av orden "rikets försvar" mot "totalförsvaret", ansåg departementschefen att den borde få genomslag också för bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift. Hänvisningen i 7 § till 5 § skulle alltså avse den senare paragrafen i ändrad lydelse. Lagrådet avstyrkte emellertid förslaget i denna del.

Lagrådets kritik avsåg två frågor: relationen mellan uttrycken "förhållande av hemlig natur" och "men för totalförsvaret" samt effekterna av rekvisitet "men för totalförsvaret" i 7 § för informations- och yttrandefriheten.

Enligt lagrådet måste frågan om vad som utgör en hemlig uppgift avgöras med tillämpning av sekretesslagstiftningen. Lagrådet framhöll att totalförsvaret är en angelägenhet för alla; vid en fredskris får även enskilda företag anses indragna i verksamheten. De omfattas inte av sekretesslagen. Lagrådet ansåg att ett visst förhållande i privat verksamhet kunde vara av hemlig natur, trots att sekretessbestämmelser saknas. Innebörden av uttrycket "förhållande av hemlig natur" hade blivit mer svårgripbart.

Lagrrådet ifrågasatte också om i en fredskris hänsyn till totalförsvarets intressen i alla situationer bör få ta över yttrandefriheten och informationsfriheten ens när det gäller förhållande av hemlig natur. Att ingen får röja hemliga uppgifter vars uppenbarande för främmande makt kan skada rikets försvar, i bemärkelsen krigsmakten, eller folkförsörjningen torde enligt lagrådet stå klart för envar. Det var mera ovisst om motsvarande värdering på bekostnad

av yttrandefriheten och informationsfriheten borde gälla även med avseende på något så relativt obestämt som totalförsvaret under en fredskris.

Lagrådet ansåg att det inte hade lagts fram sådan utredning att tillräckligt grund fanns för ett bedömande av om 19 kap. 7–9 §§ brottsbalken borde utsträckas till att omfatta hela det område som täcks av totalförsvaret och huruvida de verkningar en sådan ändring kunde ha för 7 kap. 5 § 1 tryckfrihetsförordningen är godtagbara. (Lagrådets yttrande finns i prop. 1979/80:176 s. 50 ff.)

Departementschefen godtog lagrådets synpunkter. Uttrycket ”men för rikets försvar” kom därför att stå kvar i 19 kap. 7–9 §§ (prop. 1979/80:176 s. 60 f.).

Riksdagsbehandlingen innebar inte någon ändring i denna del.

Vad gäller skyddsföremålet får bestämmelsen sitt omfång genom hänvisningen till spioneribestämmelsen, dock med den skillnaden att uppgifterna måste vara hemliga. Även den brottsliga handlingen är densamma som i spioneribestämmelsen.

3.2.4 Vårdslöshet med hemlig uppgift

Straffbestämmelsen om vårdslöshet med hemlig uppgift i 19 kap. 9 § har genom lag (1981:1165) följande lydelse:

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.

Bestämmelsen utgjorde som framgått ovan tidigare ett andra stycke till 19 kap. 7 §. Den överfördes till en egen paragraf genom lag 1976:509.

Bestämmelsen har inte genomgått några större förändringar sedan den upptogs i 8 kap. 6 § andra stycket strafflagen. Kravet på grov oaktsamhet som förutsättning för straffansvar har stått sig över tiden. I övrigt har bestämmelsen varit föremål för den förändring av den straffbara befattningen med uppgifter som också omfattat flera av de övriga bestämmelserna, dvs. ändringen först till ”eller eljest röjer” och sedan till ”eller röjer”. Vidare omfattades även denna bestämmelse av departementschefens förslag att ett av de skyddade intressena skulle vara totalförsvaret, men som av skäl som redovisats ovan inte genomfördes.

Den brottsliga handlingen överensstämmer med de föregående bestämmelserna utom i fråga om att anskaffa uppgift. Det är alltså inte straffbart att av grov oaktsamhet anskaffa uppgifter. Som framgått av avsnitt 3.1.3 har inte heller tidigare motsvarigheter till bestämmelsen omfattat sådan befattning med uppgifter.

3.2.5 Olovlig underrättelseverksamhet

Bestämmelsen i 19 kap. 10 § om olovlig underrättelseverksamhet har genom lag (1993:207) följande lydelse:

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.

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 straffrättsliga regleringen av brottet olovlig underrättelseverksamhet, och dess tidigare motsvarigheter, har som framgått ovan i vart fall när det gäller lagstiftningsarbetet tilldragit sig åtskillig uppmärksamhet under åren. Särskilt stora var meningsskiljaktigheterna om bestämmelsens tillämpningsområde och utformning i övrigt fram till år 1949 då riksdagen antog den lydelse av 8 kap. 9 § strafflagen som i stora drag återfinns i dagens bestämmelse.

Den senaste ändringen av bestämmelsen, lag (1993:207) om ändring brottsbalken, innebar att straffmaximum för brott av normalgraden sänktes från fängelse i två år till ett år. Samtidigt infördes ett nytt tredje stycke med en särskild straffskala för grova brott.

Den översyn av spioneribestämmelserna som gjordes under mitten av 1970-talet och som främst hade uppsåtsfrågor i blickfånget omfattade också uppsåtskravet i bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet. Den då gällande lydelsen föreskrev inte någon särskild uppsåtsform avseende rekvisitet ”gå främmande

makt tillhanda”. De överväganden som gjordes vid översynen uttrycker tydligt att de gärningar som omfattades av bestämmelsen och som kunde anses straffvärda var de som skedde i syfte att gå främmande makt tillhanda. Det kunde förvisso tänkas fall som begicks med indirekt eller eventuellt uppsåt, men verksamhet bedriven med sådana uppsåt hade mycket litet gemensamt med förfaranden som skedde med direkt uppsåt och som straffstadgandet primärt ville träffa. Det anfördes också att en utveckling i riktning mot underrättelseverksamhet som bedrevs med annat än direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda framstod som föga trolig. Det skulle också te sig anmärkningsvärt med ett vidare uppsåtsrekvisit vid olovlig underrättelseverksamhet än vid det grövre brottet spioneri. (Se bl.a. prop. 1975/76:174 s. 25.)

Förhållandena ansågs vara annorlunda när det gällde den gärning som omfattades av 19 kap. 9 § andra stycket (nu 10 § andra stycket). En skärpning av uppsåtskravet skulle kunna innebära att skyddet för enskildas personliga integritet minskade betydligt. Någon ändring av uppsåtsformen föreslogs därför inte. Däremot förordade både utredaren och departementschefen en annan brottsbeteckning, den förre ”olovlig personspaning” och den andre ”olovligt anskaffande av personuppgifter”. Riksdagen valde dock att inte ändra brottsbeteckningen. Straffbestämmelsen flyttades till 19 kap. 10 §.

Brottet olovlig underrättelseverksamhet kom åter att diskuteras i samband med nästa översyn av spioneribrotten. I anslutning till frågan om att utvidga spioneribestämmelsen till att – i vidare utsträckning – omfatta politiskt och ekonomiskt spionage diskuterades införandet av en generell bestämmelse mot underrättelseverksamhet. En sådan avstyrktes bl.a. av det skälet att bestämmelsen skulle bli oskarp och lämna utrymme för skönsmissiga bedömningar. Två ledamöter i utredningen föreslog dock att det skulle införas ett nytt tredje stycke i 19 kap. 10 § som skulle omfatta hemligt bedriven verksamhet för att anskaffa uppgifter rörande svenska förhållanden, vilkas uppenbarande för främmande makt kunde medföra men för rikets intressen (Ds Ju 1979:6 s. 92 f.). Det föreslagna stycket hade följande lydelse:

För olovlig underrättelseverksamhet skall likaledes dömas den som i annat fall än förut i detta kapitel är sagt, för att gå främmande makt tillhanda, hemligen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande svenska förhållanden, vilkas uppenbarande för främmande

makt kan medföra men för rikets intressen, eller till dylik verksamhet lämnar medverkan som ej allenast är tillfällig.

Förslaget fick stöd från bl.a. Rikspolisstyrelsen. Den menade att förslaget innebar ett straffbeläggande av underrättelseverksamhet som bedrivs obehörigt eller hemligt och med konspiratoriska metoder, vilket skulle ge polisen möjlighet att ingripa redan innan en alltför besvärande situation uppstått för den enskilde och uppgiftslämnandet kommit så långt att men för rikets säkerhet uppstått (prop. 1979/80:176 s. 13). Enligt departementschefen skulle inte utredningsminoritetens förslag ta hand om denna situation. Den föreslagna bestämmelsen innehöll också ett beviskrav avseende uppgifternas art. För att tillgodose Rikspolisstyrelsens synpunkter skulle snarare krävas ett mer eller mindre generellt förbud mot att i hemlighet träda i förbindelse med sådan företrädare för främmande makt som kan misstänkas ägna sig åt underrättelseverksamhet. Det fanns enligt departementschefen inte underlag för en sådan bestämmelse. (Se prop. 1979/80:176 s. 13 f.) Riksdagsbehandlingen ledde inte till något annat resultat i denna del.

När det gäller 19 kap. 10 § första stycket uttalas i förarbetena att skyddsföremålet i första hand är uppgifter som rör militära förhållanden. Bestämmelsen omfattar också uppgifter om andra förhållanden, om ett uppenbarande av dessa kan medföra men för annan främmande makts säkerhet. Dessa "andra förhållanden" kan utgöras av sådant som hos oss omfattas av begreppet "totalförsvaret". Denna del av rekvisitet tillkom som framgått ovan för att ta hänsyn till det moderna krigets totala karaktär. Också sådant som kan omfattas av begreppet politiskt spionage kan antas omfattat av uttrycket.

Men-rekvisitet är kopplat till den främmande statens säkerhet. I lagförarbetena sägs att det rekvisitet bör kunna bedömas i analogi med motsvarande förutsättning för spioneribrott mot Sverige (NJA II 1949 s. 569). Det framgår också av förarbetena att uttrycket "verksamhet för anskaffande av uppgifter" inte bara avser insamlande av uppgifter. Det omfattar också verksamhet som bara består i att befordra eller överlämna uppgifter till den central som ytterst söker anskaffa dem. Det är vidare tillräckligt att verksamheten avser anskaffande av uppgifter, inte att den faktiskt innebär att uppgifter anskaffas. (Se NJA II 1949 s. 570.)

3.3 Särskilt om tryck- och yttrandefriheten

Den obehöriga befattning med uppgifter som vi har att särskilt ägna oss åt kan förekomma också i förbindelse med tryckta skrifter och andra medier. Uppgifter kan exempelvis anskaffas av en journalist eller av en fotograf på en tidning eller lämnas till en redaktion för publicering eller annat offentliggörande. Detta aktualiserar frågor om förhållandet mellan brottsbalkens nu berörda straffbestämmelser och det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet.

Spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vissa osjälvständiga former av dessa brott samt vårdslöshet med hemlig uppgift anses som tryckfrihetsbrott respektive yttrandefrihetsbrott, om de begås genom tryckt skrift eller i ett radioprogram eller en teknisk upptagning (7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen). Vissa sådana gärningar bryter den s.k. meddelarfriheten. För sådana brott gäller bl.a. en särskild rättegångsordning.

Enligt utredningsdirektiven ska, om förslag lämnas som också bör föranleda ändringar i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, samråd ske med Yttrandefrihetskommittén (Ju 2003:04). Det är mot denna bakgrund motiverat att här något beröra det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet. För en mer fullständig bild kan hänvisas till bl.a. prop. 1975/76:204, bet. KU 1975/76:54 och Tryck- och yttrandefrihetsberedningens betänkande Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten? (SOU 2006:96, med vidare hänvisningar; jfr också SOU 2008:63 s. 74–83).

I sammanhanget kan nämnas att Yttrandefrihetskommittén avslutade sitt arbete i augusti 2012 genom att betänkandet En översyn av tryck- och yttrandefriheten (SOU 2012:55) överlämnades till regeringen.

3.3.1 Yttrande- och informationsfrihet

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt (1 kap. 1 § regeringsformen). Fri åsiktsbildning förutsätter bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet.

Var och en är enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift

eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Bestämmelsen tillförsäkrar också informationsfrihet, dvs. frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Det är tydligt att spionerilagstiftningen utgör en begränsning av dessa båda friheter. En sådan begränsning får ske genom lag, under förutsättning att det sker för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får 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 såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Detta är närmast uttryck för en proportionalitetsprincip. Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras, ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Att meddela föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden anses inte som en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten. Det nu anförda framgår av 2 kap. 20–23 §§ RF.

Det finns också bestämmelser om yttrandefrihet i internationella överenskommelser som Sverige är part i. Enligt artikel 10.1 i Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, jämte tilläggsprotokoll (*Europakonventionen*) har var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar enligt bestämmelsen åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentliga myndigheters inblandning och oberoende av territoriella gränser. Eftersom utövandet av dem medför ansvar och skyldigheter får enligt artikel 10.2 dessa friheter underkastas sådana föreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet.

Innebörden av dessa bestämmelser har preciserats genom Europadomstolens praxis. Det finns ganska många avgöranden som rör artikel 10. Domstolen har framhållit att yttrandefriheten utgör en av demokratins grundpelare, se bl.a. målet *Handyside mot Förenade Konungariket*, 7.12.1976, skriftserie A, nr 24.¹ Det följer av domstolens praxis att inskränkningar av yttrandefriheten måste hållas inom snäva gränser och, för att kunna godtas som konventionsenliga, vara grundade på övertygande skäl. Pressfriheten är en viktig del av den yttrandefrihet som skyddas av bestämmelsen. Pressen och övriga massmedier är av central betydelse för det demokratiska samhällsskick som Europakonventionen syftar till att upprätthålla.²

Bestämmelsen medger alltså, under vissa förutsättningar, att yttrandefriheten inskränks. Ett godtagbart skäl är att inskränkningen har avseende på statens säkerhet, under förutsättning att åtgärden är nödvändig. Det sistnämnda är uttryck för en proportionalitetsprincip, dvs. åtgärden ska stå i proportion till det skydd för motstående intresse som man önskar uppnå, här närmast att ge effekt åt de yttrandefrihetsrättsliga principerna.

Intresset att genom sekretess skydda olika uppgifter kan utgöra godtagbart skäl för att inskränka yttrandefriheten, men även i sådant fall gäller att åtgärden ska vara proportionerlig. Europadomstolen har prövat om förbud mot publicering av utdrag ur en bok som skrivits av en tidigare anställd i den brittiska underrättelsetjänsten och vars innehåll ansetts kunna skada den nationella säkerheten varit godtagbar. Domstolen fann att inskränkningen i yttrandefriheten var godtagbar fram till den tidpunkt då boken ändå fanns tillgänglig till följd av att den publicerats i ett annat land. Domstolen menade att det inte var en i ett demokratiskt samhälle nödvändig inskränkning i yttrandefriheten att upprätthålla förbudet mot publicering, eftersom den eventuella skada som avslöjandena i boken kunnat åstadkomma redan uppkommit genom publiceringen utomlands.³

När det gäller tystnadsplikt för militära befattningshavare torde dessa endast i begränsad utsträckning kunna rättfärdiga brott mot tystnadsplikten genom hänvisning till yttrandefriheten. Staterna

¹ Jfr Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, tredje upplagan, 2007, s. 366

² Danelius, a.a., s. 366.

³ Se Danelius, a.a., s. 378 f. och målen *Sunday Times mot Förenade Konungariket*, samt *The Observer och The Guardian mot Förenade Konungariket*, 26.11.1991, skriftserie A nr 216 och 217, jfr också målet *Vereniging Weekblad Bluf! mot Nederländerna*, 9.2.1995, 306-A.

anses ha stor frihet att själva bedöma vad som är nödvändigt för att tillgodose den nationella säkerheten inom försvaret.⁴

Europakonventionen är också en del av EU-rätten. Även denna innehåller bestämmelser om yttrandefrihet genom *Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna* (EUT C 83, 30.3.2010, s. 389–403). I artikel 11.1 föreskrivs att var och en har rätt till yttrandefrihet. Den rätten innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter utan offentliga myndigheters inblandning och oberoende av territoriella gränser. I artikel 11.2 slås fast att mediernas frihet och mångfald ska respekteras. Enligt artikel 42 i stadgan har varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat rätt till tillgång till unionens institutioners, organs och byråers handlingar, oberoende av medium.

Rättigheterna kan begränsas. Varje inskränkning ska emellertid vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Detta följer av artikel 52.1 i stadgan.

Stadgan är rättsligt bindande och utgör därmed en del av unionens primärrätt. Den kan således bli föremål för tolkning och tillämpning av såväl unionens som medlemsstaternas domstolar. En närmare redogörelse för dessa frågor och stadgan i övrigt finns i prop. 2007/08:168 Lissabonfördraget (se t.ex. s. 58 ff., 76–91 och 128 f.). EU-domstolen har såvitt känt inte haft anledning att tolka eller tillämpa stadgan i något för denna utredning relevant hänseende.

3.3.2 Det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regelverket

Inledning

Det utövande av yttrandefrihet som innebär användning av tryckta skrifter skyddas särskilt genom tryckfrihetsförordningen (TF). Yttranden i andra medier såsom ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar

⁴ Danelius, a.a., s. 379 med rättsfallshänvisningar.

och andra tekniska upptagningar skyddas särskilt i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

TF och YGL bygger på samma grundläggande principer, nämligen etableringsfrihet, förbud mot censur och hindrande åtgärder, ensamansvar med meddelarskydd, särskild brottskatalog och särskilt rättegångsordning. Skyddet för yttrandefriheten enligt TF och YGL kräver för att ändras två likalydande beslut med riksdagsval emellan (8 kap. 14 § RF).

Enligt de båda lagarna gäller en *exklusivitetsprincip*. Denna innebär att ingripanden på grund av missbruk av tryck- eller yttrandefriheten inte får göras i annan ordning eller i annat fall än de som anges i TF och YGL (1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL). Principen anses förbjuda inte bara straffrättsliga ingripanden utan också sådana sanktioner som uppsägning, avskedande och disciplinära åtgärder samt skadeståndsskyldighet som inte grundas på tryck- eller yttrandefrihetsbrott eller på arbetsrättsliga avtal om brott mot tystnadsplikt i förhållandet mellan enskilda eller på liknande grunder (SOU 2006:96 s. 41 f.).

Annorlunda förhåller det sig med yttrandefriheten till den del den inte omfattas av dessa lagar. Då gäller skyddet enligt RF och Europakonventionen samt EU:s rättighetsstadga. På området utanför TF och YGL gäller straff- och processrättsliga bestämmelser i vanlig lag. Vilka yttranden som är straffbara bestäms i första hand av brottsbalken och specialstraffrätten och det straffbara området kan utvidgas genom stiftande av vanlig lag (jfr dock de särskilda bestämmelserna i 2 kap. 22 § RF om antagande av lag som begränsar de i 2 kap. 20 § RF angivna friheterna). (SOU 2006:96 s. 45 f.)

Kort om de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna

Etableringsfrihet

Principen om etableringsfrihet innebär att varje svensk medborgare har rätt att framställa och sprida tryckta skrifter, sända ljudradio- och TV-program genom tråd samt att framställa och sprida tekniska upptagningar (4 kap. 1 § och 6 kap. 1 § TF samt 3 kap. 1 och 8 §§ YGL). Det får inte krävas tillstånd för att driva verksamheten. Rätten att sända program genom tråd är dock underkastad vissa begränsningar (3 kap. 1 § andra stycket YGL).

När det gäller rätten att på annat sätt än genom tråd sända program gäller inte etableringsfrihet. (A. bet. s. 46 f.).

Förbud mot censur och hindrande åtgärder

Det förbud mot censur som gäller enligt 1 kap. 1 § första stycket och 2 § första stycket TF samt enligt 1 kap. 3 § första stycket första meningen YGL innebär att framställning och spridning av tryckta skrifter samt motsvarande åtgärder beträffande de medier som avses i YGL inte får villkoras av förhandsgranskning från det allmännas sida. Ingripande mot överträdelse av vad som är tillåtet att yttra får ske först i efterhand. Censurförbudet i TF är absolut medan det enligt YGL är försett med vissa undantag. (A. bet. s. 48 f.)

Förbudet mot hindrande åtgärder innebär att det allmänna inte får, på grund av innehållet i en skrift eller annat medium som avses i YGL, hindra framställning eller spridning av skriften eller vidta motsvarande åtgärder i fråga om de medier som omfattas av YGL, på annat sätt än dessa författningar medger (1 kap. 2 § andra stycket TF och 1 kap. 3 § första stycket andra meningen YGL). Eftersom förbudet mot hindrande åtgärder avser åtgärder som vidtas med anledning av yttrandets innehåll hindrar det inte ingripanden som sker av hänsyn till rena ordningsskäl (a. bet. s. 49).

Ensamansvar med meddelarskydd

Det är uppenbart att det vid tillkomsten av en framställning som skyddas av TF eller YGL kan medverka många personer. Principen om ensamansvar innebär att endast en av de medverkande kan hållas straff- och skadeståndsrättsligt ansvarig för innehållet i framställningen. De båda grundlagarna utpekar vem den ansvarige är. Detta innebär att vanliga straffrättsliga bestämmelser om ansvar för medverkande inte gäller på detta område. Ansvaret är exklusivt (a. bet. s. 49).

Ansvaret är också successivt i så måtto att det i första hand åvilar den som står närmast brottet, t.ex. utgivaren av en tryckt skrift, och om ansvaret inte kan utkrävas av denne åvilar ansvaret den som står närmast utgivaren i ansvarskedjan (för tryckt periodisk skrift ägaren). Ensamansvaret är också formellt, dvs. det

åvilar den som anges i TF eller YGL oavsett i vilken mån vederbörande bidragit till tillkomsten av framställningen och oberoende av om han eller hon känt till framställningens innehåll (8 kap. 12 § TF och 6 kap. 4 § YGL). (A. bet. s. 49 f.)

Meddelarskyddet omfattar meddelar- och anskaffarfrihet, rätt till anonymitet och efterforskningsförbud.

Meddelarfriheten innebär en rätt för var och en att straffritt lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande (1 kap. 1 § tredje stycket TF och 1 kap. 2 § första meningen YGL). Undantag gäller dock vid vissa grövre brott mot rikets säkerhet, uppsåtligt oriktigt utlämnande av hemlig handling och tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande samt uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), se bl.a. 44 kap. Detta följer av 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL.

Anskaffarfriheten gäller rätten att straffritt anskaffa uppgifter för offentliggörande (1 kap. 1 § fjärde stycket TF och 1 kap. 2 § andra meningen YGL). Också denna frihet är begränsad. Straffansvar kan komma i fråga vid vissa grövre brott mot rikets säkerhet, t.ex. spioneri (7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL). Vanlig lag är dock tillämplig när det gäller det sätt på vilket uppgifterna anskaffas. En anskaffare har inte rätt att straffritt göra inbrott för att komma över uppgiften. (Se till det sagda och vidare om skadeståndsansvar, a. bet. s. 51.)

Reglerna om anonymitet innebär att författare eller annan upphovsman, den som lämnar uppgift eller bidrag för offentliggörande, utgivare till icke periodisk skrift och den som har framträtt i en framställning som skyddas av YGL har rätt att vara anonym. De som har tagit del i tillkomsten, utgivningen eller spridningen av en framställning som införts i eller varit avsedd att införas i ett medium som skyddas av TF eller YGL har tystnadsplikt beträffande sådana personers identitet (tystnadsplikten gäller dock inte om det rör sig om exempelvis spioneri). Detta framgår av 3 kap. 1–3 §§ TF och 2 kap. 1–3 §§ YGL.

Efterforskningsförbudet innebär att myndigheter och allmänna organ inte får forska efter bl.a. en anonym författare eller vem som lämnat uppgifter för publicering i vidare mån än som krävs för åtal eller annat ingripande mot honom eller henne som inte står i strid med TF eller YGL (3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL; se vidare a. bet. s. 50 f.).

Den särskilda brottskatalogen

I 7 kap. 4 och 5 §§ TF finns en fullständig uppräknig av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt vanlig lag. Gärningarna i 7 kap. 4 § är bl.a. högförräderi, spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift samt i viss utsträckning försök, förberedelse och stämpling till sådant brott. Tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 5 § är bland annat offentliggörande av hemliga handlingar och offentliggörande av uppgifter som innebär uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.

Det framgår av 5 kap. 1 § första stycket YGL att de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 4 och 5 §§ TF ska anses som yttrandefrihetsbrott när de begås i en i YGL skyddad framställning och är straffbara enligt lag.

Det krävs alltså för straffansvar att gärningen är straffbar enligt vanlig lag. Det krävs ”dubbel täckning” för att ett brott ska vara straffbart som tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Det innebär att ansvarsområdet för sådana brott kan inskränkas, men inte utvidgas utan ändring av TF och YGL (a. bet. s. 53).

Skadeståndsskyldighet vid missbruk av tryck- eller yttrandefriheten kan bara komma i fråga om det föreligger tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

Den särskilda rättegångsordningen

Reglerna om åtal och rättegång innebär att Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om ansvar för tryck- eller yttrandefrihetsbrott (9 kap. 2 § TF och 7 kap. 1 § YGL). Frågan om sådan brott föreligger ska prövas av en jury om nio medlemmar, om inte parterna avstår från det. Finner juryn att brott inte föreligger ska den tilltalade frikännas (12 kap. 2 § andra stycket första meningen TF och 9 kap. 1 § YGL). Först om juryn kommit fram till att brott föreligger ska även rätten pröva frågan (12 kap. 2 § andra stycket andra meningen TF och 9 kap. 1 § YGL).

3.3.3 Förutsättningarna för att TF och YGL ska vara tillämpliga

TF och YGL är bara tillämpliga om vissa formella, materiella och territoriella krav är uppfyllda.

Formella krav

De formella kraven avser kommunikationstekniken och spridningen, med bortseende från innehållet. TF gäller för skrifter som framställs i tryckpress och skrifter som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande om utgivningsbevis gäller för skriften eller den försetts med beteckning som utvisar att den är mångfaldigad och i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för detta (1 kap. 5 § TF). Det krävs vidare att tryckt skrift, för att anses som en sådan, ska vara utgiven. Detta krav är uppfyllt om skriften blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige (1 kap. 6 § TF). Vissa bestämmelser i TF är tillämpliga också på skrifter som ännu inte är utgivna.

TF är också tillämplig på radioprogram och tekniska upptagningar som avses i YGL och som oförändrat återger hela eller delar av innehållet i en periodisk skrift, om det är ägaren till skriften som sprider eller låter sprida innehållet på detta sätt. Sådana program ska jämföras med en bilaga till skriften och bestämmelsen kallas därför för bilageregeln (1 kap. 7 § TF).

YGL omfattar ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. Begreppet liknande överföringar avser andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor än sändningar av ljudradio och television, t.ex. överföringar från vissa databaser på Internet. Tekniska upptagningar är upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Hit hör således bl.a. filmer, cd-skivor, cd-rom och dvd-skivor. (Se 1 kap. 1 § YGL och SOU 2006:96 s. 56.)

YGL är enligt 1 kap. 6 § första stycket första punkten tillämplig på radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Direktsända eller inspelade pro-

gram som tillhandahålls ur en databas, s.k. webbsändningar, omfattas också av bestämmelsen.

För att andra överföringar från en databas ska omfattas av grundlagsskyddet krävs enligt den s.k. databasregeln bland annat att innehållet i databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten och att den som driver denna antingen är ett sådant massmedieföretag som anges i regeln, dvs. en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt TF jämförbara skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå, eller att den som driver verksamheten har utgivningsbevis för den (1 kap. 9 § YGL).

Materiella krav

De materiella kraven har betydelse för grundlagarnas exklusiva tillämplighet som straff- och processlag och tar sikte på om innehållet i ett yttrande utgör missbruk av tryck- eller yttrandefriheten.

Som framgått ovan får ingripanden på grund av innehållet i yttranden i de medier som omfattas av TF och YGL bara ske om tryck- eller yttrandefrihetsbrott föreligger, dvs. gärningar som upptas i brottskatalogerna i TF och YGL. Vad som är missbruk av tryck- och yttrandefriheten bestäms utifrån innebörden av och syftet med tryck- och yttrandefriheten så som detta framgår av 1 kap. 1 § första och andra styckena TF samt 1 kap. 1 § första och andra styckena YGL.

Den användning av de grundlagsskyddade medierna som faller inom det materiella tillämpningsområdet, men som anses otillåten upptas som tryckfrihetsbrott i TF:s brottskatalog. Övrig användning som faller inom det materiella tillämpningsområdet kan alltså inte bestraffas eftersom bestraffning enligt exklusivitetsprincipen får ske endast i de fall som anges i grundlagarna. När det gäller den användning av de i och för sig grundlagsskyddade medierna som inte faller in under det materiella tillämpningsområdet kan däremot lagföring ske med stöd endast i vanlig lag. (Se SOU 2006:96 s. 58.)

När det gäller att bestämma det materiella tillämpningsområdet innehåller TF och YGL för vissa yttranden uttryckliga bestämmelser som anger att de faller utanför grundlagarnas tillämpningsområde. I fråga om övriga yttranden får frågan om de omfattas av TF eller YGL avgöras utifrån en tolkning av syftet med de

båda grundlagarna. Frågan om gränserna för det materiella tillämpningsområdet är komplicerad och ska inte behandlas vidare här. En utförlig redogörelse i ämnet finns i SOU 2006:96 s. 58–68, med ytterligare hänvisningar

Territoriella krav

Det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet gäller fullt ut för yttranden i tryckta och därmed jämställda skrifter och tekniska upptagningar som både framställs och sprids här liksom för radio-program som utgår från Sverige. Grundlagsskyddet enligt TF och YGL är dock tillämpligt i viss utsträckning även på medier med en svagare anknytning till Sverige.

I fråga om skrift som trycks utom riket och som utges här, men som inte huvudsakligen är avsedd för spridning inom riket och för vilken det inte heller finns utgivningsbevis, gäller bestämmelserna i TF om meddelar- och anskaffarfrihet. Så är emellertid inte fallet bl.a. om meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet eller meddelandet utgör uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt (13 kap. 6 § första stycket TF; jfr 10 kap. 1 § YGL). Detta gäller också i fråga om en skrift som inte ges ut i Sverige, oavsett om skriften trycks här eller utomlands (13 kap. 6 § andra stycket TF). I den nu berörda fallen gäller att mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott ska handläggas som tryckfrihetsmål (13 kap. 6 § tredje stycket TF; jfr 10 kap. 1 § YGL).⁵

3.4 Skyddet för företagshemligheter

3.4.1 Inledning

Anskaffande eller annan befattning med uppgifter som avser förhållanden vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet kan också utgöra en otillåten befattning enligt lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter. Så kan t.ex. vara fallet om uppgifterna avser förhållanden som rör forskning, utveckling eller produktion i ett svenskt företag som framställer krigsmateriel eller annan utrust-

⁵ Se vidare om TF:s och YGL:s territoriella tillämpning, SOU 2006:96 och SOU 2004:114

ning för försvaret. Som framgått av redogörelsen för gällande rätt har ansetts att det i vart fall teoretiskt kan förekomma fall där en företagshemlighet är av sådan betydelse för landet att ett röjande av uppgiften skulle kunna äventyra rikets oberoende eller bestånd, dvs. dess säkerhet (prop. 1979/80:176 s. 9). Rättspraxis innehåller också exempel på att anskaffande och röjande av uppgifter från ett privaträttsligt subjekt kan utgöra såväl (grovt) spioneri som företagsspioneri (grovt brott), se Svea hovrätts dom den 20 oktober 2003 i mål B 5221-03, den s.k. Ericsson-domen.

I detta avsnitt lämnas en redogörelse för nu gällande bestämmelser om skydd för företagshemligheter och för de förslag som lagts fram genom betänkandet Förstärkt skydd för företagshemligheter (SOU 2008:63).

3.4.2 Nu gällande bestämmelser om skydd för företagshemligheter

Före tillkomsten av lagen om skydd för företagshemligheter, som trädde ikraft år 1990, fanns bestämmelser om skydd för sådana hemligheter i lagen (1931:152) med vissa bestämmelser om illojal konkurrens. Skyddsföremål enligt den lagen var ”yrkeshemligheter”, framför allt mot vissa förfaranden i avtalsrelationer. (SOU 2008:63 s. 59.) Enligt den nu gällande lagen utgörs en företagshemlighet av sådan information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse som näringsidkaren håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för honom i konkurrens-hänseende (1 §). Det saknar betydelse om informationen är dokumenterad eller inte.

Det är inte varje angrepp på företagshemligheter som omfattas av lagen utan bara sådana som sker obehörigen (2 § första stycket). Detta krav har uppställts för att säkerställa att lagen inte ska skydda sådant som inte är skyddsvärt genom att förhindra att t.ex. anställda anmäler eller offentliggör missförhållanden på arbetsplatsen. Sådana avslöjanden av allvarliga missförhållanden i näringsidkares rörelse utgör inte ett obehörigt angrepp (2 § andra stycket).

Lagen innebar en stor förändring jämfört med vad som gällt tidigare genom att det infördes straffbestämmelser för olovligt anskaffande av företagshemligheter. Sådana förfaranden hade före lagens tillkomst endast varit straffbara i den mån de samtidigt

utgjort brott enligt annan lagstiftning, t.ex. stöld, bedrägeri, dataintrång eller olovlig avlyssning. (A. bet. s. 60).

Obehöriga förfaranden med företagshemligheter är i lagen om skydd för företagshemligheter sanktionerade med straffansvar och skadeståndsskyldighet. Enligt 3 § döms den för företagsspioneri som med uppsåt olovligen bereder sig tillgång till en företagshemlighet. 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 döms för olovlig befattning med företagshemlighet (4 §). Som straffbar befattning med företagshemlighet har i rättspraxis inte ansetts anställdas utnyttjande och röjande av företagshemligheter som de har tillgång till i sitt arbete. Detta gäller både medverkan i gärningsmannaskap och som medhjälpare (se Svea hovrätts ovan nämnda dom).

Andra olovliga förfaranden med företagshemligheter än anskaffande av sådan information sanktioneras i lagen om skydd för företagshemligheter med skadestånd, vitesförbud eller föreläggande om överlämnande. Den som gör sig skyldig till brott enligt 3 eller 4 § ska enligt 5 § ersätta den skada som uppkommer genom brottet eller genom att företagshemligheten obehörigen utnyttjas eller röjs.

Lagen innehåller i 6–8 §§ bestämmelser om skadeståndsansvar för vissa personer som uppsåtligen eller av oaktsamhet utnyttjar eller röjer en näringsidkares företagshemlighet. Det gäller för den som har anförtrots en företagshemlighet i förtroende i samband med en affärsförbindelse, för arbetstagare som fått del av en företagshemlighet hos arbetsgivaren i sin anställning och för den som utnyttjar eller röjer en företagshemlighet som, enligt vad han eller hon bör inse, har angripits enligt lagen.

Den som angripit en företagshemlighet kan vid vite förbjudas att utnyttja eller röja företagshemligheten (11 §). Ett sådant förbud får dock meddelas endast om ett utnyttjande eller röjande skulle vara obehörigt enligt 2 §.

Den näringsidkare vars företagshemlighet har angripits kan enligt 14 § hos domstol begära att en handling eller ett föremål som en angripare har i sin besittning och som innefattar hemligheten ska överlämnas till honom eller henne.

3.4.3 Förslagen i betänkandet Förstärkt skydd för företagshemligheter (SOU 2008:63)

Bakgrunden till förslagen

Enligt utredningens direktiv (dir. 2007:54) har förutsättningarna för företagande i flera avseenden förändrats sedan lagens tillkomst. Allt fler företag bygger sin verksamhet på information och kunskap snarare än på traditionell industriell produktion. Vidare bedrivs kvalificerad forskning och utveckling inom en mängd nya samhällsviktiga områden såsom informationsteknik och bioteknik. Teknikens utveckling har medfört att information kan lagras och överföras på helt andra sätt än tidigare. Den internationella konkurrensen har hårdnat på många områden. Detta har ökat risken för att svenska företag utsätts för internationellt företags-spioneri. Sverige har också sedan lagen tillkom gjort internationella åtaganden som gäller skyddet för företagshemligheter. Mot denna bakgrund fanns det enligt regeringen anledning att överväga om lagen i vissa delar borde ändras och anpassas till utvecklingen.

I uppdraget ingick att bedöma om lagens tillämpningsområde var bestämt på ett ändamålsenligt sätt, bl.a. om definitionen i 1 § passar för moderna kunskapsföretag, om lagen i vissa fall skyddar hemlighållande av information som med ett mer objektivt synsätt inte är skyddsvärd och om lagens bestämmelser är tillräckliga för att skydda s.k. whistle-blowers. Utredningen skulle också med utgångspunkt i den s.k. Ericsson-domen (se ovan nämnda dom från Svea hovrätt) överväga om lagens straffstadganden fått en ändamålsenlig utformning. Utredningen skulle i detta avseende analysera vilken vikt som vid utformningen av straffbestämmelserna bör fästas vid det sätt på vilket en som röjer eller utnyttjar företagshemligheten har fått tillgång till denna. (Se SOU 2008:63 s. 54 f. och bilaga 1)

Utredningens överväganden och förslag i sammandrag

Tillämpningsområdet

Utredningen diskuterade om lagen, framför allt dess definition av begreppet företagshemlighet, innebar särskilda svårigheter för kunskapsföretag att skydda sina företagshemligheter, eftersom dessa i betydande omfattning grundas på de anställdas kunskap.

Utredningen konstaterade att också sådan kunskap kan omfattas av definitionen. Den ansåg att det som föreföll orsaka kunskapsföretagen problem var svårigheterna, i vissa fall, att dra en gräns mellan vad som är företagshemligheter och vad som i stället ska klassas som de anställdas personliga skicklighet, erfarenhet och kunskap. Utredningen avstod från en sådan gränsdragning då den enligt utredningen skulle begränsa de enskilda individernas möjligheter att fritt utnyttja sina erfarenheter och sitt kunnande och därmed motverka det samhällsekonomiska intresset av att låta kunskap flöda fritt. (Se a. bet. s. 89 ff.)

Utredningen ansåg också att det inte finns någon annan rimlig eller möjlig lösning än att näringsidkaren får avgöra vilken information som ska vara hemlig och se till att den faktiskt hålls hemlig. Enligt utredningen är övriga förutsättningar för att lagen ska bli tillämplig tillräckliga för att lagen ska skydda endast information som ur objektiv synvinkel är skyddsvärd. (Se a. bet. s. 91 ff.)

När det gällde frågan om lagens effekt på anställdas benägenhet att påtala allvarliga missförhållanden på arbetsplatsen fann utredningen att lagen inte i sig innebär något sådant hinder. Enligt utredningen utgör reglerna i 2 § första och andra styckena i lagen ett undantag från den tystnadsplikt som anställda har till följd av särskilt avtal eller på grund av sin allmänna lojalitetsplikt när det gäller sådan information som anges i bestämmelsen, dvs. information om sådant som kan misstänkas utgöra brott på vilket fängelse kan följa eller som kan anses utgöra annat allvarligt missförhållande i näringsidkarens rörelse. Utredningen fann att begreppet företagshemlighet redan i dag inte omfattar information om ett förhållande som utgör brott eller som annars är från allmän synpunkt oacceptabelt. Utredningen föreslog dock i förtydligande syfte att det i 1 § införs ett nytt tredje stycke som innebär att information om ett förhållande som utgör brott eller annat allvarligt missförhållande aldrig är en företagshemlighet. (Se a. bet. s. 94 ff.)

Utredningen föreslog också att det i lagen tas in ett klagorörelse av att lagen inte är tillämplig om detta skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen eller i yttrandefrihetsgrundlagen.

Straffansvarets omfattning

Utredningen har i denna del anfört bl.a. att näringsidkare vars företagshemligheter angrips kan drabbas av stora skador. De som arbetar i näringsidkarens verksamhet måste ofta ha tillgång till företagshemligheter för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Detta kan försätta näringsidkare i en sårbar situation. Utredningen fann att det i och för sig finns bestämmelser i brottsbalken som innebär att anställdas angrepp på företagshemligheter som de har tillgång till i sitt arbete är straffbara i vissa situationer. Det är dock inte sådana gärningar som dessa bestämmelser främst haft för ögonen. Svårigheterna att bedöma om ett visst angrepp på en företagshemlighet är straffbart enligt brottsbalken och den inom straffrätten gällande legalitetsprincipen ledde utredningen fram till slutsatsen att det finns ett behov av att utvidga straffansvaret enligt lagen om skydd för företagshemligheter. Den föreslagna utvidgningen är avsedd att omfatta vissa obehöriga röjanden och utnyttjanden av företagshemligheter som görs av personer med lovlig tillgång till hemligheten. Bestämmelsen, som föreslagits utgöra en ny 3 a §, har följande lydelse:

Den som med uppsåt olovligen röjer eller i näringsverksamhet olovligen utnyttjar en näringsidkares företagshemlighet som han eller hon har fått del av med anledning av att han eller hon på grund av anställning, uppdrag eller liknande grund har deltagit i näringsidkarens verksamhet ska dömas för olovligt röjande eller olovligt utnyttjande av företagshemlighet till böter eller fängelse i högst två år. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Är brott som avses i första stycket grovt, ska dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

Om gärningen har ägt rum sedan grunden för deltagandet i verksamheten upphörde ska dömas till ansvar endast om gärningsmannen har agerat särskilt illojalt eller om gärningen är att bedöma som grovt brott. Har gärningen ägt rum sedan mer än två år förflutit efter det att grunden för deltagandet i verksamheten upphörde ska inte dömas till ansvar.

Till ansvar enligt första eller andra stycket ska dock inte dömas, om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken.

För försök eller förberedelse till olovligt röjande eller olovligt utnyttjande av företagshemlighet ska dömas till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Vad gäller straffansvaret har utredningen också föreslagit en ändring av 4 § av innebörden att den som anskaffar en företags-hemlighet från någon som gör sig skyldig till brott enligt den föreslagna bestämmelsen i 3 a § ska kunna dömas för olovlig befattning med företagshemlighet.

För en närmare redogörelse för utredningens överväganden i dessa delar hänvisas till SOU 2008:63 s. 103–185.

Övriga förslag

Som en följd av den nya straffbestämmelsen i 3 a § har utredningen föreslagit en ändring av *skadeståndsbestämmelsen* (5 §) av innebörd att också den som gör sig skyldig till brott enligt 3 a § ska kunna åläggas skadeståndsansvar för de skador brottet orsakat, vid oaktsamhetsbrott dock endast – när det gäller anställda – om för-farandet ägt rum under pågående anställning. (Se a. bet. s. 211 ff.)

Utredningen har också föreslagit att det införs bestämmelser om en särskild bevissäkringsåtgärd, *bevisundersökning* (a. bet. s. 260 ff.)

Den fortsatta beredningen

Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regerings-kansliet.

4 Utländsk rätt

4.1 Inledning

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

Utredningen har sökt information om rättsreglerna i ett ganska betydande antal stater: Australien, Canada, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Island, Italien, Lettland, Nederländerna, Norge, Polen, Ryssland, Spanien, Storbritannien, Tyskland, Ungern, USA och Österrike. Den följande redovisningen begränsas dock till de nordiska länderna, Frankrike, Nederländerna, Polen, Storbritannien, Tyskland och USA.

Arbetet har bedrivits främst genom undersökning av lagstiftning och i förekommande fall förarbeten, rättspraxis och doktrin till den del sådant material stått att finna genom officiella webbplatser och biblioteksresurser inom Regeringskansliet. Denna undersökning har när det gäller Danmark, Finland och Norge kompletterats med skriftliga frågor till företrädare för berörda departement. Skrivelserna har varit ställda direkt till berörda tjänstemän och de svar dessa lämnat representerar således inte någon formell ståndpunkt från de berörda ländernas sida.

Vad gäller materialinsamlingen i övrigt bör beaktas att materialet funnits tillgängligt på originalspråk, i något fall kompletterat av mer eller mindre officiella översättningar till engelska. Det kan inte uteslutas att i något fall språkförbistring lett till missuppfattning om innehållet i enskilda bestämmelser. Det har slutligen inte heller i fråga om all undersökt lagtext varit möjligt att säkerställa att denna representerar den senast gällande lydelsen.

4.2 Danmark

4.2.1 Allmänt

Straffbestämmelser som rör spioneri och annan underrättelseverksamhet finns i 12 kap. i den danska straffeloven (Borgerlig Straffelov nr. 126 af 15. april 1930; namnändrad till Straffelov genom lov nr. 6 af 3. januar 1992 om ændring av straffeloven og retsplejeloven).¹ Detta kapitel har rubriken ”Forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed”. De brott för vilka det stadgas straff i 12 kap. har karakteriserats som handlingar som angriper eller hotar statens yttre säkerhet.² I de flesta fall gäller att åtal kräver beslut av landets justitieminister.

Bestämmelser av intresse i detta sammanhang finns också i militär straffelov (lov nr. 530 af 24. juni 2005). Denna lag gäller främst för militär personal, men under väpnad konflikt också för civila (§§ 1 och 2). Lagen gäller också i fråga om lagöverträdelse som begås mot andra länders militära styrkor som samverkar med danska militära styrkor (§ 4).

4.2.2 Spioneri

Huvudbestämmelsen om spioneri finns i § 107 i strafflagen. Bestämmelsen har följande lydelse.

Den, som i fremmed magts eller organisations tjeneste eller til brug for personer, der virker i sådan tjeneste, udforsker eller giver meddelelse om forhold, som af hensyn til danske stats- eller samfundsinteresser skal holdes hemmelige, straffes, hvad enten meddelelsen er rigtig eller ej, for spionage med fængsel indtil 16 år.

Stk. 2. Såfremt det drejer sig om de i § 109 nævnte forhold, eller handlingen finder sted under krig eller besættelse, kan straffen stige indtil fængsel på livstid.

Gärningsobjekt enligt bestämmelsen är förhållanden som ska hållas hemliga med hänsyn till danska stats- eller samhällsintressen. Detta begrepp omfattar först och främst militära hemligheter och stats-hemligheter (se § 109), men också hemligheter av en lägre klassifikationsgrad som gäller statens förbindelser med främmande makt

¹ Denna framställning bygger på lagens lydelse enligt lovbekendtgørelse nr. 1235 af 26. oktober 2010.

² Greve m.fl., Kommenteret straffelov, Speciel del, nionde omarbetade udgaven, København, 2008, s. 1 (cit. Kommenteret Straffelov).

samt förhållanden som rör ekonomi, handelspolitik och försörjning. Också upplysningar rörande bundsförvanters förhållanden som ska hållas hemliga inte endast av hänsyn till främmande makt i fråga utan också till danska statsintressen omfattas av bestämmelsen.³

Den brottsliga handlingen består i att utforska nämnda förhållanden eller att lämna uppgifter om dem.

Uppdragsgivare vid gärningar av nu nämnt slag är typiskt sett främmande makts underrättelsetjänst. Det är dock ingen förutsättning för straffansvar att det kan bevisas att mottagaren av uppgifterna står i främmande makts tjänst – det är tillräckligt att upplysningarna är avsedda för en främmande organisation. Också sådana organisationer som inte har koppling till en stat täcks av gärningsbeskrivningen.

Bestämmelsen i § 107 i straffeloven kompletteras av § 29 första stycket i militär straffelov. Bestämmelsen har följande lydelse.

For spionage straffes med fængsel indtil på livstid den, der hemmeligt eller under falsk påskud tilvejebringer eller søger at tilvejebringe oplysninger på det militære forsvars operationsfelt for at meddele dem til fjenden.

Något krav på att uppgifterna ska ha varit hemliga uppställs inte, inte heller att ett röjande av uppgifterna ska kunna skada försvarsförmågan eller liknande. Eftersom bestämmelsen avser ett handlande där avsikten är att meddela uppgifter till fienden kan det antas att gärningen ansetts som i så hög grad klandervärd att det inte därutöver bör gälla ett krav på skada eller fara för skada på något försvars- eller säkerhetsrelaterat intresse.

4.2.3 Annan olaglig underrättelseverksamhet

Annan olaglig underrättelseverksamhet än spioneri kan vara straffbelagd genom § 108 som har följande lydelse:

Den, som, uden at forholdet falder ind under § 107, i øvrigt foretager noget, hvorved fremmed efterretningsvæsen sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område, straffes med fængsel indtil 6 år.

Stk. 2. Såfremt det drejer sig om efterretninger vedrørende militære anliggender, eller virksomheden finder sted under krig eller besættelse, kan straffen stige indtil fængsel i 12 år.

³ Se till det sagda Kommenteret Straffelov, s. 14.

Denna straffbestämmelse omfattar både gärningar som innebär att främmande underrättelsetjänst får stöd att bedriva verksamhet på danskt område och gärningar där någon exempelvis på sätt som anges i § 107 anskaffar andra uppgifter än sådana som avses i den bestämmelsen.

Den första gärningstypen avser andra gärningar än anskaffande eller tillhandahållande av uppgifter. Den omfattar åtgärder som innebär att en främmande stats underrättelsetjänst kan verka i Danmark. Exempel på åtgärder som omfattas av straffansvaret är anskaffande av täckadresser, falska identiteter eller liknande. Det är alltså bland annat olika stödåtgärder som avses. Bestämmelsen förefaller också tillämplig om någon erbjuder sig att stå till förfogande för en främmande underrättelsetjänst, t.ex. genom att utföra spioneri eller sådana åtgärder som nyss nämnts.

Den andra gärningsformen kan alltså avse anskaffande av uppgifter som inte ska hållas hemliga av hänsyn till danska stats- eller samhällsintressen. Bestämmelsen omfattar inte bara ”uklassificerade” uppgifter av militär betydelse eller uppgifter om samhälls-ekonomiska eller andra statliga angelägenheter utan också uppgifter om enskilda personer eller grupper av personer som finns i landet, t.ex. flyktingar. Bestämmelsen avser typiskt sett hemligt och systematiskt anskaffande eller tillhandahållande av uppgifter till förmån för främmande underrättelseverksamhet och som kan vara till fara för danska eller främmande stats- eller samhällsintressen eller enskilda personers liv eller säkerhet.⁴

Enligt andra stycket döms efter en strängare straffskala bland annat om verksamheten rör militära angelägenheter.

I anslutning till det senast sagda finns det anledning att kort redogöra för ytterligare en bestämmelse i den militära strafflagen, nämligen § 32, som har följande lydelse.

Den, der forsætligt røber en militær hemmelighed, hvis avsløring kan skade landets forsvar, hvis fremmede magter eller styrker får kendskab hertil, straffes med fængsel indtil 8 år. Straffen kan stige til fængsel i 12 år, når forholdet er af særlig grov karakter, navnlig når det har medført betydelig skade eller fare. Begås handlingen under væbnet konflikt eller under truende udsigt hertil, kan straffen stige til fængsel på livstid.

Stk. 2. Den, der uberettiget skaffer sig oplysning om sådanne hemmeligheder, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 år. Sker det under væbnet konflikt eller under truende udsigt hertil, kan straffen stige til fængsel i 10 år.

⁴ Se Kommenteret Straffelov s. 16.

Stk. 3. Den, der groft uagtsomt overtræder stk. 1 eller 2, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. Sker det under væbnet konflikt eller under truende udsigt hertil, kan straffen stige til fængsel i 4 år.

Bestämmelsen omfattar både röjande och anskaffande av uppgifter. Det framgår direkt av lagtexten att röjandet är straffbart om det sker uppsåtligen. Vad som krävs i subjektivt hänseende när det gäller anskaffning av uppgifter framgår dock inte. Enligt § 6 i lagen bestraffas överträdelser av lagen endast om de begås uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Med hänsyn till att grovt oaktsamma överträdelser av första och andra stycket straffbeläggs genom bestämmelsens tredje stycke får anses följa av det sagda att gärningen i andra stycket förutsätter uppsåt hos gärningsmannen.

Kravet på uppsåt enligt det första stycket förefaller inte omfatta att gärningsmannen ska ha avsett att gå främmande makt tillhanda. Det är i stället tillräckligt att uppgifterna röjs uppsåtligen och att de är av sådan karaktär att det kan vara till skada för landets försvar om främmande makt får vetskap om dem. Det är möjligt att gärningsmannens uppsåt ska täcka dessa förhållanden.

Som framgått redan av inledningen gäller denna bestämmelse i fredstid endast tjänstgörande militär personal (§ 1).

4.2.4 Röjande av uppgifter om statens hemliga förhandlingar m.m.

Det finns andra fall än de som omfattas av §§ 107 och 108 där statens intressen kan vara berörda på ett sätt som kan föranleda straffansvar om uppgifter som rör intressena avslöjas. I § 109 i strafflagen stadgas följande.

Den, som røber eller videregiver meddelelse om statens hemmelige underhandlinger, rådslagninger eller beslutninger i sager, hvorpå statens sikkerhed eller rettigheder i forhold til fremmede stater beror, eller som angår betydelige samfundsøkonomiske interesser over for udlandet, straffes med fængsel indtil 12 år.

Stk. 2. Foretages de nævnte handlinger uagtsomt, er straffen bøder eller fængsel indtil 3 år.

Denna bestämmelse utgör en kvalificerad variant av överträdelse av tystnadsplikt i allmän tjänst. Bestämmelsen ger också vägledning för tolkningen av begreppet ”danska stats- eller samhällsintressen”

i § 107. Det följer av bestämmelsen att sådana intressen kan vara underhandlingar, överläggningar och beslut i frågor med anknytning till Danmarks säkerhet eller rättigheter i förhållande till andra stater.

Det krävs inte för straffansvar att gärningsmannen haft något särskilt syfte med röjandet, t.ex. att tillhandagå viss intressent. I likhet med § 107 krävs inte uttryckligen att gärningen medfört fara för skada på nämnda intressen. Uttrycket ”på vilka statens säkerhet eller rättigheter eller förhållande till främmande stater beror” kan möjligen innefatta ett sådant krav. Om uppgifter av denna betydelse röjs torde typiskt sett i vart fall fara för olägenhet uppkomma. Bestämmelsen tycks till skillnad från § 107 bara tillämplig i fråga om riktiga uppgifter.

4.2.5 Vissa andra olovliga förfoganden över handlingar m.m.

Den som förfalskar, förstör eller bortskaffar en handling eller något annat föremål, som har betydelse för statens säkerhet eller rättigheter gentemot andra stater, döms enligt § 110 till fängelse i högst 16 år. Begås gärningen av oaktsamhet döms enligt bestämmelsens andra stycke till fängelse i högst tre år.

Denna bestämmelse avser alltså otillåtna förfoganden över dokument och andra föremål. Med sistnämnda begrepp avses saker av liknande betydelse för statens säkerhet som handlingar, t.ex. en vapenmodell.⁵ Bestämmelsen motsvarar, i vart fall delvis, 19 kap. 5 § andra meningen brottsbalken.

Genom § 110 a straffbeläggs i vissa fall att beskriva, fotografera eller på annat sätt avbilda bl.a. militära anläggningar och förråd. Straffet är böter eller fängelse i högst tre år. En förutsättning för ansvar är att gärningsmannen har insett eller borde ha insett att anläggningen är sådan att allmänheten inte har tillträde till den.

⁵ Kommenteret straffelov, s. 19.

4.3 Finland

4.3.1 Allmänt

Bestämmelser om spioneri, annan olaglig underrättelseverksamhet och befattning med hemliga uppgifter i vissa fall finns i 12 kap. strafflagen, som handlar om landsförräderibrott.

Dessa bestämmelser genomgick en ganska omfattande revidering under mitten av 1990-talet. Revisionen föranleddes av att kapitlet i sin dåvarande lydelse hade fått sin utformning strax före och under andra världskriget. De särskilda förhållanden som rådde då bidrog till att lagstiftningen fick ett innehåll som de vid revisionstidpunkten sedan länge oavbrutna fredsförhållandena inte längre kunde anses motivera. Det fanns också behov av att justera bestämmelserna från redaktionella synpunkter.

Förarbetena till de nya bestämmelserna utgörs bl.a. av proposition RP 94/1993 rd.

4.3.2 Spioneri

Huvudbestämmelsen om spioneri finns i 12 kap. 5 § och har följande lydelse:

Den som i avsikt att gynna en främmande stat eller skada Finland skaffar uppgifter om en sådan omständighet beträffande Finlands försvar eller annan beredskap för undantagsförhållanden, Finlands utrikesrelationer, statshushållning, utrikeshandel eller energiförsörjning eller om någon annan därmed jämförbar på Finlands säkerhet inverkan omständighet som, om den kommer till en främmande stats kännedom, kan skada Finlands försvar, säkerhet, utrikesrelationer eller samhällsekonomi, skall för *spioneri* dömas till fängelse i minst ett och högst tio år.

För spioneri döms också den som för att gynna en främmande stat eller för att skada Finland förmedlar, lämnar, röjer eller offentliggör en uppgift som avses i 1 mom.

Försök är straffbart.

Den som hör till fiendens krigsmakt får dömas för spioneri endast om han med hemlighållande av att han hör till fiendens krigsmakt vistas i Finland eller på finska försvarsmaktens krigsoperationsområde. Han får inte dömas för annat spioneri än det han ertappas med.

Bestämmelsen är avsedd att omfatta sådant spioneri som i lagförarbetena delas in i militärt, politiskt och vetenskapligt-tekniskt-ekonomiskt spioneri.

Föremål för det *militära spionaget* är bl.a. de väpnade styrkornas numerär, gruppering, beväpning och övrig utrustning, deras ledning och planer samt statens militära potential som helhet.

När det gäller det *politiska spionaget* utgörs brottsföremålet av politiskt betydelsefulla omständigheter som statsledningen vill hemlighålla för främmande stater och som inte behandlas i offentligheten eller inom ramen för det sedvanliga umgänget mellan stater. Exempel på sådana omständigheter är detaljer i relationen mellan Finland och andra stater, förberedelser inför politiskt viktiga beslut som, om de avslöjas för andra stater i ett alltför tidigt skede kan vara till skada för Finland.

Det *vetenskapliga-tekniska-ekonomiska spionaget* har som sitt föremål uppgifter om landets ekonomi samt om dess vetenskapliga och tekniska kunnande som, om de avslöjas för främmande stater, kan skada landet och därför bör hållas hemliga. I förarbetena betonas att brottsföremålet är uppgifter som på grund av sin betydelse för landet måste hemlighållas för främmande stater. Betydelsen för landet och att en främmande stats institutioner är direkt eller indirekt involverade i spioneriet, skiljer denna typ av spioneri från företagsspioneri. Sådant spioneri kännetecknas enligt förarbetena av att ett företag spionerar på ett annat företags eller motsvarande subjekts företagshemligheter, t.ex. produktionsmetoder, produktutveckling, ekonomiska planer eller kontrakt.

Brottsföremålet är – anges det i förarbetena – uppgifter, varmed avses fakta, skrifter, ritningar, modeller m.m. Det krävs därutöver att uppgifterna ska hållas hemliga för främmande stater (i förarbetena används också begreppet ”statshemligheter”). Det avgörande för om uppgifterna ska hållas hemliga är deras betydelse. Det är inte något krav att det gäller sekretess för uppgiften. En uppgift som i princip vem som helst kan få reda på är inte hemlig i bestämmelsens mening. Det framhålls dock i förarbetena att information som i och för sig finns tillgänglig i öppna källor genom systematisk sammanställning kan utgöra uppgifter som ska hållas hemliga för andra stater.

Enligt bestämmelsen gäller ett men-rekvisit. Ansvar kommer därmed bara i fråga i de fall främmande stats kännedom om uppgiften kan skada Finlands försvar, säkerhet, utrikesrelationer eller samhällsekonomi. Det framgår av utformningen av rekvisitet att någon faktisk skada inte behöver ha uppkommit.

Den närmare innebörden av begreppet ”Finlands säkerhet” är inte helt klar. Det förefaller dock riktigt att förstå men-rekvisitet

så, att "försvar" och "säkerhet" är två sidoställda intressen som skyddas, dvs. "Finlands säkerhet" är något annat, eller i vart fall mer, än "Finlands försvar".

Underhandskontakter som utredningen haft med företrädare för Finlands justitieministerium har gett vid handen att spioneribestämmelsen kan vara tillämplig om gärningen begås inom ramen för en internationell militär insats som Finland deltar i. En straffrättsligt relevant effekt av ett uppenbarande av uppgiften i fråga kan vara att Finlands utrikesrelationer skadas.

4.3.3 Røjande av statshemlighet

Även om en gärningsman har saknat uppsåt att skada Finland eller gynna en främmande stat, kan straffansvar komma i fråga. I 12 kap. 7 § finns under brottsbeteckningen *røjande av statshemlighet* en så lydande gärningsbeskrivning.

Den som obehörigen offentliggör, förmedlar, lämnar ut eller röjer eller för sådant ändamål obehörigen skaffar upplysningar om någon omständighet som med hänsyn till Finlands yttre säkerhet har stadgats eller bestämts att hållas hemlig 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, skall för *røjande av statshemlighet* dömas till fängelse i minst fyra månader och högst fyra år.

Försök är straffbart.

Bestämmelsen innehåller två gärningstyper. Den ena avser røjande eller annan befattning med uppgifter som är hemliga till följd av föreskrift eller särskilt beslut. Grunden för att uppgiften är hemlig ska avse Finlands yttre säkerhet. Något krav på att ett røjande ska kunna leda till skada har inte uppställts. Den andra gärningstypen avser befattning med uppgift av sådan beskaffenhet som gärningsmannen vet kan allvarligt skada angivna finländska intressen, om den röjs.

Redan anskaffandet av sådana uppgifter som bestämmelsen omfattar är inte tillräckligt för straffansvar. Det krävs att gärningsmannen anskaffat uppgiften för ändamålet offentliggöra, förmedla, lämna ut eller röja. Sådan avsikt anses enligt förarbetena kunna komma till uttryck t.ex. genom att gärningsmannen handlat på uppdrag av någon eller varit i kontakt med någon som är intresserad av informationen eller som kan publicera den.

I förarbetena har antagits att bestämmelsen främst kommer att tillämpas när gärningsmannen inte har för avsikt att gynna främmande stat eller skada Finland på det sätt som förutsätts för ansvar för spioneri. Den skiljer sig åt från spioneribestämmelsen när det gäller den möjliga effekten. Här krävs att röjandet varit ägnat att allvarligt skada nämnda intressen. Bestämmelsen är å andra sidan vidare än spioneribestämmelsen genom att de uppgifter som avses inte behöver gälla Finlands försvar eller annan beredskap för undantagsförhållanden, Finlands utrikesrelationer, statshushållning, utrikeshandel eller energiförsörjning eller därmed jämförbara omständigheter som inverkar på Finlands säkerhet. Uppgifterna kan avse någon annan omständighet som, om de röjs, har den effekt som anges i bestämmelsen.

Det framgår vare sig av lagen eller av dess förarbeten hur begreppet "Finlands yttre säkerhet" förhåller sig till de skyddade intressen som anges i anslutning till den andra gärningstypen, dvs. om de sammanfaller helt eller delvis.

Endast obehörig befattning med uppgift kan föranleda straffansvar. Den som har en lagstadgad rätt att lämna uppgifter om en hemlighet eller att offentliggöra den handlar inte obehörigen.

4.3.4 Oaktsamt röjande av statshemlighet

Bestämmelsen i 12 kap. 8 § om oaktsamt röjande av statshemlighet har följande lydelse.

Den som av grov oaktsamhet obehörigen offentliggör, förmedlar, lämnar ut eller röjer upplysningar om någon omständighet som med hänsyn till Finlands yttre säkerhet har stadgats eller bestämts att hållas hemlig, skall för *oaktsamt röjande av statshemlighet* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Brottet är den oaktsamma varianten av den första gärningstypen under brottsbeteckningen röjande av statshemlighet.

För ansvar krävs grov oaktsamhet, vilket enligt förarbetena innebär ett handlande som är på gränsen till uppsåtligt och som innebär en väsentlig avvikelse från kravet på omsorg eller innefattar en övervägd risktagning. Också här finns ett krav på att befattningen med uppgiften ska ha varit obehörig. Varför det krävs både grov oaktsamhet och obehörighet framgår inte av förarbetena. Möjligen ska inte i detta läggas mer än att gärningsmannen ska ha

saknat rätt att röja uppgiften. Därutöver krävs att den obehöriga befattningen sker av grov oaktsamhet. I vad mån den grova oaktsamheten också ska hänföra sig till obehörigheten har inte kunnat klarläggas.

4.3.5 Olovlig underrättelseverksamhet

Finland har ansett det angeläget att förhindra att stater utnyttjar dess territorium för spioneri mot andra stater. Till detta ändamål har i 12 kap. 9 § införts en straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet av följande lydelse.

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, skall för *olovlig underrättelseverksamhet* dömas till fängelse i minst fyra månader och högst sex år.

Försök är straffbart.

Bestämmelsen har inte motiverats i första hand av en omsorg om den främmande stat som blir föremål för en annan stats spioneri. Avsikten har i stället varit att skydda Finlands utrikesrelationer.

Angreppsobjektet är således i första hand uppgifter om en annan stats försvar eller säkerhet. För andra uppgifter krävs att de har omedelbar inverkan på försvaret eller säkerheten. Anskaffande av information om en främmande stats utrikesrelationer, statshushållning, utrikeshandel eller energiförsörjning faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde, om inte någon direkt koppling finns till berört lands försvar eller säkerhet (RP 94/1993).

Det finns ett menrekvisit även i denna bestämmelse: "skadar eller äventyrar Finlands säkerhet". Det får antas att "äventyrar" avser att uttrycka någon typ av fara för skada. Som ett tecken på att utrikesrelationerna har skadats anges i förarbetena viljeyttring eller motåtgärder riktade mot Finland från den förfördelade statens sida.

4.3.6 Upprätthållande av landsförrädisk förbindelse

I 12 kap. 9 § finns en straffbestämmelse som utgör en särskild förberedelsereglering beträffande brott mot 12 kap. Den brottsliga gärningen har åsatts en egen brottsbeteckning, *upprätthållande av landsförrädisk förbindelse*. Bestämmelsen har följande lydelse.

Den som i avsikt att begå brott som avses i detta kapitel träder i förbindelse med en främmande stat eller dess agent, skall för *upprätthållande av landsförrädisk förbindelse* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Den tidigare regleringen av förberedelse till eller främjande av landsförräderi och liknande åtgärder ansågs avspegla de undantagsförhållanden som rådde när bestämmelserna kom till. De ansågs därför vara onödigt långtgående. Ändringar vidtogs avseende de gärningar som tidigare avsett landsförrädisk stämpling och förledande av annan till landsförräderi. Det ansågs emellertid nödvändigt att det fortfarande fanns skäl att kunna straffa den som träder i förbindelse med en främmande stat eller dess agent i avsikt att begå landsförräderibrott.

Den förbindelse som avses kan i princip vara av vilket slag som helst, t.ex. personliga sammanträffanden, telefonsamtal, brevväxling, förmedling av budskap med elektronisk kommunikationsutrustning eller med radioanläggningar eller på något annat motsvarande sätt. Det framhålls i förarbetena att det väsentliga är att det med förbindelsen finns en klar avsikt att i framtiden begå ett landsförräderibrott. Inte varje kontakt med en främmande stats agent är straffbar. Det blir den först när den börjar omfatta planer på att begå ett landsförräderibrott och gärningsmannen, dvs. den som har kontakt med agenten, är medveten om detta.

Straffbestämmelsen träffar den som vänder sig till den främmande staten eller dess representant. En sådan agent omfattas dock inte av paragrafen. Enligt uppgifter från det finländska justitieministeriet gör sig inte heller den personen skyldig till anstiftan till upprätthållande av landsförrädisk förbindelse.⁶

⁶ Jfr dock 5 kap. 5 § strafflagen: "Den som uppsåtligen förmår någon till ett uppsåtligt brott eller ett straffbart försök till brottet i fråga, döms för anstiftan till brottet." Jfr också 5 kap. 6 §: "Den som före eller under ett uppsåtligt brott med råd, dåd eller på annat sätt uppsåtligen hjälper någon att begå brottet eller ett straffbart försök till det, döms för medhjälp till brott enligt samma lagrum som gärningsmannen. - - -".

4.4 Island

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

Enligt § 91 utgör det ett brott att avslöja, rapportera eller på annat sätt röja för ovidkommande 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.

Bestämmelsen har vissa likheter med § 109 i den danska strafflagen. Det krävs inte att röjandet medfört skada eller ens kunnat medföra skada för Island.

Det är också brottsligt att med eller utan avsikt för ovidkommande personer avslöja, beskriva eller förklara hemliga arrangemang som rör försvaret (92 §).

Slutligen gäller enligt § 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.

4.5 Norge

4.5.1 Inledning

Den norska strafflagen från 1902 är fortfarande i betydande delar gällande. Ett omfattande reformarbete har pågått under en längre tid, vilket resulterat i en ny lag från 2005. Denna har dock inte trätt i kraft ännu. I denna lag har därefter genomförts flera ändringar, bl.a. med avseende på bestämmelserna om straff för spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet. Ändringarna, som under 2008 beslutats av Stortinget, har inte trätt i kraft.

I det följande redovisas innehållet i nu gällande strafflag och i de bestämmelser som antagits under 2005 och 2008.

4.5.2 Bestämmelserna i 1902 års strafflag

Spioneri – ”röjandefallet”

Strafflagens huvudbestämmelse om spioneri i fredstid finns i § 90 som lyder enligt följande.

Den som retsstridig bevirker eller medvirker til at noe åpenbares som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet, straffes med fengsel inntil 3 år, men fra 1 år inntil 10 år såfremt hemmeligheten er forrådt til annen stat eller betydelig fare er voldt.

Har den skyldige handlet av uaktsomhet, anvendes bøter.

Var Hemmligheden betroet den skyldige i Stillings Medfør, kan de ovennævnte Frihedsstraffe forhøies med indtil en halvdel.

Straffbestämmelsen omfattar alltså den som uppenbarar (röjer) uppgifter som bör hållas hemliga av hänsyn till rikets säkerhet. I sin lydelse närmast före lov 3 des 1999 nr. 82 innehöll bestämmelsen orden ”ligeoverfor anden Stat” omedelbart efter ”til rikets sikkerhet”. I den lydelsen träffade inte bestämmelsen uppgifter som borde hållas hemliga av hänsyn till rikets säkerhet i förhållande till andra än främmande stater, t.ex. terroristgrupper eller terroristorganisationer. Ändringen föränleddes av att det ansågs kunna få stora skadeverkningar, om uppgifter av betydelse för rikets säkerhet kom i händerna på sådana mottagare. (Se Ot.prp. nr. 64 [1998–1999] avsnitt 19.3.)

Den brottsliga handlingen består i att åstadkomma (”bevirker”) eller medverka till uppenbarande av något som bör hållas hemligt av hänsyn till rikets säkerhet. Den handling som består i att åstadkomma ett uppenbarande innebär att det inte är nödvändigt att gärningsmannen själv direkt lämnar uppgifterna till någon obehörig. Det avgörande är i stället resultatet, dvs. att gärningsmannen förhåller sig på ett sådant sätt att obehöriga får kännedom om de hemliga uppgifterna. När det gäller att medverka till ett uppenbarande kan detta ske genom handling, t.ex. genom att bistå med att överlämna uppgifter, eller genom uppmaning till någon att offentliggöra hemliga dokument. (Se Stortingsdokument nr. 15 [1995–96], s. 136.)

Att uppenbara uppgift är motsatsen till att hålla den hemlig. Ordet ”uppenbara” är dock inte synonym med ”offentliggöra”. Det är tillräckligt att uppgiften meddelas någon, även om det bara är en enda person, som inte känner till den och inte heller ska känna till

den. Brottet fullbordas i det ögonblick då upplysningen har lämnats.⁷

Gärningsobjektet är alltså hemligheter (uppgifter som bör hållas hemliga av hänsyn till rikets säkerhet). Med detta begrepp avses normalt uppgifter som inte är tillgängliga för alla och envar, men 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. Frågan har behandlats i flera avgöranden av Norges Høyesterett. Domstolen har i de sammanhangen uttalat bl.a. att viktiga omständigheter för att bedöma om en uppgift är en hemlighet är vilka direkta och indirekta slutsatser en främmande stat kan dra av uppgifterna, hur utbredd den kunskap är som framgår av uppgifterna, i vilken utsträckning uppgifterna är tillgängliga från andra källor och i så fall hur lätt det är att skaffa fram dem, vad som görs från berört håll för att uppgiften inte ska bli känd och vilka skadeverkningarna kan bli om uppgifterna kommer i främmande stats händer (se Rt 1980 s. 113).

I avgörandet Rt 1986 s. 536 uttalade Høyesterett bl.a. att för att man ska kunna tala om en hemlighet måste det föreligga uppgifter som inte är allmänt kända eller allmänt tillgängliga och förhållandet ska vara så litet känt att det kan betraktas som en hemlighet. Uppgifter som var för sig är kända och tillgängliga från öppna källor kan sättas samman och skapa en helhetsbild som utgör en hemlighet.

Det är som framgått av bestämmelsens ordalydelse hemligheter som rör rikets säkerhet som är gärningsobjekt. 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 (Stortingsdokument nr. 15 [1995–96], s. 134 ff.) 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 och inre

⁷ Se bl.a. Bratholm och Matningsdal, Straffeloven – Kommentarytäv, Annen del. Forbrydelser, 1995, s. 34, Stortingsdokument nr. 15 [1995-96], s. 136, och Ot.prp. nr. 8 [2007–2008], s. 133.

stabilitet. Det är dock inget krav att hemligheten gäller Norges säkerhet i förhållande till andra stater.⁸

Spioneri – ”anskaffandefallet”

Bestämmelsen i § 90 i den norska strafflagen avser som just framgått röjande av hemligheter. Däremot omfattar den inte anskaffande eller annat besittningstagande av hemligheter (jfr 19 kap. 5 § brottsbalken). Ett sådant förfarande är dock straffbelagt genom § 91, som har följande lydelse.

Den, som retsstridig sætter sig eller andre i Besiddelse af saadan Hemmelighed som i § 90, i Hensigt at aabenbare den, eller som medvirker hertil, straffes med Hefte eller Fængsel indtil 2 Aar, men indtil 6 Aar, saafremt Hensigten var att forraade den til anden Stat, eller der ved Aabenbarelsen vilde voldes betydelig Skade.

Den, som ellers uberettiget sætter sig eller andre i Besiddelse af nogen saadan Hemmelighed, straffes med Bøder eller med Hefte eller Fængsel indtil 1 Aar.

Den brottsliga handlingen består alltså i att sätta sig i besittning av sådan hemlighet som avses i § 90. Detta är emellertid enligt den gärning som beskrivs i första stycket inte tillräckligt för straffansvar utan det krävs också att anskaffningen skett i syfte att uppenbara (röja) hemligheten. Gärningen kan utgöra förberedelse till brott enligt § 90 (jfr Stortingsdokument nr. 15 [1995-96], s. 137). Om gärningsmannen inte åsyftat att röja uppgiften aktualiseras ansvar enligt andra stycket.

Det uppenbarande som avses i första styckets första led är uppenbarligen ett uppenbarande för någon annan än en främmande stat. Sistnämnda form av uppenbarande omfattas ju av en särskild straffskala enligt andra ledet.

Det framgår av lagförarbetena och doktrin att §§ 90 och 91 kan tillämpas i konkurrens.

Olovlig underrättelseverksamhet

Annan underrättelseverksamhet än sådan som avser hemligheter i den mening som §§ 90 och 91 ger åt begreppet kan vara straffbar enligt § 91 a. Bestämmelsen har följande lydelse.

⁸ Se Ot.prp. nr. 8 [2007–2008], s. 133 samt Bratholm och Matningsdal, a.a., s. 34.

Den som hemmelig eller ved ulovlige midler til fordel for fremmed stat søker å samle opplysninger om politiske eller personlige forhold hvis meddelelse til en annen stat han vet eller bør forstå kan skade Norges interesser eller volde fare for enkeltpersoners liv, helbred, frihet eller eiendom, eller som medvirker hertil, straffes med hefte eller fengsel inntil 2 år.

Straffbestemmelsen avser sådan underrättelseverksamhet som bedrivs till fördel för en annan stat och som antingen riktar sig mot norska intressen eller mot personliga förhållanden på ett sätt som kan orsaka fara för enskildas personliga integritet.⁹

Gärningsobjekt är för det första uppgifter om politiska eller personliga förhållanden vars avslöjande för främmande stat kan skada Norges intressen. De uppgifter som omfattas av denna del av bestämmelsen omfattar andra uppgifter än sådana som täcks av §§ 90 och 91. Uppgifterna behöver inte ha någon betydelse för rikets säkerhet. Bestämmelsen är tillämplig i fråga om insamling av uppgifter som kan leda till ekonomisk förlust för norska handelsintressen.¹⁰

Bestämmelsen omfattar också vad som kan betecknas som flykting- och annat personspionage. De enskilda personer vars intressen ska kunna skadas kan vara de personer i fråga om vilka uppgifter inhämtas, men faran kan även avse andra personer, t.ex. anhöriga till den vars uppgifter inhämtats.

I kravet på att inhämtningen av uppgifter ska vara till fördel för främmande stat ligger inte att gärningsmannen har fått ett uppdrag från denna stat. Det är tillräckligt att gärningsmannens uppsåt omfattar att överlämna uppgifterna till en annan stat i de fall han eller hon vet eller bör förstå att detta kan vålla sådan fara som anges i bestämmelsen.

Inhämtningen ska, för att vara straffbar, ske hemligen eller med olovliga medel. Hemlig är inhämtningen om syftet med åtgärden eller efterforskningen som sådan hålls dold. Olovliga medel omfattar varje medel som är rättsstridigt, t.ex. brytande av posthemlighet och olovlig avlyssning.

Slutligen bör nämnas att brottet fullbordas när gärningsmannen försöker inhämta uppgifter.

⁹ Bratholm och Matningsdal, a.a., s. 41.

¹⁰ Bratholm och Matningsdal, a.a., s. 41.

4.5.3 Ändringar i strafflagen

Inledning

Den norska strafflagstiftningen har på senare tid genomgått en omfattande revidering. En ny straffelov beslutades under 2005 (lov 20 mai 2005 nr. 28). 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 inte trätt i kraft.

De nya bestämmelserna om spioneri m.m. har sin grund i ett betänkande av det s.k. Lund-utvalget (NOU 2003:18). Denna kommitté tillsattes under 2001. I direktiven anfördes bl.a. att hotbilden mot Norge hade ändrats sedan de aktuella bestämmelserna reviderats under 1950-talet. Den teknologiska utvecklingen sedan dess ansågs ha lett till en ökad sårbarhet då angrepp mot samhällsviktiga allmänna och privata verksamheter, funktioner och anläggningar skulle kunna få mycket allvarliga konsekvenser. Det framhölls också att datateknologi och vapenteknologi kan utnyttjas av dem som vill skada norska intressen. Det påpekades att Norge deltar i internationellt samarbete som gör att angrepp mot samarbetspartner eller gemensamma intressen också kan utgöra ett hot mot Norge. De gällande bestämmelserna ansågs inte vara anpassade till att hot mot vitala norska intressen kan komma från fundamentalistiska eller extremistiska grupperingar i stället för från nationalstater. (Se Ot.prop. nr. 8 [2007–2008], s. 109.)

Några generella delar av reformen

I Lund-utvalgets betänkande diskuterades ganska utförligt de aktuella och framtida hoten mot Norges säkerhet och andra viktiga intressen. Det konstaterades att hoten var i huvudsak kopplade till terrorism och främmande underrättelseverksamhet. Hotbilden ansågs mer svåröverskådlig än tidigare och hoten flera och mer diffusa. Lund-utvalget ansåg att hotbilden motiverade att skyddet mot inhämtning och röjande av hemliga uppgifter inte borde begränsas till de intressen som rör rikets säkerhet i traditionell mening utan också omfatta andra grundläggande nationella intressen.

Regeringen anslöt sig till detta synsätt. Den framhöll att den förändrade hotbilden delvis redan beaktats genom att § 90 i 1902 års strafflag ändrats så att det inte längre för straffansvar krävdes

att underrättelseverksamheten skulle ske till förmån för en annan stat (se ovan).

Både kommittén och regeringen behandlade frågan om förhållandet mellan å ena sidan straffbestämmelser som avser att skydda rikets säkerhet (och andra grundläggande intressen) och å den andra yttrande- och informationsfriheten. Det framhölls bland annat att pressens möjlighet att inhämta hemlig information är av stor betydelse för dess möjlighet att utöva sin kontrollerande roll. Det ansågs dock att även medierna som utgångspunkt bör ha ett straffrättsligt ansvar för röjande av hemlig information.

I anslutning till frågan om rågången mot yttrande- och informationsfriheten anfördes både av Lund-utvalget och regeringen att röjande av statshemligheter inte skulle vara straffbart, om det skedde av beaktansvärda skäl ("aktverdig grunn"). Ett sådant rekvisit ansågs göra det möjligt att tillvarata hänsyn till informationsfriheten och behovet av att skydda känslig information. Bedömningen av om beaktansvärda skäl föreligger är en objektiv bedömning av om röjandet kan rättfärdigas av samhällets intresse av att förhållanden som förtjänar kritik avslöjas ställt mot de skadeverkningar ett röjande medför. Om statshemligheter röjs för en främmande stat eller en terroristorganisation föreligger aldrig beaktansvärda skäl. (Se Ot.prp. nr. 8 [2007–2008], s. 139 f.)

Olovligt anskaffande av statshemligheter

Den nya huvudbestämmelsen om spioneri finns i § 121 i 2005 års strafflag (efter 2008 års ändringar). Bestämmelsen har följande lydelse:

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som til fordel for en fremmed stat, terrororganisasjon eller uten aktverdig grunn samler inn eller setter seg i besittelse av en hemmelig opplysning som, om den blir kjent for en slik stat, terrororganisasjon eller for øvrig avsløres, kan skade grunnleggende nasjonale interesser som gjelder

- a) forsvars-, sikkerhets- og beredskapsmessige forhold,
- b) de øverste statsorganenes virksomhet, sikkerhet eller handlefrihet,
- c) forholdet til andre stater,
- d) sikkerhetsopplegg for fremmede staters representasjon og ved større nasjonale og internasjonale arrangementer,
- e) samfunnets infrastruktur, så som mat-, vann- og energiforsyning, samferdsel og telekommunikasjon, helseberedskap eller bank- og pengevesen, eller
- f) norske naturressurser."

Bestämmelsen omfattar bara underrättelseverksamhet som är riktad mot statshemligheter sådana de är närmare angivna i punkt a–f. Olovlig underrättelseverksamhet som riktar sig mot andra intressen finns i § 126 (se nedan).

För att straffansvar ska bli aktuellt måste tre kriterier vara uppfyllda.

Det *första* kriteriet innebär att uppgifterna ska vara hemliga. Någon skillnad i förhållande till gällande rätt innebär inte bestämmelsen i denna del. Den innebörd av begreppet hemlig som vuxit fram genom praxis har fortsatt giltighet. Också uppgifter som härrör från öppna källor kan på samma sätt som tidigare utgöra en hemlighet.

Det *andra* kriteriet är den största nyheten i reformen och gäller att hemligheten är kopplad till något av de grundläggande nationella intressen som anges i bestämmelsen på så sätt att intresset i fråga kan skadas, om hemligheten röjs. Straffansvaret sträcker sig alltså längre än till intressen som angår statens självständighet och säkerhet eller de högsta statsorganens verksamhet.

Punkt a omfattar delvis vad som tidigare uttryckts genom begreppet "rikets säkerhet". Intresset "sikkerhetsmessige forhold" är avsett att omfatta verksamheten vid polisens säkerhetstjänst (PST) och vid den nationella säkerhetsmyndigheten, vilket är en nyhet (Ot.prp. nr. 8 [2007–2008], s. 308).

Det grundläggande intresse som anges i *punkt b* är kopplat till de högsta statsorganens verksamhet, säkerhet och handlingsfrihet. Bestämmelsen omfattar därigenom spioneri som riktar mot kungen, Stortinget, regeringen eller Høyesterett. De hemliga uppgifter det kan röra sig om är sådana som visar vad dessa organ arbetar med eller som gäller de säkerhetsarrangemang som omgärdar dem. (Se Ot.prp. nr. 8 [2007–2008], s. 309.)

Den del av detta skyddsintresse som rör handlingsfriheten glider lätt över i det intresse som skyddas enligt *punkt c*, förhållandet till andra stater (Ot.prp. nr. 8 [2007–2008], s. 309). Exempel på inskränkt handlingsfrihet är att den norska förhandlingstaktiken, positionen och gränsen för vad Norge kan godta blir känd vid förhandlingar med andra stater. Det framhålls dock i förarbetena att det inte råder full överensstämmelse mellan punkt b och c, eftersom det utan att förhandlingar pågår kan inhämtas hemliga uppgifter som kan skada Norges förhållande till andra stater.

I anslutning till de båda punkterna påpekas också i förarbetena att det inte är en förutsättning att det är handlingsfriheten i förhål-

lande till andra stater som ska kunna skadas. Bestämmelsen omfattar också sådan inverkan på handlingsfriheten gentemot internationella organisationer, internt i Norge eller att en terroristorganisation ges möjlighet att otillbörligen tvinga en offentlig myndighet att göra eller underlåta att göra något.

Punkt d överför i allt väsentligt det skyddade intresse som kommit att omfattas redan genom 1999 års ändringar i 1902 års straffelov (Ot.prp. nr. 64 [1998–99], s. 130–131, och ovan avsnitt 3.5.2). I förarbetena kommenteras denna punkt på så sätt att den anges först och främst omfatta underrättelseverksamhet som riktar sig mot säkerhetsarrangemangen vid statsbesök och stora internationella evenemang. Till den del bestämmelsen skyddar främmande staters representation omfattar detta också norska säkerhetsarrangemang knutna till de främmande representationerna, om uppgifterna i det enskilda fallet är sådana att de kan skada grundläggande nationella intressen. Det framhålls att det är uppenbart att det är ett grundläggande nationellt intresse att Norge har goda diplomatiska förbindelser med andra stater. Om underrättelseverksamheten får till effekt att Norge blir väsentligt sämre på att ge ambassader och residens nödvändigt skydd, är villkoret om grundläggande nationellt intresse uppfyllt. (Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 309.)

Som exempel på i punkt d nämnda internationella evenemang kan nämnas stora konferenser av politisk art, t.ex. möten i Världsbanken, och stora kulturella evenemang, t.ex. Olympiska spel.

Grundläggande nationella intressen som gäller samhällets infrastruktur omfattas av *punkt e*. Det sägs i förarbetena att denna punkt är särskilt viktig vid underrättelseverksamhet som bedrivs till fördel för terroristorganisationer. Syftet med denna punkt är att skydda hemliga uppgifter om infrastrukturen så att inte terroristorganisationer kan använda den för att begå terrorhandlingar som skadar en funktion av grundläggande betydelse i samhället. (Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 309.)

Punkt f, som skyddar norska naturresurser, har inte någon motsvarighet i gällande rätt. Den fanns inte med i Lund-utvalgets förslag utan tillkom vid departementsbehandlingen av ärendet. Punktens främsta tillämpningsområde anses vara uppgifter som finns hos något annat organ än regeringen, t.ex. en förvaltningsmyndighet eller en privat aktör. Uppgifter som gäller norska naturresurser och som finns hos regeringen anses omfattade av punkt b. (Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 138 och 309.)

Som ett *tredje* kriterium för straffbarhet gäller enligt bestämmelsen att uppgifterna måste vara av sådant slag att de, om de röjs, kan skada de aktuella intressena. Det krävs alltså inte att gärningen har inneburit eller medfört skada – brottet är alltså ett s.k. faredelikt. I förarbetena är detta uttryckt så, att de insamlade uppgifterna har en omfattning och en art som gör skada till en näraliggande möjlighet (Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 138).

Den *straffbara handlingen* består i att utan beaktansvärda skäl insamla eller sätta sig i besittning av hemliga uppgifter. Bestämmelsen omfattar både att gärningsmannen mottar uppgifterna från någon annan och att han eller hon själv samlar in dem.

När det gäller rekvisitet *utan beaktansvärda skäl* ("uten aktverdig grunn") sägs i förarbetena att insamling till förmån för en främmande stat eller terroristorganisation aldrig kan anses gjord med beaktansvärda skäl.

Det främsta syftet med detta rekvisit är att väga av intresset av skydd mot grundläggande nationella intressen mot intresset av informations- och yttrandefrihet. Enligt förarbetena är det utövare av kritisk forskning och undersökande journalistik som kan ha behov av att samla in hemliga uppgifter om grundläggande nationella intressen, men undantaget är vidare än så. Det sägs vidare att varken forskare eller journalister har någon absolut och obetingad rätt att samla in skyddad information.

Vid avgörande av om beaktansvärda skäl funnits för anskaffningen av uppgifter ska hänsyn tas bland annat till hur känsliga dessa är, om de har inhämtats från öppna eller slutna källor, om det har skett hemligen eller med svikliga medel, om uppgifterna rör frågor av centralt politiskt intresse och hur uppgifterna ska användas – som bakgrundsmaterial eller mera direkt. Det framhålls också i förarbetena att det är av väsentlig betydelse om inhämtningen av uppgifter avslutas, om det med tillräcklig grad av säkerhet visar sig att det insamlade materialet inte kan ge belägg för den hypotes eller misstanke som utgjorde skäl för inhämtningen. (Se Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 309 f.)

För straffansvar krävs *uppsåt*. Detta ska omfatta att uppgiften är hemlig, rör de relevanta grundläggande nationella intressena och att dessa kan skadas om uppgifterna röjs.

Straffet är, som framgått, böter eller fängelse i högst tre år.

Olovligt röjande av statshemligheter

Den nya norska strafflagen – med sina ändringar från 2008 – innehåller i likhet med 1902 års strafflag en särskild bestämmelse om röjande av statshemligheter. Bestämmelsen, som finns i § 123, har följande lydelse.

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som uten aktverdig grunn offentliggjør, overleverer eller på annen måte avslører en hemmelig opplysning som kan skade grunnleggende nasjonale interesser som nevnt i § 121. Den som avslører en slik opplysning til en fremmed stat eller terrororganisasjon, anses ikke for å ha en aktverdig grunn.

Gärningsobjektet enligt denna bestämmelse är, precis som i § 121, hemliga uppgifter som kan skada sådana grundläggande nationella intressen som sägs där. Gärningen kan vara fortsättningen på den insamling av hemliga uppgifter som straffbeläggs genom § 121, men behöver inte alltid vara det. Brottet kan också begås av den som haft lovlig tillgång till uppgifterna. Om personen i fråga t.ex. värvas av en främmande underrättelsetjänst och röjer uppgifterna, begås ett brott enligt denna bestämmelse.

Den *brottsliga handlingen* består i att uppenbara, offentliggöra eller på annat sätt röja uppgiften. För att uppgiften ska ha uppenbarats är det tillräckligt att den olovligen gjorts känd för någon annan person. Uppgiften är offentliggjord om den har gjorts känd eller tillgänglig för allmänheten. (Se Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 311.)

Det straffbara röjandet är det som sker utan beaktansvärda skäl (se vid § 121 och Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 311.)

Också enligt denna bestämmelse är det tillräckligt att uppgifterna med hänsyn till arten och omfattningen *kan* skada grundläggande nationella intressen.

För ansvar krävs uppsåt avseende samma omständigheter som enligt § 121 (se ovan). Därutöver krävs att själva röjandet omfattas av gärningsmannens uppsåt.

Det påpekas i förarbetena att om gärningsmannen avser att avslöja en statshemlighet, men de aktuella uppgifterna är oriktiga och därför inte kan utgöra någon hemlighet om grundläggande nationella intressen, kan ansvar bara komma i fråga för försök till röjande (Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 311).

Grova brott

De båda nu behandlade brotten omfattas av särskilda straffbestämmelser för grova fall. Dessa bestämmelser finns i § 122 respektive § 124. De har följande lydelse

§ 122 Grov etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter

Grov etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om etterretningsvirksomheten er grov, skal det særlig legges vekt på om

- a) gjerningspersonen er et medlem av regjeringen, Stortinget eller Høyesterett eller tilhører landets øverste sivile eller militære ledelse,
- b) gjerningspersonen hadde til hensikt å avsløre opplysningen til en fremmed stat eller terrororganisasjon,
- c) en avsløring ville ha voldt betydelig skade.

§ 124 Grov avsløring av statshemmeligheter

Grov avsløring av en statshemmelighet straffes med fengsel inntil 15 år. Ved avgjørelsen av om avsløringen er grov, skal det særlig legges vekt på om

- a) gjerningspersonen er et medlem av regjeringen, Stortinget eller Høyesterett eller tilhører landets øverste sivile eller militære ledelse,
- b) hemmeligheten er betrodd gjerningspersonen i tjeneste eller arbeid,
- c) hemmeligheten er avslørt til en fremmed stat eller en terrororganisasjon,
- d) betydelig skade er voldt.

Beträffande de omständigheter som kan medföra att brottet bedöms som grovt kan konstateras att § 122 c avser det fallet att ett röjande orsakat betydande skada och § 124 d att betydande skada har uppkommit. Det är alltså enligt dessa bestämmelser inte tillräckligt att sådan skada kunnat uppkomma.

I förarbetena framhålls i anslutning till § 122 b att det inte krävs att gärningsmannen fått i uppdrag av den främmande staten eller terroristorganisationen att anskaffa uppgifterna i fråga. Även den som insamlar uppgifter med avsikt att mot någon form av kompensation lämna dem till sådan mottagare kan alltså dömas för grovt brott.

De omständigheter som innebär att brottet kan bedömas som grovt är endast exemplifierande. Gärningsmannens uppsåt måste omfatta de kvalificerande omständigheterna.

Oaktsamt röjande av statshemlighet

Som framgått ovan omfattar § 123 bara uppsåtligt röjande av statshemligheter. I § 125 finns emellertid en straffbestämmelse som avser oaktsamt röjande av sådana hemligheter. Den har följande lydelse.

Den som uaktsomt avslörar en statshemlighet, straffes med bot eller fängsel inntil 2 år.

Straffansvar inträder redan vid normal oaktsamhet (Lund-utvalget hade i sitt förslag förordat straffbarhet först vid grov oaktsamhet). Regeringen ansåg dock att det borde gälla en förhållandevis sträng plikt att vara aktsam om uppgifterna så att dessa inte röjs. Denna ståndpunkt motiverades av de allvarliga följderna som kan uppkomma av ett röjande. (Se Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 140 och 312.)

Flyktingspionage och annan olovlig underrättelseverksamhet

Det har ansetts finnas behov av att även i fortsättningen ha en straffbestämmelse som omfattar annan olovlig underrättelseverksamhet än den som riktar sig mot hemliga, grundläggande nationella intressen (Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 312). En sådan bestämmelse har intagits som § 126 i strafflagen och har följande lydelse.

Med bot eller fängsel inntil 3 år straffes den som på norsk område til fordel for en fremmed stat eller terrororganisasjon

a) innsamler opplysninger om personlige forhold, når meddelelse av disse kan volde fare for noens liv, helse, frihet eller eiendom, eller

b) innsamler opplysninger som kan skade andre staters sikkerhetsinteresser.

Bestämmelsen innebär inte någon generell kriminalisering av underrättelseverksamhet på norskt område. I likhet med de andra uppsåtliga formerna av olovlig underrättelseverksamhet är det bara underrättelseverksamhet som sker till fördel för främmande stat eller terroristorganisation som träffas av straffansvaret enligt § 126. Det krävs inte att gärningsmannen handlar på uppdrag från sådan intressent. Det krävs dock att gärningsmannens uppsåt omfattar att uppgifterna ska göras kända för en sådan stat eller organisation.

Den variant av olovlig underrättelseverksamhet som upptagits i punkt a kräver till skillnad från föregångaren i § 91 a i 1902 års

strafflag inte att verksamheten bedrivs hemligen eller med olovliga metoder. Också en insamling från öppna källor, men där uppgifterna sammanställs och bearbetas till personkänslig information, kan omfattas av bestämmelsen. Varken propositionen eller Lundutvalgets betänkande innehåller någon motivering till varför den tidigare begränsningen slopats. Den omständigheten att uppgifter från öppna källor kan grunda straffansvar är ju – i vart fall delvis – en annan sak än att själva underrättelseverksamheten bedrivs hemligen eller med olovliga metoder.

Gärningsobjekt är uppgifter om personliga förhållanden. Med detta avses bland annat uppgifter om politisk åskådning och sympatier.

En ytterligare förutsättning för att straffansvar enligt punkt a ska kunna komma i fråga är att meddelande av uppgifterna kan orsaka fara för någons liv, hälsa, frihet eller egendom. Det är inte nödvändigt att det är den person som uppgifterna avser som ska vara utsatt för faran. Det kan till exempel vara dennes familj i hemlandet som kan drabbas.

Bestämmelsen gäller inte bara insamling av uppgifter som gäller flyktingar. Den omfattar också uppgifter om etniska normmän som till exempel ägnar sig åt verksamhet som misshagar en annan stat eller en terroristorganisation. (Se Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 313.)

Gärningsbeskrivningen i punkt b hämtar sina grunder från bestämmelser i en lag om försvarshemligheter. Föremålet för underrättelseverksamheten är här uppgifter som kan skada andra staters säkerhetsintressen. Vad gäller den möjliga effekten av gärningen framhålls i förarbetena att det räcker med en objektivt grundad och inte alltför avlägsen fara för att en främmande stats säkerhetsintressen kan bli lidande ("kan skade").

Det framhålls också i förarbetena att det inte ansetts nödvändigt att i bestämmelsen kräva att gärningen ska vara rättsstridig. Det har ändå ansetts klart att bestämmelsen inte träffar lovlig underrättelseverksamhet som bedrivs av norsk myndighet eller med dess samtycke. (Se Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 313.)

Vid en jämförelse med § 91 a i 1902 års strafflag framgår det att den nya bestämmelsen inte upptar faran för skada på norska intressen och inte heller att brott begås redan när gärningsmannen "söker å" insamla uppgifter. Detta innebär inte att hithörande gärningar har avkriminaliserats. De omfattas i stället delvis av grundläggande nationella intressen och av en ändrad försöksreglering. (Se Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 313.)

Ordet ”verksamhet” inte är brottsrekvisit, även om det används i förarbetena. Det framgår dock inte om ett sådant krav anses gälla ändå eller om redan enstaka insamling av uppgifter kan vara straffbar.

I det lagförslag som Lund-utvalget lade fram beskrevs den brottsliga handlingen som att bedriva underrättelseverksamhet. Dit hörde sådana aktiviteter som normalt utförs av ett lands underrättelsetjänst och motsvarande verksamhet utförd av terroristorganisationer. Oftast handlade det enligt kommittén om att inhämta uppgifter, men också värvning och andra åtgärder riktade mot enskilda personer kunde tänkas. (Se NOU 2003:18 s. 104). Vad gäller värvning upptogs inte förslaget i propositionen. Inte heller i övrigt finns i norsk rätt någon bestämmelse som straffbelägger själva kontakterna mellan främmande underrättelsetjänst och (presumptiva) agenter i Norge.

Ytterligare bestämmelser om olovlig befattningsmed uppgifter, föremål m.m. finns i lag om försvarshemmeligheter. Vissa av lagens bestämmelser har förts över till 2008 års bestämmelser i strafflagen. I övrigt har lagen upphävts genom ”lov 20 mai 2005 nr. 28”, som efter vad som redan framgått ännu inte trätt i kraft.

4.6 Några andra länder

4.6.1 Nederländerna

I den nederländska strafflagen (”Wetboek van Strafrecht”) finns bestämmelser om spioneri och annan olaglig underrättelseverksamhet i en särskild avdelning om allvarliga brott mot statens säkerhet.

Genom § 98 straffbeläggs tillhandahållande av hemliga uppgifter i visst fall. Bestämmelsen skyddar huvudsakligen uppgifter av olika slag, dels sådana som är hemliga av hänsyn till statens eller dess allierades intressen, dels sådana som, om de härrör från ett skyddsobjekt, har betydelse för statens eller dess allierades säkerhet.

För straffansvar krävs att det olovliga förfogandet sker avsiktligt och att gärningsmannen känt till eller bort känna till att uppgiften var av det slag som omfattas av bestämmelsen.

Det krävs däremot inte för ansvar att det olovliga förfogandet orsakat eller kunnat orsaka någon skada på de aktuella intressena. Det krävs inte heller att gärningsmannen åsyftat eller rent faktiskt

gått främmande makt till handa. Bestämmelsen torde således i och för sig omfatta både att uppgiften röjs för en stat och för exempelvis en terroristorganisation. Men om det är en främmande stat som är mottagare av uppgifterna kan ansvar aktualiseras enligt § 98 a.

Denna bestämmelse straffbelägger bl.a. röjande av uppgifter till förmån för främmande makt eller andra utländska intressenter. Inte heller här krävs att gärningen inneburit, medfört eller kunnat leda till skada för Nederländerna eller dess allierade. Gärningsmannen ska på sätt som angetts vid § 98 ha känt till eller haft skäligen anledning att misstänka uppgifternas beskaffenhet. Något närmare klargörande av de olika formerna för förfogande över uppgifterna lämnas inte i bestämmelsen. Om brottet begåtts i krigstid eller inom ramen för anställning eller uppdrag hos den utländska intressenten, döms enligt en betydligt strängare straffskala. Vad som krävs för att ett sådant uppdrag ska anses föreligga framgår inte av bestämmelsen.

Det klargörs inte heller vad som krävs för att straffbar förberedelse ska föreligga. Det går alltså inte direkt av bestämmelsen att sluta sig till om ansvar för förberedelse kan komma i fråga redan om någon erbjuder sig att anskaffa uppgifter åt en främmande makt.

Genom § 98 b straffbeläggs oaktsamt röjande m.m. av sådana uppgifter som avses i § 98.

De hittills redovisade bestämmelserna har avsett olika former av avslöjande av hemliga uppgifter. Anskaffandet av sådana uppgifter är emellertid också straffbelagt under vissa förutsättningar enligt § 98 c. Bestämmelsen omfattar obehörigt tagande, innehav eller obehörig åtgärd som syftar till att anskaffa sådana uppgifter som sägs i § 98. Gärningsmannens vidare syften med uppgifterna tillmäts inte någon uttrycklig betydelse.

Vidare straffbeläggs vissa former av intrång och uppehållande på skyddade platser (skyddsobjekt). Dessa gärningar föranleder emellertid bara straff om gärningsmannens avsikt varit att komma över sådana uppgifter som avses i § 98.

4.6.2 Polen

Den polska strafflagen, "Kodeks karny", innehåller bestämmelser om olaglig underrättelseverksamhet i ett kapitel om brott mot Republiken Polen. Det finns också straffbestämmelser om annan

olaglig befattning med uppgifter i ett kapitel som gäller brott mot skyddet för uppgifter. Den följande redogörelsen bygger på en inofficiell engelsk översättning av strafflagen som tillhandahållits av befattningshavare vid Polens permanenta representation till Europeiska unionen. Texten härrör från 2004, men enligt uppgift ska inte några ändringar ha gjorts i här relevanta delar.

De bestämmelser om olaglig underrättelseverksamhet som finns i kapitlet om brott mot Republiken Polen avser alla olika fall av samröre med utländsk underrättelseverksamhet. Bestämmelserna finns i artikel 130.

Artikel 130.1 innehåller en generell bestämmelse om medverkan i en utländsk underrättelsetjänsts verksamhet riktad mot Polen. Bestämmelsen tycks ha ett vidsträckt tillämpningsområde. Den kräver inte enligt sin ordalydelse att gärningsmannen haft någon särskild avsikt med sin medverkan. Det förutsätts alltså inte att gärningsmannen velat skada Polen eller gynna den främmande makten.

Bestämmelsens tillämpningsområde kan möjligen preciseras av övriga brottstyper i artikel 130. Där anges nämligen vad som förefaller vara särskilda fall av deltagande i en utländsk underrättelsetjänsts verksamhet.

Genom artikel 130.2 straffbeläggs tillhandahållande av uppgifter. Bestämmelsen omfattar bl.a. att tillhandahålla en främmande underrättelsetjänst sådana uppgifter vars uppenbarande kan vara skadligt för Polen. I vilket avseende anges inte. Tillämpningsområdet är inte begränsat till hemliga uppgifter.

Ytterligare former för medverkan anges i artikel 130.3. Denna bestämmelse straffbelägger två olika gärningstyper. Den ena består i att anskaffa uppgifter och den andra i att ställa sig till främmande underrättelsetjänsts förfogande. Den första gärningstypen, anskaffande av information, kan väl närmast sägas utgöra ett förstadium till gärningen under artikel 130.2.

När det gäller den andra gärningstypen, dvs. att ställa sig till en främmande underrättelsetjänsts förfogande, tycks den inte avse enbart verksamhet som går ut på att anskaffa uppgifter. Den utsluter alltså inte andra typer av bidrag till den främmande underrättelsetjänstens verksamhet. På så vis tycks gärningen ha närmare anknytning till den gärning som anges i artikel 130.1 än till första ledet i artikel 130.3. Skillnaden mot artikel 130.1 förefaller ligga i att enligt den bestämmelsen krävs att gärningsmannen deltar, med-

verkar, i verksamheten medan straffansvar enligt artikel 130.3 inträder så snart gärningsmannen ställt sig till förfogande.

Medan alltså artikel 130.1 och 130.3 andra ledet riktar sig mot den som medverkar eller erbjuder sig att medverka i den främmande underrättelsetjänstens verksamhet straffbeläggs ”mottagar-sidans” verksamhet genom artikel 130.4. Enligt denna bestämmelse utgör det ett brott att organisera eller elda en främmande underrättelsetjänsts verksamhet. Bestämmelsen anger inte i vilken krets gärningsmannen kan finnas. Det står alltså inte helt klart om denne måste vara en befattningshavare vid den främmande underrättelsetjänsten som fått i uppdrag att organisera eller leda verksamheten i ett visst land eller om gärningsmannen kan vara en ditills utomstående person som fått i uppdrag att organisera eller leda verksamheten.

Det finns som redan har nämnts ytterligare bestämmelser om olovliga förfoganden över hemliga uppgifter i den polska strafflagen (kap. 33 om Brott mot skyddet för uppgifter). Bestämmelserna omfattar gärningar som i svensk rätt motsvaras av vissa av bestämmelserna i 19 kap. brottsbalken, men också sådana gärningar som är straffbelagda som brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken).

Den bestämmelse i kap. 33 som är av störst intresse här är artikel 265. Skyddsföremålet enligt denna bestämmelse är statshemligheter. Det framgår inte av artikel 265 vad som krävs för att en sådan hemlighet ska föreligga. Det kan säkert röra sig om uppgifter om (vissa) militära förhållanden och om utrikesrelationer. Redan blotta innehavet av en statshemlighet är inte straffbart enligt artikel 265. För ansvar krävs antingen att uppgiften röjs eller att den används i strid med föreskrift.

Bestämmelsen omfattar också avslöjande av uppgifter för någon som handlar i en utländsk organisations namn (eng. ”foreign entity”). I vad mån detta uttryck begränsar sig till privaträttsliga subjekt eller om varje sammanslutning omfattas är inte klarlagt. Ansvar torde dock inte komma i fråga enligt denna bestämmelse om mottagaren är en utländsk underrättelsetjänst – då finns ju artikel 130 till hands.

Oavsiktliga röjanden straffbeläggs enligt punkt 3 i bestämmelsen.

Slutligen bör också nämnas artikel 266 som omfattar röjande eller användning av uppgifter i strid med lag eller på annat sätt grundad skyldighet. Punkt 1, men delvis också punkt 2, förefaller

kunna omfatta ekonomiskt spionage och företagsspionage. Straffansvaret är emellertid vidare än så. Ansvar är kopplat till uppgifter som gärningsmannen fått del av bland annat vid utövande av allmän tjänst och gärningarna innefattar en visst mått av trolöshet mot uppdragsgivaren, men också mot den uppgiften rör. Bestämmelsens förhållande till artikel 265 framstår inte som i alla delar klar. Man kan i alla fall konstatera att kretsen av gärningsmän skiljer sig också åt mellan artikel 265.1 och artikel 266.2. Medan den förra bestämmelsen i princip riktar sig mot envar, omfattar den andra innehavare av allmän tjänst.

4.6.3 Tyskland

Bestämmelser om spioneri och annan olaglig underrättelseverksamhet finns i ett kapitel i den tyska strafflagen (Strafgesetzbuch, StGB) som har titeln landsförräderi och äventyrande av den yttre säkerheten ("Landesverrat und Gefährdung der äusseren Sicherheit").

De bestämmelser som avser olaglig befattningsmed uppgifter begränsar sig till sådana uppgifter som utgör statshemligheter. Begreppet statshemlighet är definierat i § 93 StGB som har följande lydelse (övers. här):

1. Statshemligheter är fakta, föremål eller kunskap, som bara är tillgängliga för en begränsad personkrets och som måste hållas hemliga för främmande makt för att förhindra fara för ett allvarligt men för Förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet.

2. ---

Med fakta ("Tatsachen") avses alla i tid och rum bestämda, förflutna eller nutida, händelser eller tillstånd. Begreppet omfattar både yttre och inre tilldragelser, förlopp eller processer, t.ex. åsikter, avsikter, planer och en persons kännetecken eller egenskaper. Begreppet föremål ("Gegenstände") avser alla typer av fysiska föremål, så länge de förkroppsligar ett innehåll som ska hållas hemligt (t.ex. avbildningar, modeller, skrift och tecken). Med kunskap ("Erkenntnis") menas här tankeinhåll eller intellektuell verksamhet, såsom vetenskapliga insikter, uppfinningar eller upptäckter, forskningsresultat samt politiska, underrättelse- eller försvars-

relaterade analyser och prognoser. Tankeinnehållet behöver inte ha nedtecknats.¹¹

Uppgifter som härrör från öppna källor kan konstituera en statshemlighet ("Mosaikgeheimnis").¹²

Röjande av statshemligheter kan enligt § 94 StGB utgöra landsförräderi. Bestämmelsen har följande lydelse:

1. Den som i fråga om en statshemlighet
 - (i) avslöjar den för en främmande makt, eller företrädare för sådan makt, eller
 - (ii) i annat fall gör den tillgänglig för någon obehörig eller offentliggör den, för att skada Förbundsrepubliken Tyskland eller gynna en främmande makt,
 - och därigenom framkallar fara för en allvarlig skada för Förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet, döms till fängelse i minst ett år.
2. I särskilt allvarliga fall döms till fängelse på livstid eller i minst fem år. Ett särskilt allvarligt fall föreligger vanligen, om gärningsmannen
 - (i) har missbrukat en ansvarsfull ställning, som särskilt ålagt honom eller henne att skydda statshemligheter, eller
 - (ii) genom gärningen vållar en särskilt allvarlig skada för Förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet.

Straffbestämmelsen omfattar röjande till främmande makt, eller annat tillgängliggörande för obehörig, av uppgifter, statshemligheter. I det första fallet krävs inte att gärningsmannen åsyftat någon särskild effekt för Tyskland eller mottagande stat, men väl enligt första stycket andra punkten (skada eller gynnande).

I båda fallen krävs för straffansvar att röjandet eller tillgängliggörandet framkallar fara för allvarlig skada för Tysklands yttre säkerhet. Detta innefattar ett krav på konkret fara. Så är fallet om uppkomsten av en skada är så näraliggande att det närmast är tillfälligheter som avgör att den inte förverkligas.¹³

I andra stycket finns en särskild bestämmelse för grova fall av landsförräderi. Ett sådant fall föreligger om särskilt allvarlig skada för Tysklands säkerhet har vållats, dvs. effekten inträtt.

Det utgör också i vissa fall ett brott att anskaffa statshemligheter. Detta framgår av § 96 StGB (landsförrädiskt spioneri – anskaffande/utforskande av statshemligheter; "Landesverräterische

¹¹ Kindhäuser, U., m.fl., Strafgesetzbuch, Band 1, 2. Auflage, 2005, s. 2420 f (cit. Kindhäuser).

¹² Kindhäuser, s. 2423 f.

¹³ Kindhäuser, s. 2445.

Ausspähung; Auskundschaften von Staatsgeheimnissen”), som lyder:

1. Den som anskaffar en statshemlighet, för att avslöja den (§ 94), döms till fängelse i lägst ett och högst tio år.
2. - - -

Denna bestämmelse omfattar bl.a. förvärv, tilltvingande eller stöld, fotografering eller excerpering av statshemligheter. Vidare omfattas sammanställande av sådant material för vidarebefordran till en hemlig underrättelsetjänst.

Den aktuella delen av StGB innehåller också två bestämmelser som straffbelägger att i visst fall bistå främmande underrättelsetjänst. Brottsbeteckningarna är landsförrädisk agentverksamhet (”Landesverräterische Agententätigkeit”) och verksamhet som agent för en underrättelsetjänst (”Geheimdienstliche Agententätigkeit”). Bestämmelserna finns i §§ 98 och 99 och har följande lydelse:

§ 98

(1) Den som

1. för en främmande makt bedriver verksamhet som är inriktad på att anskaffa eller meddela statshemligheter, eller
2. för en främmande makt eller dess företrädare förklarar sig beredd att utföra sådan verksamhet

döms till fängelse i högst fem år eller till böter, om inte gärningen är straffbelagd enligt § 94 eller § 96 första stycket. I särskilt allvariga fall döms till fängelse i lägst ett och högst tio år, varvid § 94 andra stycket andra meningen första punkten ska tillämpas.

(2) - - -”

§ 99

(1) Den som

1. för en främmande underrättelsetjänsts räkning deltar i underrättelseverksamhet riktad mot Förbundsrepubliken Tyskland som avser meddelande eller överlämnande av fakta, föremål eller kunskap, eller
2. ställer sig till främmande underrättelseverksamhets förfogande för sådan verksamhet,

döms, om inte gärningen utgör brott enligt § 94, 96.1, 97a eller 97b jämförd med § 94 eller § 96.1, till böter eller fängelse i högst fem år.

(2) - - -

Den gärning som omfattas av § 99 första stycket 1 avser *verksamhet*, vilket kräver aktiv handling av gärningsmannen. Det krävs där-
emot inte att verksamheten hunnit få viss omfattning, om

gärningsmannens avsikt är att den ska bestå någon tid. Det innebär att en brottslig gärning kan begås redan den första dagen av verksamheten.

Bestämmelsen omfattar både fall där gärningsmannen fått ett uppdrag från en främmande underrättelsetjänst och där gärningsmannen erbjuder den främmande underrättelsetjänsten att få tillgång till en statshemlighet som redan anskaffats.

Det framgår av bestämmelsens ordalydelse att ansvar för fullbordat brott inträder inte bara när en hemlighet har anskaffats. Verksamheten ska vara inriktad på att anskaffa eller meddela statshemligheter. Ansvar kan därför aktualiseras för varje åtgärd som visar en sådan handlingsinriktning, t.ex. efterforskning av platser där statshemligheter finns eller av åtkomstmöjligheter såsom anskaffande av nycklar eller koder.¹⁴

Bestämmelsen i första stycket 2 är av stämplingskaraktär. Den avser det fall att någon ställer sig till förfogande för landsförrädisk agentverksamhet, vilket i sammanhanget betyder utförande av sådan gärning som avses i första stycket 1. Handlingen är straffbar bara om gärningsmannen avser att ställa sig till förfogande för verksamhet som utgör brott i gärningsmannaskap. Hjälpverksamhet ("Hilfsdienst") omfattas inte av denna bestämmelse.

Bestämmelsen omfattar vad som kan vara uppbyggnad eller drivande av ett agentnätverk. Det är inte tillräckligt för ansvar att en person som i och för sig har kännedom om statshemligheter upptar eller underhåller umgänge med personer som tillhör en främmande underrättelsetjänst. Vad som faller inom ramen för normalt umgänge människor emellan ska alltså inte leda till straffansvar enligt denna bestämmelse.

Till skillnad från § 98 är det enligt § 99 inte endast statens säkerhet i utrikes- och säkerhetspolitiska hänseenden som är angreppsobjekt. Bestämmelsen omfattar även vittomfattande allmänna intressen, även uppgifter som rör teknik, näringsliv eller vetenskap/forskning eller annan information av underrättelsevärde. Bestämmelsen rör skydd för information som intresserar en främmande underrättelsetjänst. Det är den verksamhet som går ut på hemligt anskaffande av information som är straffbar i sig, dvs. dolt inhämtande, meddelande eller överlämnande av information.¹⁵

Gärningen utgörs alltså av att handla som agent för underrättelsetjänst. Det handlar om verksamhet vars yttringar motsvarar vad

¹⁴ Kindhäuser, s. 2491.

¹⁵ Kindhäuser, s. 2501.

som är kännetecknande för agents och andra hjälppersoners arbete, nämligen hemlighållande och konspiratoriska metoder. Det är dock inte någon tvingande förutsättning för straffansvar att hemliga och konspiratoriska metoder använts.

Under bestämmelsens tillämpningsområde faller alla konspiratoriska och hemliga tillvägagångssätt av personer som genom överenskommelse eller kontraktliknande åtaganden förbundet sig att anskaffa underrättelser. Bestämmelsen omfattar även personer som är agenter på prov eller under upplärning.

Till konspiratoriskt handlande eller konspiratoriska åtgärder hör vissa typer av inledande kontakter och försök att knyta potentiella agenter till sig, efterföljande åtaganden, uppbärande av ersättning mot kvitton eller räkningar som ger sken av legitim verksamhet, användning av täcknamn, innehav av förfalskade identitetshandlingar, att gärningsmannen lever under en uppbyggd levnadshistoria, dolda och säkrade möten med instruktörer och agentdrivande officerare, användning av synlig eller osynlig hemlig skrift, kommunikering med hjälp av kurirer, s.k. döda brevlådor eller "agentradio", användning av speciella kameror och film, särskilt anpassade gömslen för förvaring och avlämning, särskilt anpassade transportbehållare samt innehav av handlingar och pengar för eventuell flykt.¹⁶

Den gärning som omfattas av § 99 första stycket 2, dvs. att förklara sig beredd eller att åta sig att verka som agent för en hemlig underrättelsetjänst, omfattar de situationer där gärningsmannen i förhållande till främmande makts underrättelsetjänst på allvar förklarar sig beredd att verka som agent. Detta kan ske uttryckligen eller genom konkludent handlande. Det är alltså bara allvarligt menade åtaganden som omfattas av straffbestämmelsen.¹⁷

4.6.4 USA

Bestämmelser om spioneri och liknande brottsliga handlingar finns i "*The Code of Laws of the United States of America*" (United States Code; U.S.C.). U.S.C. är en samling av allmänna och permanenta federala lagar i USA. Bestämmelser om bl.a. spioneri ("espionage and censorship") finns i vol. 18, del 1, kapitel 37. Ytterligare

¹⁶ Kindhäuser, s. 2508.

¹⁷ Kindhäuser, s. 2511.

bestämmelser av intresse finns i kapitel 45 som handlar om utländska förbindelser.

Flera av de bestämmelser som rör spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet är synnerligen omfattande och detaljerade. De härrör också i betydande utsträckning från tiden för första världskriget och upptar företeelser och anger föremål för den brottsliga gärningen som inte numera framstår som helt adekvata. Bestämmelserna har beskyllts för att vara vaga och föga vägledande för bestämning av det straffbara området. Av dessa skäl återges inte bestämmelserna i sin helhet i det följande utan redovisningen utgörs i stället av en kortfattad beskrivning av deras innehåll.

I 18 U.S.C. § 793 finns en straffbestämmelse som gäller insamling, överföring eller förlust av information som rör försvaret. Genom bestämmelsen straffbeläggs olika åtgärder för att anskaffa uppgifter om det nationella försvaret i syfte att använda uppgifterna till nackdel för USA eller till fördel för främmande makt, eller där gärningsmannen har skälig anledning att anta att de kommer att användas på ett sådant sätt. Bestämmelsen omfattar till exempel att bereda sig tillträde till platser eller fartyg eller på annat sätt anskaffa information om olika militära anläggningar eller beväpning. Vidare omfattas bl.a. kopiering eller framställning av skisser, fotografier, ritningar eller kartor, och att motta eller anskaffa kodböcker, modeller eller anteckningar om sådant som har med försvaret att göra.

Det utgör också en brottslig handling att uppsåtligen – oavsett om innehavet varit lovligt eller olovligt – röja uppgifter, eller föremål som innehåller uppgifter, av nu nämnt slag, om innehavaren av uppgifterna har skälig anledning anta att uppgifterna kommer att användas till nackdel för USA eller till förmån för en främmande stat. Straffansvaret omfattar också att, om samma men kan inträda, uppsåtligen inneha sådana föremål och att underlåta att på order återlämna dem.

Det är slutligen i vissa fall brottsligt att avlägsna föremål som rör det nationella försvaret från deras rätta förvaringsplats, nämligen om det sker av grov oaktsamhet, eller att med vetskap om att föremålet avlägsnats, förstörts eller liknande underlåter att vidta åtgärder för att tillkännage detta för överordnad.

18 U.S.C. § 793 anger inte någon särskild mottagare av uppgifterna som förutsättning för straffansvar. Genom 18 U.S.C. § 794 straffbeläggs anskaffande eller överlämnande av uppgifter om försvaret för att hjälpa en utländsk regering. Brottet utgörs av att i

fråga om föremål eller uppgifter som rör det nationella försvaret och med det syfte eller den misstanke som nämnts ovan, överlämna eller på annat sätt röja uppgifter för en främmande regering (stat) eller politisk gruppering i en främmande stat, eller annars till företrädare, agent eller invånare i sådan stat. Under vissa förutsättningar kan brottet medföra dödsstraff, t.ex. om uppgifterna rör kärnvapen, militära rymdfarkoster, andra medel för försvar eller motangrepp avseende storskaliga attacker, krigsplanläggning eller omfattande delar av försvarsstrategier.

Dessa båda bestämmelser har gällt uppgifter och föremål som rör USA:s försvar. I 18 U.S.C. § 798 finns en straffbestämmelse som gäller avslöjande av hemliga uppgifter där tillämpningsområdet är vidare.

Den straffbara handlingen omfattar att för obehörig person röja, t.ex. genom ett överlämnande, eller att publicera hemlig information. Föremålet för avslöjandet är bl.a. koder, chiffer, eller anordningar som används för kryptering eller uppgifter om USA:s kommunikationsövervakning.

Straffansvaret omfattar också all användning av hemlig information som är skadlig för USA:s säkerhet eller till fördel för en främmande regering och till förfång för USA.

I subjektivt hänseende krävs att röjandet/offentliggörandet sker "knowingly and willfully" (medvetet och avsiktligt).

Bestämmelsen avser alltså olika former av förfoganden över hemlig information. Vad som avses med sådan information definieras i bestämmelsen. Det handlar om information i fråga om vilken behörig myndighet angett att spridningen av den ska vara begränsad ("limited or restricted").

En ytterligare bestämmelse av intresse när det gäller annan underrättelseverksamhet än regelrätt spioneri eller stadier av underrättelseverksamhet där det inte är (vare sig på förhand eller efteråt) möjligt att visa att förutsättningarna för ansvar enligt t.ex. § 793 eller § 794 är uppfyllda är 18 U.S.C. § 951. Bestämmelsen finns i kapitel 45 i U.S. Code, som handlar om utländska förbindelser ("foreign relations").

Denna bestämmelse straffbelägger underlåtenhet att för USA:s justitieminister (Attorney General) anmäla verksamhet i USA som företrädare, agent, för en annan stat. Detta gäller dock inte personer som tjänstgör som diplomatisk eller konsulär tjänsteman eller attaché. Med "agent/företrädare för främmande stat" avses enligt

bestämmelsen en enskild person som gått med på att verka i USA under en främmande regerings anvisningar eller kontroll.

Denna bestämmelse har tillämpats i fråga om utländska agenter som i USA spionerat på irakiska dissidenter. Den tillämpades också vid ingripande mot det internationellt uppmärksammade och synbarligen i samhället väl integrerade nätverk av ryska agenter som avslöjades i USA under år 2010.

De nu redovisade bestämmelserna har tilldragit sig viss kritik bl.a. för att de inte i tillräcklig utsträckning beaktar modern under rättelseverksamhet. Bestämmelserna har varit föremål för diskussion i kongressens båda kammare. Diskussionen, och på senare tid inträffade förhållanden, har lett till att förslag lagts fram om en ändring av 18 U.S.C. § 798. Förslaget går ut på att inte bara sådan användning av hemlig information som kan vara till skada för USA eller fördel för främmande stat ska omfattas utan också om användningen är till fördel för ett transnationellt hot ("transnational threat"). Med detta avses varje transnationell verksamhet, inbegripet internationell terrorism, narkotikasmuggling, spridning av massförstörelsevapen och organiserad brottslighet, som hotar USA:s säkerhet. Vidare föreslås att angreppsobjekt ska vara hemliga uppgifter om USA:s användning av mänskliga informationskällor ("human intelligence activities") samt om källors och informatörers identitet.

4.7 Sammanfattande reflektioner

Samtliga utländska stater vars strafflagstiftning vi har undersökt innehåller bestämmelser om spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet. Bestämmelserna skiljer sig åt från land till land både vad gäller lagtekniska lösningar, skyddsföremål och tillämpningsområdet i övrigt. Gemensamt för de flesta länder är att det är rikets säkerhet som skyddas av straffbestämmelserna. I vissa länder har bestämmelserna ett vidare tillämpningsområde så att också andra intressen än rikets säkerhet i traditionell mening omfattas. Dessa intressen är mer eller mindre tydligt uttryckta i lagstiftningen. Längst i detta avseende får den norska lagstiftningen (som ännu inte trätt ikraft) anses gå med sina grundläggande nationella intressen som skyddsföremål. Också den finska strafflagen anger ganska utförligt vad som skyddas av bestämmelserna. Vissa andra länder anger emellertid bara skyddsföremålet som stats- eller sam-

hällsintressen (Danmark), statens eller allierades intressen (Nederländerna) eller uppgifter som kan skada landet i fråga (Polen). Det finns flera exempel på att de uppgifter som skyddas ska vara hemliga. Det är dock inte alltid som detta kräver någon formell ”klassificering” av uppgiften för att den ska utgöra en hemlighet. Det framgår klart av vissa länders lagbestämmelser att de skyddar även uppgifter som hämtas från öppna källor.

Det finns också viss variation när det gäller vad som skyddas, dvs. uppgifter, föremål, platser och så vidare. Mest preciserad i detta avseende får lagstiftningen i USA anses vara.

Det uppgifterna ska skyddas mot är framför allt att de röjs för en främmande stat. I vissa fall omfattas också andra obehöriga mottagare, t.ex. terroristorganisationer.

Det är alltså främst den egna statens intressen som skyddas. Vilka dessa är och hur de anges i lagstiftningen varierar som framgått. Det är bara i begränsad omfattning som lagstiftningen visar att olovlig underrättelseverksamhet som bedrivs i samband med internationella uppdrag kan leda till straffansvar.

Flera, men inte alla, staters lagstiftning innehåller någon form av skaderekvisit. Med möjligtvis något undantag innebär dessa rekvisit att redan faran för skada på det skyddade intresset kan föranleda ansvar för spioneri eller motsvarande.

I några länder, f.f.a. Danmark, Finland och Tyskland, finns straffbestämmelser som omfattar olika former av medverkan i en främmande underrättelsetjänsts verksamhet. I vissa fall kan redan det att erbjuda sig att arbeta för en sådan tjänst föranleda straffansvar, dvs. några åtgärder för att anskaffa uppgifter behöver inte ha vidtagits. Också USA har lagstiftning som kan ges ett sådant tillämpningsområde (18 U.S.C. § 951).

Undersökningen har visat att det sällan finns någon mer omfattande rättspraxis som kan visa hur bestämmelserna kommit att tillämpas i praktiken. I den mån förarbeten alls finns att tillgå är dessa ofta tämligen vaga och ger ringa hjälp för förståelsen av gällande straffbestämmelser. Dessa är inte heller sällan tillkomna i en tid då andra hot gjorde sig gällande och spioneribjekten såg annorlunda ut än vad som är fallet i dag. Detta har också lett till att vissa länder sett över sin lagstiftning eller överväger att göra det.

Avslutningsvis ska nämnas att det i flera av de länder som undersökts – av vilka några inte redovisats i betänkandet – också finns andra bestämmelser som reglerar tillgången till eller användningen av uppgifter i offentlig verksamhet. Dessa vittnar om en

annan syn på handlingsoffentlighet m.m. än som präglar vår lagstiftning, vilket man bör ha i åtanke när man försöker dra slutsatser av den utländska lagstiftningen och i vad mån där träffade val bör tjäna som förebild för den svenska lagstiftningen.

När man granskar utländsk lagstiftning på detta område och kommentarer till den i olika källor stöter man ofta på referenser till industri- och annat ekonomiskt spionage. Sådan lagstiftning har emellertid utelämnats här. En redogörelse för några länders lagstiftning på det området finns bl.a. i betänkandet Förstärkt skydd för företagshemligheter (SOU 2008:63).

5 Spioneribestämmelsen

5.1 Inledning

Vår huvuduppgift är att analysera om den nuvarande lagstiftningen är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet mot svenska intressen. Vid en sådan analys är spioneribestämmelsen och dess tillämpningsområde av central betydelse. I direktiven framhålls frågan om behovet av förändringar av spioneribestämmelsen och särskilt av det s.k. men-rekvisitet. Det rekvisitet innefattar en begränsning av straffansvaret till uppgifter om sådana förhållanden som det kan vara skadligt för rikets säkerhet att främmande makt får kännedom om.

Det har ifrågasatts om men-rekvisitet innebär en lämplig avgränsning av spioneribestämmelsens tillämpningsområde, särskilt med tanke på samhällsutvecklingen och att främmande makts underrättelseverksamhet alltmer inriktar sig mot forskning och utveckling inom civila områden. Om uppgifterna inte är hänförliga till förhållanden av direkt betydelse för rikets säkerhet kan men-rekvisitet innebära att förfarandet faller utanför det straffbara området (dir. sid. 5).

I följande avsnitt redovisar vi våra överväganden när det gäller spioneribestämmelsens tillämpningsområde och ett eventuellt förändringsbehov. Bland annat behandlas frågan vad som avses med rikets säkerhet och vilken betydelse samhällsutvecklingen har i sammanhanget. Inledningsvis lämnas en kortfattad redogörelse för innehållet i gällande rätt. För en mer utförlig redovisning hänvisas till kapitel 3.

5.2 Gällande rätt

5.2.1 Den straffrättsliga regleringen

Spioneribestämmelsen

Enligt 19 kap. 5 § brottsbalken ska 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 annars för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller inte, dömas för *spioneri* till fängelse i högst sex år. Detsamma gäller, om någon i syfte som nu sagts obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

Är brottet grovt kan enligt 6 § dömas till ansvar för *grovt spioneri* till fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömningen 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.

Försök, förberedelse och stämpling till spioneri och grovt spioneri liksom underlåtenhet att avslöja sådana brott är straffbart.

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

Andra relevanta straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken

Den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller annars för rikets säkerhet kan enligt 19 kap. 7 § brottsbalken dömas för *obehörig befattning med hemlig uppgift*. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt kan enligt 8 § dömas för *grov obehörig befattning med hemlig uppgift* till fängelse i högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet 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 betröts honom eller henne.

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

Tjänstefel och brott mot tystnadsplikt

Om en uppgiftshantering har samband med myndighetsutövning kan straffansvar för tjänstefel aktualiseras. I 20 kap. 1 § brottsbalken anges att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften ska dömas för *tjänstefel* till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar. Om brottet har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt kan enligt paragrafens andra stycke dömas för *grovt tjänstefel* till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande. Bestämmelsen om

tjänstefel ska inte tillämpas om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse.

Röjer någon uppgift som han är skyldig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken dömas till ansvar för *brott mot tystnadsplik* till böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen har skett av oaktsamhet döms till böter. I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Om gärningen är särskilt straffbelagd ska bestämmelsen i 20 kap. 3 § brottsbalken inte tillämpas.

Vissa brott i 4 kap. brottsbalken

I 4 kap. brottsbalken straffbeläggs bl.a. att olovligen bereda sig tillgång till olika former av meddelanden. Dessa bestämmelser är tillämpliga också om gärningen begås av en främmande makt eller för dess räkning.

Enligt 4 kap. 8 § brottsbalken gör den som olovligen bereder sig tillgång till ett meddelande, som ett post- eller telebefordringsföretag förmedlar som postförsändelse eller i ett elektroniskt kommunikationsnät, sig skyldig till *brytande av post- eller telehemlighet*. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. Den som i annat fall olovligen bryter brev eller telegram eller bereder sig tillgång till något som förvaras tillslutet kan enligt 9 § dömas för *intrång i förvar* till böter eller fängelse i högst två år. Är det fråga om olovlig avlyssning eller inspelning av tal eller samtal kan en tillämpning av straffbestämmelsen i 9 a § eventuellt aktualiseras. Där föreskrivs under vissa förutsättningar straffansvar för *olovlig avlyssning*. Även för detta brott är straffskalan böter eller fängelse i två år.

Om någon anbringat tekniskt hjälpmedel med uppsåt att utföra brott enligt 8 § eller 9 a § kan enligt 9 b § dömas för *förberedelse* till sådant brott. Stadgandet utgör ett komplement till bestämmelserna i 8 § och 9 a § och syftar bl.a. till att underlätta offrets och åklagarens bevisbörda.¹ Slutligen kan nämnas att det i 9 c § anges bl.a. att den som i annat fall än som sägs i 8 och 9 §§ olovligen bereder sig

¹ Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zeteo december 2012], kommentaren till 4 kap. 9 b § brottsbalken.

tillgång till en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling kan dömas för *dataintrång* till böter eller fängelse i högst två år.

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 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.

Enligt 3 § ska den som med uppsåt olovligen bereder sig tillgång till en företagshemlighet dömas för *företagsspioneri* till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst sex år. Vid bedömande huruvida brottet 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 inte dömas till straffansvar. Även försök eller förberedelse till företagsspioneri är straffbelagt.

I 4 § förskrivs att den som anskaffar en företagshemlighet med vetskap om att den som tillhandahåller hemligheten eller någon före honom har berett sig tillgång till denna genom företagsspioneri ska 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. Till ansvar ska dock inte dömas, om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken.

5.2.2 Något om tvångsmedelsanvändning vid misstanke om brott

Rättegångsbalkens regler om 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 äga rum i hemlighet. Hemliga tvångsmedel utgörs av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och kvarhållande av försändelse (postkontroll). För en närmare beskrivning av de olika tvångsmedlen, se nedan avsnitt 7.7.2.

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

I lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott (2008 års utredningslag) finns tilläggs- och undantagsbestämmelser till tvångsmedelsregleringen i rättegångsbalken som innebär en utvidgad möjlighet att använda beslag, kvarhållande av försändelse, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning. Lagen är tillämplig vid förundersökning angående vissa brott som har ansetts särskilt allvarliga för landets säkerhet. Bland annat omfattas vissa brott mot rikets säkerhet, däribland spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och grovt sådant brott samt olovlig underrättelseverksamhet. För en närmare beskrivning av lagens innehåll, se nedan avsnitt 7.7.2.

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

Som angetts ovan ska straffprocessuella tvångsmedel normalt vidtas inom ramen för en förundersökning. Enligt särskilda bestämmelser kan dock hemliga tvångsmedel användas även utanför en förundersökning i samband med underrättelseverksamhet. Sådana möjligheter följer bl.a. av bestämmelser i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen).

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

För en närmare beskrivning av lagens innehåll, se nedan avsnitt 7.7.2.

5.2.3 Vissa andra sanktioner

En gärning som innefattar en obehörig informationshantering kan medföra andra än straffrättsliga konsekvenser för den enskilde. Förutom att gärningen kan grunda skadeståndsskyldighet kan olika arbetsrättsliga sanktioner aktualiseras om förfarandet har samband med en anställning. Ytterst kan det bli fråga om uppsägning enligt 7 § lagen (1982:80) om anställningsskydd. För offentliganställda finns därutöver bestämmelser om disciplinansvar. Enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) kan en arbetstagare som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelsen. Om felet med hänsyn till samtliga omständigheter är att anse som ringa får någon påföljd inte meddelas. Disciplinpåföljd är varning och löneavdrag (15 § LOA).

5.3 Pågående översyn av lagen om skydd för företagshemligheter

En annan utredning, Utredningen om skyddet för företagshemligheter, har haft i uppdrag att göra en översyn av lagen om skydd för företagshemligheter. Utredningen redovisade i juni 2008 resultatet

av sitt arbete i betänkandet Förstärkt skydd för företagshemligheter (SOU 2008:63).

Utredningen tillsattes bl.a. mot bakgrund av den kritik som följde efter den s.k. Ericsson-domen² och som innebar att lagen inte ger ett tillräckligt skydd mot att anställda utnyttjar eller röjer företagshemligheter. I domen friades en anställd vid företaget Ericsson från straffansvar eftersom de dokument med företagshemligheter som han hade lämnat ut var sådana som han hade haft tillgång till för att utföra sina arbetsuppgifter. Han hade inte, som lagen föreskriver, olovligen berett sig tillgång till informationen i fråga.

Utredningen har föreslagit att en ny straffbestämmelse införs i lagen som innebär att straffansvaret utvidgas till att även omfatta vissa obehöriga röjanden och utnyttjanden av företagshemligheter som görs av personer med lovlig tillgång till hemligheten. Förslagen redovisas närmare i avsnitt 3.4.3.

Förslagen har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

5.4 Överväganden och förslag

5.4.1 Spioneribestämmelsen syftar till att skydda rikets säkerhet mot angrepp av en främmande makt

Vår bedömning: Spioneribestämmelsen är avsedd att skydda rikets säkerhet. Tillämpningsområdet är begränsat till angrepp på rikets säkerhet som främmande makt står bakom. Med rikets säkerhet avses skyddet för statens oberoende (i betydelsen självständighet och suveränitet) och bestånd (inklusive funktion). Rikets säkerhet är ett skyddsintresse av uppenbart stor betydelse och måste omges av en effektiv och ändamålsenlig strafflagstiftning.

Spioneribestämmelsens skyddsintresse är rikets säkerhet

Bakom varje straffbestämmelse ska det finnas ett legitimt och konkretiserat skyddsintresse som berättigar en kriminalisering av förfaranden som på ett påtagligt sätt kan hota intresset. Skyddsintresset är avgörande för straffbestämmelsens utformning och för

² Svea hovrätts dom den 20 oktober 2003 mål B 5221-03.

bedömningen av hur långt kriminaliseringen bör sträcka sig. I allmänhet kan sägas att ett skyddsintresse som värderas särskilt högt motiverar en mer omfattande kriminalisering, i syfte att skydda det från angrepp.

Av förarbetena till spioneribestämmelsen framgår att den syftar till att skydda rikets säkerhet. Med andra ord är det bärande skyddsintresset rikets säkerhet.³ Vi ser det inte som vår uppgift att ändra på det förhållandet. I stället har vi fokuserat på frågan om strafflagstiftningen utgör ett ändamålsenligt och effektivt skydd för rikets säkerhet. Det innebär inte att vi har bortsett från *andra* legitima skyddsintressen än rikets säkerhet som kan vara i behov av ett förändrat straffskydd. I den mån vi har bedömt att det omfattas av vårt uppdrag har vi i sådana fall övervägt vilka förändringar av strafflagstiftningen som kan vara motiverade med hänsyn till det skyddsintresset (se bl.a. avsnitten 6.6 och 8.5.2).

I vissa fall kräver ett skyddsintresse ingen närmare förklaring och ett utpekande av det bidrar till att klargöra straffbestämmelsens tillämpningsområde. Till exempel är det när det gäller straffbestämmelsen för mord, vars skyddsintresse är mänskligt liv, varken särskilt problematiskt att fastställa innebörden av det definierade skyddsintresset eller att beskriva de förfaranden som kan träffas av straffbestämmelsen. Det har dock visat sig vara betydligt svårare att ange vad som avses med begreppet rikets säkerhet. Utan en klar innebörd av skyddsintresset är det svårt att fastställa vad som utgör en kränkning av detsamma och därmed att ange gränserna för spioneribestämmelsens tillämpningsområde.

Närmare om skyddsintressets innebörd och betydelse

Från språklig synvinkel är rikets säkerhet detsamma som åtgärder som vidtas för att förebygga och hantera faror mot staten. Det är således fråga om att avvärja hot mot staten, eller annorlunda uttryckt att bevara Sverige. I enlighet med ordens innebörd framgår av förarbetena till spioneribestämmelsen att begreppet rikets säkerhet tar sikte på statens oberoende och bestånd (se bl.a. NJA II 1981 s. 685).

I prop. 2008/09:140, Ett användbart försvar, har regeringen angett att säkerhet är ett vidare begrepp än skydd av det egna fysiska territoriet och att Sveriges säkerhetspolitik ytterst syftar till

³ Se bl.a. NJA II 1981 s. 697 f.

att garantera landets oberoende och självständighet. I propositionen framhålls betydelsen av hävdandet av Sveriges suveränitet, vilket innebär att Sverige ska kunna utöva den exklusiva frihet som Sverige har, under det folkrättsliga regelverket, för att på det egna territoriet självständigt utöva statens funktioner, såväl vad avser statens inre liv som yttre förbindelser (a. prop. s. 14 och s. 35).

Vår slutsats är att spioneribestämmelsen är avsedd att skydda statens oberoende, självständighet, suveränitet, och bestånd. Med andra ord kan det som är skyddsvärt vid tillämpningen av spioneribestämmelsen sägas omfatta Sveriges integritet (dvs. vår rätt till okränkta landgränser), rikets oberoende (dvs. vårt självstyre och fulla självbestämmanderätt) och fortbestånd (dvs. den fortsatta existensen av Sverige som fungerande nation) samt dess demokratiska statsskick (dvs. fortsatt folkmacht). Av betydelse för rikets säkerhet kan vara förhållanden hänförliga till både den inre och den yttre säkerheten.⁴ Den yttre säkerheten syftar i allmänhet på det nationella oberoendet och den inre säkerheten på en stats inre sammanhållning, samhällsordning samt vitala politiska och ekonomiska funktioner.⁵

Den allvarligaste kränkningen av skyddsintresset utgörs av en förlust av de förhållanden/funktioner som nu har redogjorts för. Utan möjlighet att fatta egna beslut i en demokratisk ordning, att hävda våra landgränser och att upprätthålla grundläggande samhällsfunktioner kan Sverige sägas ha förlorat sitt oberoende och sin existens. De yttersta hoten mot rikets säkerhet utgörs med andra ord av åtgärder som på ett eller annat sätt innebär att Sveriges demokratiskt valda regering förlorar kontrollen över landet och att Sverige kollapsar som nation.⁶ Ytterst har spioneribestämmelsen till syfte att undvika ett sådant scenario. Det innebär att spioneribestämmelsen i första hand ska träffa förfaranden som på något sätt och i värsta fall skulle kunna bidra till att en främmande makt med framgång kan åstadkomma ett sådant resultat.

Spioneribestämmelsens skyddsintresse är av uppenbart stor vikt. I den mån det är möjligt att rangordna olika skyddsintressen anses det, tillsammans med mänskligt liv, utgöra det högsta värdet. Skyddsintressets särskilda vikt medför att höga krav måste ställas när det gäller en effektiv och ändamålsenlig strafflagstiftning. Det är viktigt att det finns goda möjligheter att förhindra att skada upp-

⁴ Jfr prop. 1995/96:129 s. 22 f och SOU 1975:75 s. 203.

⁵ Enligt bl.a. Nationalencyklopedin, internetupplagan.

⁶ Jfr 19 kap. 1 § brottsbalken.

står och att lagstiftningen fångar upp straffvärda förfaranden som på ett påtagligt sätt kan hota rikets säkerhet.

En främmande makt ska stå bakom hotet

Hot mot rikets säkerhet kan komma från flera håll. Inte sällan anges till exempel att den organiserade brottsligheten och en ökad risk för terroristattentat utgör allvarliga hot mot Sveriges säkerhet genom att de kan äventyra vårt demokratiska statsskick och grundläggande samhällsfunktioner. Spioneribestämmelsen tar dock enbart sikte på sådana hot mot rikets säkerhet som en främmande makt representerar (dvs. ett yttre hot). I våra direktiv anges att vår uppgift är att överväga skyddet mot främmande makts underrättelseverksamhet. En viktig avgränsning både för spioneribestämmelsens tillämpningsområde och för vårt uppdrag är således att en främmande makt ska stå bakom hotet mot rikets säkerhet. Vi återkommer till frågan om vad som kan anses utgöra en främmande makt och vad som omfattas av det begreppet (se nedan avsnitt 5.4.4).

Traditionellt har spioneribestämmelsen ansetts tillämplig vid en hantering av känsliga uppgifter som kan minska Sveriges försvarsförmåga, eftersom krig har utgjort det naturliga hotet från främmande makts sida. Förhållandena har emellertid förändrats med tiden och i dag kan hotet se annorlunda ut. Till exempel kan det vara fråga om angrepp mot kommunikationssystem eller kritisk infrastruktur. Spioneribestämmelsen är alltså inte förbehållen förfaranden som kan innebära att en krigssituation uppstår. Det är dock en förutsättning att det är fråga om förfaranden som kan hota rikets säkerhet i ovan nämnd bemärkelse. Vi återkommer till frågan om samhällsutvecklingens betydelse i avsnitt 5.4.2 och behandlar frågan om men-rekvisitets innebörd under avsnitt 5.4.8.

5.4.2 Betydelsen av samhällsutvecklingen

Vår bedömning: 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 och beror på förhållandena vid tidpunkten för brottet. Vad som omfattas av spioneribestämmelsen bör därför bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen. Bland annat har utvecklingen inneburit ett mer komplext samhälle, vilket i sin tur har betydelse för vilka förhållanden som kan hänföras till det känsliga kunskapsområde som spioneribestämmelsen är avsedd att skydda.

Vi har ovan konstaterat att det skyddsintresse som bär upp spioneribestämmelsen är rikets säkerhet i betydelsen Sveriges oberoende och bestånd. Vi har också konstaterat att skyddsintresset utgör en utgångspunkt för våra överväganden om straffbestämmelsens utformning och ett eventuellt förändringsbehov.

Även utan att skyddsintresset eller innebörden av begreppet rikets säkerhet förändras kan det finnas skäl att anpassa straffbestämmelsens tillämpningsområde med hänsyn till samhällsutvecklingen. Samhället ser i dag annorlunda ut än det gjorde när spioneribestämmelsen tillkom och när den senaste översynen av straffbestämmelsen skedde. Visserligen kan det grundläggande hotet mot skyddsintresset i princip sägas vara oförändrat. Även i dag utgörs det av ett angrepp från en främmande makt riktat mot Sverige som kan hota rikets bestånd och/eller oberoende. Rikets säkerhet handlar fortfarande om att försvara Sverige och att avvärja hot mot landet. Däremot kan en främmande makts förmåga att angripa oss och dess medel för att genomföra ett angrepp sägas ha förändrats och därmed hotens karaktär. Också våra medel för att försvara oss och för att bevara Sveriges oberoende i förhållande till främmande makter har förändrats.

Även andra samhällsförändringar påverkar vad som har betydelse för rikets säkerhet. Bland annat har det internationella samarbetet ökat och vi samverkar allt mer med andra länder inom olika områden. Sambandet mellan Sverige och andra länder framgår tydligt i regeringens beskrivning av målet för det militära försvaret i propositionen med försvarspolitisk inriktning (prop. 2008/09:140). Där anges (s. 33 ff.) att målet för det militära försvaret är att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Det ska ske genom att

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,
- förebygga och hantera konflikter och krig samt
- skydda samhället och dess funktionalitet.

Enligt beskrivningen ska Försvarsmaktens uppgift vara bl.a. att försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet (se även budgetpropositionen för år 2013, prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6, s. 17).

Även utanför det försvarspolitiska området har vi ett omfattande samarbete med andra länder, bl.a. inom ramen för vårt medlemskap i EU. Ett ökat samarbete med andra länder bidrar till att minska betydelsen av gränser mellan olika länder och skapar ett ömsesidigt beroende. Det kan ha en fredsfrämjande effekt men även bidra till en ökad sårbarhet. En främmande makt som ingår i samarbetet kan som utgångspunkt antas utgöra ett mindre hot mot övriga staters intressen. Samarbetet kan också innebära att vi, vid ett angrepp, kan förvänta oss bistånd av andra länder. Motsvarande skyldighet kan emellertid uppkomma för Sverige om ett land som vi samarbetar med utsätts för angrepp. Ett angrepp som i första hand riktar sig mot ett annat land kan således vara av betydelse även för Sveriges säkerhet.

Det är inte bara vårt beroende av andra länder som har ökat med tiden. Vi är i dag mer beroende av olika samhällsfunktioner för att upprätthålla en fungerande vardag. Samhällsutvecklingen har också inneburit ett ökat antal kontaktytor. Antalet kommunikationssätt har ökat kraftigt liksom tillgången till information och takten i vilken den produceras och konsumeras.

Sammantaget kan utvecklingen sägas ha bidragit till att minska avstånden mellan människor och mellan olika länder, vilket bl.a. innebär att vi är mer beroende av varandra än tidigare. Den har också inneburit att samhället är mer komplext och föränderligt än tidigare. När det gäller spioneribestämmelsen är det enligt vår bedömning tydligt att samhällsutvecklingen påverkar innehållet i och gränserna för det känsliga kunskapsområde som spioneribestämmelsen avser att skydda med hänsyn till rikets säkerhet. Utvecklingen har fört med sig att uppgifter som rör andra förhållanden än enbart vårt militära försvar i traditionell bemärkelse är skyddsvärda. Till exempel har förhållanden som är hänförliga till Sveriges beroende och samarbete med andra länder ökat i betydelse

liksom förhållanden som rör grundläggande samhällsfunktioner såsom kommunikationsnät och infrastruktur.

Frågan är om samhällsutvecklingen även har inneburit att det finns skäl att förändra straffbestämmelsens utformning eller om den fortfarande innebär ett ändamålsenligt och effektivt skydd för rikets säkerhet. Vi återkommer till den frågan nedan i avsnitt 5.4.8.

5.4.3 Några utgångspunkter

Spioneribestämmelsen bör omfatta endast gärningar som kan innebära en inte obetydlig negativ effekt för rikets säkerhet

Enligt vår bedömning bör spioneribestämmelsen även i framtiden vara förbehållen gärningar som kan innebära en inte obetydlig negativ effekt för rikets säkerhet. Det följer redan av allmänna kriminaliseringsprinciper att endast sådant beteende som kan orsaka påtaglig skada eller fara för sådan skada av det aktuella skyddsintresset – i vårt fall rikets säkerhet – ska omfattas av kriminalisering. Det innebär att ett kriminaliserat beteende ska kunna leda till en beaktansvärd negativ påverkan på skyddsintresset. Som angetts är det i enlighet med spioneribestämmelsens tänkta tillämpningsområde även enligt dess nuvarande lydelse.⁷

Skyddsintressets vikt motiverar en effektiv, ändamålsenlig och relativt långtgående kriminalisering

Som ovan konstaterats utgör rikets säkerhet ett skyddsintresse av uppenbart stor vikt, vilket medför att höga krav bör ställas när det gäller en effektiv och ändamålsenlig strafflagstiftning. Det är viktigt att det finns goda möjligheter att förhindra skada på skyddsintresset och att den straffrättsliga regleringen fångar upp straffvärda beteenden som på ovan nämnt sätt kan hota skyddsintresset. Skyddsintressets särskilda vikt innebär bl.a. att det bör omges av en generös skyddszon och att skälen för kriminalisering väger tyngre än vid andra skyddsintressen.

⁷ Jfr 10 § säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) och Försvarsmaktens förordning FFS 2003:7. Av regleringen framgår att hemliga uppgifter utgörs av uppgifter vars röjande kan medföra ett inte obetydligt men för rikets säkerhet och att ett röjande av en sådan uppgift skyndsamt ska anmälas till Rikspolisstyrelsen om röjandet kan antas medföra men för rikets säkerhet som inte endast är ringa.

Även intresset av en oinskränkt yttrande- och informationsfrihet väger tungt

Rättigheterna att uttrycka sig fritt och att fritt kunna inhämta och ta emot information är viktiga utgångspunkter för ett demokratiskt statskick och skyddas av grundlagen, se 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen (RF).

Yttrandefriheten och informationsfriheten enligt 2 kap. RF är inte absoluta. Enligt 2 kap. 20 och 21 §§ kan de inskränkas genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt för att tillgodose det aktuella ändamålet och inte heller sträcka sig så långt att det kan hota den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. I 23 § anges särskilt att yttrande- och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet. Vid bedömningen av vilka inskränkningar som får ske ska dock vikten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter beaktas.

Även om spioneribestämmelsens skyddsintresse, rikets säkerhet, kan motivera en inskränkning av den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten får begränsningen således aldrig göras vidare än vad som är nödvändigt. Det innebär att varje utvidgning av det straffbara området som innebär en motsvarande inskränkning av yttrande- och informationsfriheten måste vägas upp av starka skäl.

Spioneribestämmelsen bör vara utformad så att den står sig över tid och uppfyller legalitetsprincipens krav

Den utveckling som ovan har beskrivits har inneburit att behovet av skydd har utsträckts till att omfatta uppgifter inom fler områden än tidigare. Utvecklingen kan inte förväntas avstanna utan kommer att fortsätta i en – sannolikt – ökande takt. Lagstiftningen bör vara utformad så att den kan stå sig över en längre tidsperiod och fånga upp hot av olika karaktär. Det innebär att lagtexten måste erbjuda viss flexibilitet. Trots det är det en given utgångspunkt att lagstiftningen ska vara klar och tydlig och i alla avseenden leva upp till legalitetsprincipens krav.

5.4.4 Främmande makt

Vår bedömning: Begreppet främmande makt omfattar mer än enbart självständiga stater. Bland annat kan en överstatlig organisation utgöra en främmande makt.

Som ovan har konstaterats tar spioneribestämmelsen sikte på förfaranden som sker för att gynna en främmande makt och som därigenom missgynnar Sverige. Enligt vad som anges i litteraturen är en främmande makt i främsta rummet en sådan självständig stat som Sverige har erkänt, men det kan också röra sig om andra statliga bildningar, som nybildade stater som ännu inte har erkänts, delstater, eller exilregeringar och motstånds- eller upprorsgrupper, när de har en sådan faktisk maktställning och sådan politisk betydelse att diplomatiska angelägenheter är möjliga i förhållandet mellan en sådan organisation och Sverige. Också överstatliga organisationer, t.ex. FN, EU och Nato, kan vara en främmande makt.⁸

Spioneribestämmelsen omfattar även verksamhet som bedrivs till förmån för främmande makt, vare sig uppdragsgivaren är en organisation eller en agent som handlar i främmande makts intresse (se prop. 1942:27 s. 27).

Innebörden av begreppet främmande makt i 19 kap. brottsbalken är att bl.a. en kriminell organisation faller utanför definitionen. En person som anskaffar uppgifter som är känsliga med hänsyn till rikets säkerhet i syfte att vidarebefordra dessa till t.ex. en terroristorganisation kan alltså inte straffas med stöd av spioneribestämmelsen. Det innebär emellertid inte att ett sådant förfarande är straffritt. Till exempel kan det utgöra ett straffbart förstadie till terroristbrott (se lagen [2003:148] om straff för terroristbrott). Det kan också omfattas av straffbestämmelsen för obehörig befattning med hemlig uppgift i 19 kap. 7 § brottsbalken som inte uppställer ett krav på uppsåt att gå främmande makt tillhanda.

Vi har ovan konstaterat att vårt uppdrag är avgränsat till att avse sådan olovlig underrättelseverksamhet som en främmande makt – i nu angiven bemärkelse – står bakom. Det innebär att vi inte har övervägt behovet av ett förstärkt skydd mot underrättelseverksamhet som sker i syfte att tillgodose andra intressen.

⁸ Berggren m.fl. Brottsbalken, En kommentar [Zetee oktober 2012], kommentaren till 19 kap. 4 § brottsbalken.

5.4.5 Kravet på direkt uppsåt

Vår bedömning: Straffansvar för spioneri bör även i framtiden endast komma ifråga vid gärningar som direkt syftar till att gå främmande makt tillhanda.

Sedan år 1976 är spioneribestämmelsens tillämpningsområde förbehållet gärningar som direkt syftar till att gå främmande makt tillhanda (se NJA II 1976 s. 404 ff). Kravet på direkt uppsåt infördes efter den s.k. IB-affären som bl.a. innebar att en journalist dömdes till ansvar för spioneri för att han hade publicerat insamlade uppgifter rörande en hemlig del av försvarets underrättelse-tjänst (SvJT 1974 rf s 84). Journalisten saknade syfte att gå främmande makt tillhanda men kunde enligt domstolen i vart fall sägas ha haft s.k. eventuellt uppsåt, dvs. han hade insett att det fanns en risk för att gärningen kunde gynna främmande makt och kunde antas ha utfört den även om han hade varit säker på att en sådan effekt skulle inträffa. Den debatt som följde på domen gav uttryck för att beteckningen spioneri är mycket värdeladdad och att den allmänna uppfattningen var att spioneribegreppet borde förbehållas gärningar som direkt syftar till att gå främmande makt tillhanda.⁹

I förarbetena till förändringen angavs att en brottsbenämning inte bör omfatta mer än vad som för det allmänna rättsmedvetandet framstår som naturligt, varför det ansågs finnas skäl att begränsa spioneribestämmelsens tillämpningsområde till gärningar som sker med direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda.¹⁰

Kravet på direkt uppsåt anses uppfyllt om gärningsmannens avsikt är att tillgodose ett önskemål om information från den främmande maktens sida och även om syftet att gå främmande makt tillhanda endast är ett genomgångsled till ett annat mål, t.ex. att få ekonomisk ersättning eller avvärja ett utpressningshot.

Vi har inte funnit skäl att förändra kravet på direkt uppsåt, dvs. att syftet med befattningen ska ha varit att bereda främmande makt en fördel. Enligt vår mening är kravet naturligt och bidrar till en lämplig avgränsning av det straffbara området. Vår analys av rättsläget har inte heller gett vid handen att rekvisitet innebär oönskade effekter eller är förenat med tillämpningsproblem.

⁹ NJA II 1976 s. 405.

¹⁰ NJA II 1976 s. 407.

5.4.6 Den brottsliga gärningen

Vår bedömning: Det saknas skäl för att beskriva den brottsliga gärningen på annat sätt än enligt den nuvarande lydelsen av 19 kap. 5 § brottsbalken.

Spioneribestämmelsen omfattar förfaranden som innebär att obehörigt *anskaffa, befordra, lämna eller röja* en känslig uppgift. Vidare omfattas att *framställa eller ta befattning med* skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

Med *anskaffa* avses att vidta åtgärder för att komma i besittning av uppgiften. Ett anskaffande kan ske genom egen iakttagelse eller åtgärd eller genom meddelande från annan. Att en uppgift befordras innebär att den förflyttas. Med uttrycket *lämna* torde främst avses att överlämna en uppgift till någon. En uppgift kan befordras eller lämnas t.ex. genom att ett brev avsänds eller uppgiften offentliggörs.¹¹

I NJA 1991 s 103 behandlade Högsta domstolen, i anslutning till bestämmelsen i 19 kap. 9 § brottsbalken om vårdslöshet med hemlig uppgift, frågan om vad som kan omfattas av uttrycket ”röja”. Enligt vad Högsta domstolen då uttalade innebär ett röjande av en uppgift normalt sett att uppgiften avslöjas eller uppenbaras. Detta förutsätter att det finns någon person för vilken uppgiften görs tillgänglig. Högsta domstolen angav att det inte alltid krävs att personen i fråga har fått kännedom om uppgiften utan att det i regel är tillräckligt att den har kommit i någon obehörigs besittning. Vidare uttalade Högsta domstolen att även vissa andra närliggande situationer bör omfattas av begreppet, även om inte varje möjlighet att ta del av en uppgift som har beretts någon obehörig bör medföra att uppgiften ska anses röjd. Högsta domstolen ansåg att det avgörande för frågan om straffansvar bör vara om uppgiften har blivit tillgänglig för någon obehörig under sådana omständigheter att man måste räkna med att den obehörige kommer att ta del av uppgiften.

Kravet på att gärningen ska ske obehörigen innebär att straffansvar är uteslutet om handlingen på grund av särskilda förhållanden är tillåten. Behöriga är först och främst sådana handlingar som utförs för att uppfylla en militär eller annars statlig tjänsteplikt eller handlingar som ska utföras på grund av ett vederbörligt uppdrag

¹¹ Ulväng m.fl., Brotten mot allmänheten och staten, 2012, s. 248.

som teknisk konsult eller med stöd av ett entreprenad- eller arbetsavtal. Befattning med uppgifter angående kommersiella förhållanden kan vidare vara lovlig därför att den ingår som ett led i en legitim affärsverksamhet.¹² Den som t.ex. är behörig att anskaffa en viss uppgift behöver naturligtvis inte vara behörig att ta annan befattning med den, t.ex. vidarebefordra den.¹³

Enligt vår bedömning täcker den nuvarande formuleringen, och den innebörd som rekvisiten har fått i praxis, väl de farliga sätt som en gärningsman kan befatta sig med en känslig uppgift eller hantera den på och som därför bör omfattas av det straffbara området för spioneribestämmelsen. Uppräkningen innebär med andra ord en ändamålsenlig avgränsning av tillämpningsområdet.

5.4.7 Ingen begränsning till uppgifter rörande förhållanden av hemlig natur

Vår bedömning: Spioneribestämmelsen bör även i framtiden vara tillämplig på alla uppgifter som uppfyller men-rekvisitet, utan hänsyn till om uppgifterna klassificeras som hemliga eller inte.

Till skillnad från vad som gäller för obehörig befattning med hemlig uppgift är spioneribestämmelsen inte begränsad till uppgifter som rör förhållanden av hemlig natur. Av förarbetena framgår att en sådan begränsning har ansetts motiverad när det gäller brottet obehörig befattning med hemlig uppgift eftersom det för det brottet inte uppställs ett krav på direkt uppsåt.¹⁴ Med andra ord har det ansetts överflödigt att på samma sätt avgränsa spioneribestämmelsen med hänsyn till övriga rekvisit som ska vara uppfyllda för att någon ska kunna dömas till straffansvar för spioneri.

Vi instämmer i den bedömningen. En avgränsning av spioneribestämmelsens tillämpningsområde till uppgifter som rör förhållanden av hemlig natur är varken motiverad eller lämplig. Dels skulle det kunna innebära att i och för sig straffvärda förfaranden faller utanför det straffbara området, t.ex. när det är fråga om företagshemligheter eller sammanställningar av s.k. öppna uppgifter,

¹² Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zeteo december 2012], kommentaren till 19 kap. 5 § brottsbalken.

¹³ Se Ulväng m.fl., a.a., s. 248.

¹⁴ NJA II 1948 s 254.

dels skulle det ytterligare begränsa spioneribestämmelsens redan snäva tillämpningsområde och riskera att ge upphov till bevissvårigheter.

Kraven på direkt uppsåt och men-rekvisitet innebär enligt vår mening en tillräcklig avgränsning och ett säkerställande av att endast straffvärda förfaranden träffas av bestämmelsen. Det saknas därför behov av ytterligare begränsningar. Spioneribestämmelsen bör således även i framtiden kunna tillämpas på alla uppgifter som uppfyller men-rekvisitet, oavsett om uppgifterna kan betecknas som öppna eller hemliga. Som påpekats i förarbetena omfattas inte en uppgift om ett sakförhållande som är allmänt känt inom och utom riket av spioneribestämmelsen, eftersom men-rekvisitet inte är uppfyllt i ett sådant fall.¹⁵

5.4.8 Men-rekvisitet i spioneribestämmelsen

Våra bedömningar och förslag: Spioneribestämmelsens tillämpningsområde bör även i framtiden avgränsas genom ett men-rekvisit som innebär att straffansvar endast ska komma ifråga om gärningen – typiskt sett – kan innebära en risk för en inte obetydlig negativ effekt för rikets säkerhet. Med hänsyn till att men-bedömningen alltid ska ske i förhållande till rikets säkerhet saknas det skäl för att särskilt ange totalförsvaret i straffbestämmelsen. Det rekvisitet bör således utgå ur paragrafen. Även den nuvarande exemplifierande uppräkningslistan av skyddsvärda uppgifter bör utgå ur lagtexten. Uttrycket ”rikets säkerhet” är ålderdomligt och bör ersättas med ”Sveriges säkerhet”.

Inledning

Den s.k. men-rekvisitet innebär en väsentlig begränsning av spioneribestämmelsens tillämpningsområde. Endast uppgifter som rör förhållanden som det kan skada rikets säkerhet att främmande makt får kännedom om kan föranleda straffansvar. En fråga som särskilt lyfts fram i våra direktiv är om men-rekvisitet har en lämplig utformning, särskilt med hänsyn till att främmande makts underrättelseverksamhet alltmer inriktas mot civila områden. I

¹⁵ NJA II 1948 s 254.

direktiven påpekas också att Försvarsmaktens verksamhet har förändrats och att den i dag i stor utsträckning bedrivs i s.k. utlandsmissioner.

I följande avsnitt redogör vi inledningsvis för men-rekvisitets nuvarande tillämpning enligt förarbeten och praxis. Därefter övergår vi till att behandla frågan om spioneribestämmelsen även i framtiden bör inrymma ett men-rekvisit och hur det i så fall bör formuleras. Avslutningsvis redogör vi närmare för men-rekvisitets tänkta tillämpning och praktiska betydelse.

Nuvarande innebörd och tillämpning

Men-rekvisitet i förarbeten till spioneribestämmelsen

Spioneribestämmelsen fick i huvudsak sin nuvarande utformning i samband med en reform i slutet på 1940-talet. Fram till år 1981, då den reform som redovisas nedan genomfördes, omfattade spioneribestämmelsen uppgifter som, om de uppenbarades för främmande makt, kunde innebära men för försvaret eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller "eljest för rikets säkerhet". Den avslutande formuleringen var avsedd att utgöra en generalklausul som skulle fånga upp andra fall av spioneri än sådana som innebar men på det sätt som särskilt angetts. Som exempel på uppgifter som skulle kunna träffas av generalklausulen angavs i förarbetena uppgifter om beslut av regeringen eller om underhandlingar med främmande makt, genom vilka vårt lands utrikespolitiska läge väsentligen försämras utan att det angår rikets försvar.¹⁶

I förarbetena angavs vidare att det för bestämmelsens tillämpning inte krävs att den särskilda uppgiftens befordrande till främmande makts kännedom är farligt. I stället är det tillräckligt att uppgiften angår förhållanden av sådan art att deras uppenbarande för främmande makt är farligt. Det finns alltså inget krav på konkret fara. Det innebär i sin tur att ansvar kan inträda oavsett om uppgiften är riktig eller inte. En sådan ordning ansågs rimlig med hänvisning till att frågan om straffansvar inte bör vara beroende av om den som anskaffar eller röjer uppgifter om sådana förhållanden

¹⁶ SOU 1944:59, Straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten, s. 129.

som avses med paragrafen lyckas skaffa riktiga upplysningar eller inte, eller om uppgiften i det särskilda fallet är farlig.¹⁷

I propositionen angav departementschefen att kravet på fara för rikets säkerhet innebär en begränsning till verkligt betydelsefulla ting.¹⁸

Frågan om men-rekvisitets utformning behandlades senast i samband med en översyn av spioneribestämmelsen i slutet av 1970-talet.¹⁹ En utredning hade då tillsatts för att särskilt överväga straffskyddet mot spionageformer med politisk eller ekonomisk inriktning.

Enligt utredningen innebar ovan nämnda förarbetsuttalande om att det röjda ska röra verkligt betydelsefulla ting att det men som åsyftas ytterst måste röra rikets oberoende eller bestånd i något avseende.²⁰

När det gäller frågan om straffbestämmelsens närmare tillämpningsområde konstaterade utredningen att spioneribestämmelsen skyddar uppgifter av rent militär natur, t.ex. uppgifter om militära förbands organisation, utrustning, prestanda, krigsuppgifter och liknande samt att även den civila sidan av krigsplanläggningen skyddas av hänsyn till folkförsörjningen, t.ex. uppgifter om beredskapslager eller om avtal gällande leveranser och utförande av arbeten under krigstid. Enligt utredningen omfattades även sådana svenska industriella hemligheter och övriga hemliga forskningsrön som kan tänkas få betydelse vid framställningen av ny svensk krigsmateriel. Röjandet av industriella hemligheter som inte har betydelse för försvaret torde enligt utredningen sällan kunna omfattas av spioneribestämmelsen. Utredningen framförde dock att det rent teoretiskt kunde tänkas finnas skäl att tillämpa bestämmelsen när det är fråga om svenska industriella hemligheter som skulle kunna ha en sådan ekonomisk betydelse att ett röjande skulle kunna äventyra rikets oberoende eller bestånd.²¹

När det gäller politiskt spionage utan anknytning till försvaret eller folkförsörjningen i krig ansåg utredningen att straffansvar endast kan aktualiseras i särpräglade fall, t.ex. när det gäller hemliga förhandlingar eller överenskommelser med annat land vars röjande kan medföra att Sverige får svårare att förhålla sig neutralt i ett eventuellt krig utanför våra gränser eller när det gäller svenska för-

¹⁷ SOU 1944:59 s.130, prop. 1948:80 s. 123 f.

¹⁸ Prop. 1948:80 s. 123.

¹⁹ Se NJA II 1981 s 682 ff.

²⁰ Ds Ju 1979:6 s. 27.

²¹ Ds Ju 1979:6 s. 45.

handlingsdirektiv inför en gränsförhandling med en främmande nation.²²

Utredningen lämnade vissa förslag till förändringar av lagtexten bl.a. för att tydliggöra att spioneribestämmelsen även kan omfatta en del kvalificerade former av industrispionage och politiskt spionage. Bland annat föreslogs att den exemplifierande uppräkningslistan av skyddade uppgifter som lämnas i paragrafen skulle kompletteras med uttrycken ”tillverkningssätt” och ”underhandlingar och beslut”.²³

I den efterföljande propositionen anslöt sig departementschefen i stort till utredningens förslag. När det gäller de särskilda exempel på skyddade uppgifter som anges i spioneribestämmelsen angav han att de måste vara realistiska för att tjäna syftet att klargöra paragrafens innebörd. Exempelen bör därför ange sådana förhållanden som har stort skyddsvärde och som typiskt sett kan vara föremål för främmande underrättelsetjänsts intresse. Departementschefen uttalade vidare att spionage som kan leda till men för riket säkerhet inte sällan torde bedrivas i former som avses med begreppet politiskt spionage och industrispionage, dvs. underrättelseverksamhet som tar sikte på att exempelvis röja värderingar och avsikter hos militära och politiska beslutsfattare eller vissa industriella hemligheter. Med hänsyn härtill ansåg departementschefen att det var lämpligt att, i enlighet med utredningens förslag, komplettera uppräkningslistan av exempel med ovan angivna uttryck så att det tydligt framgår att spioneribestämmelsen omfattar kvalificerade former av politiskt spionage och industrispionage.

Departementschefen förordade vidare att uttrycket ”rikets försvar” skulle bytas ut mot ”totalförsvaret” för att tydliggöra att det är landets samlade försvarsåtgärder som avses och inte enbart det väpnade försvaret. Departementschefen angav att begreppet totalförsvaret, med det dåvarande synsättet, kunde delas in i det militära försvaret, civilt försvaret, det ekonomiska försvaret, det psykologiska försvaret och övriga försvaret. Totalförsvaret omfattar således ett vidare fält än det militära försvaret och folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden. Enligt departementschefen var det inte tillfredställande att uttrycket ”rikets försvar” ansågs ha en så snäv betydelse att endast det mili-

²² Ds Ju 1979:6 s. 45 f.

²³ Ds Ju 1979:6 s. 56 f.

tära försvaret inbegreps, eftersom även totalförsvarets övriga grenar i lika hög grad var i behov av skydd mot spioneri.²⁴

Riksdagen godtog de föreslagna ändringarna och straffbestämmelsen fick sin nuvarande lydelse den 3 december 1981.²⁵

I propositionen uttalade departementschefen att ett men för totalförsvaret i regel torde innebära även ett men för rikets säkerhet, men att så inte alltid behöver vara fallet. Om det i ett fall står klart att ett röjande av en uppgift kan medföra men för totalförsvaret skulle det därför för straffansvar inte krävas att det även bevisas att ett uppenbarande kan innebära men för rikets säkerhet. Utskottet delade emellertid inte departementschefen uppfattning i frågan utan angav att det övergripande skaderekvisitet för straffbarhet är men för rikets säkerhet. För straffansvar enligt spioneribestämmelsen krävs således alltid att uppenbarandet kan medföra men för rikets säkerhet.²⁶

Men-rekvisitet i rättstillämpningen

Det finns inte särskilt många rättsfall som behandlar frågan om straffansvar för spioneri och i de fall som förekommer har inte alltid men-rekvisitet ägnats någon uppmärksamhet i domskälen. Vidare gäller i regel sekretess för men-bedömningen. I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för några avgöranden och beslut i vilka men-rekvisitet har behandlats i någon omfattning. I vissa fall har det varit fråga om en tillämpning av 19 kap. 5 § brottsbalken och i andra fall om andra straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken med samma men-rekvisit.

I det s.k. IB-målet (SvJT 1974 ref s. 84, se också NJA 1975 s 585) var det fråga om röjande av uppgifter om den svenska försvarsstabens underrättelsetjänst. Uppgifterna ansågs röra förhållanden vars uppenbarande för främmande makt kan innebära men för rikets säkerhet (rikets försvar).

I rättsfallet NJA 1988 s 118 (tryckfrihetsmål) var fråga om publicering av uppgifter som i huvudsak härrörde från två promemorior upprättade av överbefälhavaren (ÖB). I artiklarna lämnades uppgifter om viss verksamhet som främmande makt ägnat sig åt i Sverige. Enligt ÖB innebar publiceringen även att uppgifter om den

²⁴ Prop. 1979/80:176 s. 8 f.

²⁵ Skr 1981/82:43.

²⁶ NJA II 1981 sid 697 f.

svenska militära säkerhetstjänstens kunskaper om den främmande maktens militära förhållanden röjdes. Vidare var fråga om publicering av uppgifter om flygvapnet, vilken enligt ÖB även inneburit att den svenska militära säkerhetstjänstens kunskap om omfattningen av vissa polska tavelförsäljares verksamhet i Sverige hade röjts liksom vissa styrkeuppgifter om det svenska flygvapnet. Enligt ÖB utgjordes menet av den insikt som främmande makt erhållit om säkerhetstjänstens arbetsformer, inriktning, resultat och effektivitet. Vid en samlad bedömning fann Högsta domstolen att det inte var fråga om uppgifter rörande förhållande vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets säkerhet. Högsta domstolen fäste visst avseende vid att vissa uppgifter om förhållandena tidigare hade lämnats i media, att sifferuppgifter på en karta i huvudsak framräknats hos tidningen och att texten i artiklarna var allmänt hållna.

I det s.k. Ericsson-målet (Svea hovrätts dom den 20 oktober 2003 i mål B 5221-03) var fråga om uppgifter om bl.a. tillverkningsätt och konstruktion av produkter inom telekommunikationsområdet. När det gällde men-bedömningen hänvisade hovrätten i domskälen till tingsrättens bedömning, vilken innebar att det var fråga om ett synnerligt men för rikets säkerhet. Tingsrätten anförde i sina domskäl att de uppgifter som målet gällde, ur ett strikt försvarsmakts- och ledningsperspektiv, i händelse av kris eller krig ger underlag för en motståndare att med avseende på befintliga system bereda sig fördelar som medför ett ringa men för Försvarsmaktens verksamhet. Vad gäller ett framtida utvecklingsperspektiv kunde dock, under vissa ogynnsamma förutsättningar och antaganden, nivån uppgå till ett synnerligt men. När det gällde bedömningen av ett eventuellt men för de civila delarna av totalförsvaret fann tingsrätten att den samlade informationen som otillbörligen hade inhämtats vid Ericsson, om den utnyttjades för att skada svenska myndigheters förmåga att hantera en fredstida kris eller vid höjd beredskap, kunde medföra ett synnerligt men för rikets säkerhet.²⁷

I det s.k. USB-målet (Stockholms tingsrätts dom den 19 november 2008 i mål B 2860-08) var fråga om en oaktsam hantering av uppgifter på ett USB-minne. På USB-minnet fanns en datafil med bildmaterial som den tilltalade fått del av i samband med en tjänstgöring i Afghanistan och som förevisats vid ett föredrag som

²⁷ Se Stockholms tingsrätts dom den 17 juni 2003 i mål B 7025-02.

en major från ett Natoland hade hållit om hotet från IED (Improvised Explosives Devices).

Enligt tingsrätten utgjorde konsekvenser i form av personella förluster eller kostnader för de internationella styrkorna i Afghanistan inte ett men för rikets säkerhet. Inte heller det förhållandet att förvärrade IED-attacker kunde påverka den svenska militära insatsen i Afghanistan negativt utgjorde enligt tingsrätten men i spioneribestämmelsens mening. Däremot fäste tingsrätten vikt vid att den teknik och det material som svensk trupp använde i Afghanistan och fortlöpande utvecklade även användes i Sverige. För främmande makt skulle uppgifterna därmed kunna innebära en möjlighet till taktikanpassning och andra fördelar i förhållande till Sverige och svenskt försvar. Enligt tingsrätten utgjorde dessa konsekvenser ett men för möjligheterna att försvara Sverige. Vidare angav tingsrätten att ett uppenbarande av förhållandena för främmande makt skulle kunna försämra Sveriges möjligheter att från det Natoland som uppgifterna härrörde i framtiden få del av för Sveriges del viktigt och hemligt underrättelsematerial, något som enligt tingsrätten skulle kunna medföra men för rikets säkerhet. I domskälen underströk tingsrätten att det för straffbarhet inte krävs att ett uppenbarande av uppgifterna medför konkret fara, utan att det är tillräckligt att förhållandet är av sådan art att ett uppenbarande kan medföra men.

Även i det s.k. Saab-målet (Göteborgs tingsrätts dom den 10 november 2008 i mål B 7226-08) var fråga om en menbedömning. Målet rörde bl.a. frågan om straffansvar för grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Uppgifterna i målet utgjorde företagshemligheter som omfattades av försvarssekretess (bl.a. uppgifter i dokument benämnda antenndokument, signalbehandlingsdokument, leveransprov, systemspecifikation, operatörsdokument och testrapport). Enligt tingsrätten rörde uppgifterna sådana förhållanden vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets säkerhet.

Slutligen kan även nämnas att men-rekvisitet har behandlats av Justitiekanslern (JK) i ett beslut av den 5 oktober 2010 (dnr 5391-10-30). I ärendet var fråga om en förundersökning avseende brott enligt 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen skulle inledas. Den aktuella gärningen bestod i att en person informerat en journalist om att en kamera var placerad i anslutning till ett skyddsobjekt (Försvarsmaktens). JK ansåg sammantaget att det var tveksamt om uppgifterna avsåg något sådant verkligt betydelsefullt som krävs för

att det ska anses föreligga men för rikets säkerhet enligt bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift, varför hon beslutade att inte inleda någon förundersökning.

Ett eventuellt förändringsbehov

Inledning

I avsnitt 5.4.1 har vi konstaterat att spioneribestämmelsens skyddsintresse är rikets säkerhet och att det är ett intresse som väger mycket tungt. Vi har också konstaterat att straffbestämmelsen endast bör träffa gärningar som på ett inte obetydligt sätt kan inverka negativt på skyddsintresset, dvs. på Sveriges förmåga att bevara det som samlingsbeteckningen rikets säkerhet står för. Spioneribestämmelsen är således avsedd att träffa förhållandevis allvarliga gärningar som, om brottsplanen till fullo verkställs, skulle kunna leda till svåra konsekvenser för Sverige.

I avsnitt 5.4.2 har vi redogjort för vissa samhällsförändringar som har betydelse för spioneribestämmelsens tillämpning. Den slutsats som redovisas där är att vilka förhållanden som är känsliga med hänsyn till rikets säkerhet kan förändras över tiden med hänsyn till samhällsutvecklingen och att den hittills kan sägas ha inneburit att känsliga uppgifter återfinns inom fler områden i samhället än tidigare. I följande avsnitt behandlar vi frågan om samhällsutvecklingen även har gett upphov till ett behov av att förändra spioneribestämmelsen samt hur men-rekvisitet i bestämmelsen bör formuleras för att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt avgränsa tillämpningsområdet. En första fråga är emellertid om spioneribestämmelsen över huvud taget bör innehålla ett sådant rekvisit.

Spioneribestämmelsen bör även i framtiden innehålla ett men-rekvisit

Som redan framhållits är det viktigt att spioneribestämmelsen är utformad så att den dels på ett effektivt sätt fångar upp straffvärda förfaranden som kan innebära en inte obetydlig negativ effekt för skyddsintresset, dvs. rikets säkerhet, dels innebär att det straffbara området tydligt avgränsas till att omfatta enbart sådana förfaranden. Enligt vår bedömning utgör ett men-rekvisit en väsentlig förutsättning för att uppnå ett sådant resultat. Det är svårt att åstadkomma en lämplig och tydlig avgränsning av straffbestämmelsens

tillämpningsområde utan att använda ett men-rekvisit som påminner om det som finns i dag. Vår sammantagna bedömning är därför att spioneribestämmelsen även i framtiden bör innehålla ett men-rekvisit som ska vara uppfyllt för att straffansvar ska kunna dömas ut för spioneri.

För straffansvar bör liksom i dag krävas att det föreligger en risk för skada (abstrakt fara)

Enligt det nuvarande men-rekvisitet krävs för straffansvar att uppgifterna avsett ett förhållande vars uppenbarande för främmande makt *kan* medföra men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet. Det krävs med andra ord inte någon konkret fara eller skada i det enskilda fallet utan är tillräckligt att uppgiften angår förhållanden av sådan art att deras uppenbarande för främmande makt är farligt.²⁸

Enligt vår bedömning finns det uppenbara skäl mot att begränsa spioneribestämmelsen till att omfatta fall där det kan konstateras att en skada har uppkommit. Liksom i dag bör det för straffansvar vara tillräckligt att det finns en risk för skada. Det bör inte heller krävas att det kan konstateras att en sådan risk har förelegat i det enskilda fallet utan – i likhet med vad som gäller i dag – vara tillräckligt att en sådan risk typiskt sett skulle kunna uppkomma.

I de allra flesta fall torde det vara omöjligt att utreda och bedöma en konkret risk för skada eftersom den är beroende av en mängd faktorer som är och förblir okända. Till exempel är det i regel okänt vilken kunskap och information som den främmande makten sedan tidigare innehar. Enligt vår bedömning måste en riskbedömning ske utifrån antaganden om olika förhållanden. En grundläggande utgångspunkt är t.ex. att den främmande makten är intresserad av att utnyttja uppgifterna mot Sverige och att en angreppssituation poneras.

Mot bakgrund av det anförda är det vår sammantagna bedömning att den nuvarande ordningen, som innebär att det i lagtexten uppställs ett krav på att förfarandet kan medföra ett närmare angivet men, är både rimlig och lämplig.

²⁸ Se Ulväng m.fl., a.a., s. 247.

Det nuvarande men-rekvisitet har i huvudsak en ändamålsenlig och lämplig utformning

Av redovisningen ovan framgår att vi anser att spioneribestämmelsen även i framtiden bör innehålla ett men-rekvisit som innebär att det för straffansvar i vart fall ska ha förelegat en abstrakt fara för skyddsintresset. Nästa fråga att behandla är om det finns skäl att förändra det nuvarande men-rekvisitet eller om det kan behållas. Men-rekvisitet har kritiserats för att vara otydligt och medföra tillämpningsproblem. I direktiven har angetts att det kan innebära att förfaranden som tar sikte på uppgifter inom civila områden faller utanför det straffbara området.

Inledningsvis kan sägas att vår genomgång av praxis och fallstudier på området inte har gett vid handen att men-rekvisitet har vållat några beaktansvärda problem eller svårigheter i samband med den praktiska tillämpningen.

Spioneribestämmelsens skyddsintresse är, i enlighet med vad som ovan har redogjorts för, rikets säkerhet. I straffbestämmelsen kommer detta till tydligt uttryck genom att rikets säkerhet ingår i det s.k. men-rekvisitet. Trots att även totalförsvaret anges i lagtexten är det enbart uppgifter som rör förhållanden av sådan betydelse att ett uppenbarande av dem för främmande makt kan skada rikets säkerhet som ska föranleda straffansvar. Av förarbetena framgår att det för frågan om straffansvar saknar betydelse inom vilket område eller vilken sektor i samhället som dessa uppgifter finns, så länge men-rekvisitet är uppfyllt. Det har också särskilt påpekats att spioneribestämmelsen är tillämplig även när det är fråga om s.k. industriellt och politiskt spionage som uppfyller rekvisitet.

Vi har redan funnit att spioneribestämmelsen bör avgränsas till förfaranden som på ett inte obetydligt sätt kan inverka negativt på rikets säkerhet. (Vad som avses med rikets säkerhet har vi utvecklat i avsnitt 5.4.1.) Enligt vår bedömning är det detta som men-rekvisitet ger uttryck för. Om ett förfarande inte uppfyller men-rekvisitet men väl övriga rekvisit i straffbestämmelsen varken ska eller bör straffansvar för spioneri komma ifråga. Vi återkommer nedan till frågan om det kan finnas skäl att ändra lagstiftningen på något annat sätt för att en gärning i ett sådant fall inte ska vara helt straffri.

Vår slutsats är således att det nuvarande men-rekvisitet i huvudsak har en ändamålsenlig utformning.

Förändringar som skulle kunna leda till en ökad tydlighet

Även om men-rekvisitet i sig inte synes ha ägnats någon stor uppmärksamhet i praxis är det tydligt att gränserna för spioneribestämmelsens tillämpningsområde är omdiskuterade och att det råder viss oklarhet i det avseendet. Straffbestämmelsens utformning har kritiserats för att lämna för lite vägledning när det gäller vilka fall som kan omfattas av det straffbara området. Vi har därför, trots den slutsats som redovisats i föregående avsnitt, övervägt vilka förändringar som skulle kunna vidtas för att möta den framförda kritiken och för att uppnå en ökad tydlighet.

Enligt vår bedömning är det inte möjligt att helt undvika att en straffbestämmelse av nu aktuellt slag är förenad med viss osäkerhet när det gäller tillämpningsområdet. Med detta menar vi inte att det inte tydligt ska framgå vad som krävs för straffansvar utan att det med hänsyn till vad som ovan har anförts, framförallt beträffande begreppet rikets säkerhet och betydelsen av samhällsutvecklingen, är nödvändigt att tolka straffbestämmelsen i ljuset av de förhållanden som gäller vid tidpunkten för brottet. Som tidigare angetts kan straffbestämmelsens tillämpningsområde förändras med tiden. Det beror helt enkelt på att vilka uppgifter som ingår i det känsliga kunskapsområdet, och som kan bli föremål för spioneri, är beroende av hur samhället är ordnat. Det är med andra ord en omöjlig uppgift att på ett uttömmande sätt ange vilka förhållanden som en uppgift ska röra för att det ska kunna vara fråga om spioneri.

Ett förändringsalternativ som skulle kunna bidra till en ökad tydlighet är att lagtexten anger att skadebedömningen ska ske i förhållande till ett annat intresse än rikets säkerhet. Det skulle i så fall vara fråga om ett intresse som typiskt sett är av så stor betydelse för rikets säkerhet att en risk för skada för det angivna intresset även kan antas innebära en risk för skada för rikets säkerhet. En sådan ordning skulle kunna underlätta men-bedömningen eftersom rikets säkerhet är ett begrepp som kan kritiseras för att inte tillräckligt tydliggöra straffbestämmelsens tillämpningsområde. Vad som avses med det begreppet skulle alltså konkretiseras i lagen genom men-rekvisitets utformning.

I samband med att rekvisitet ”totalförsvaret” infördes i paragrafen förordade departementschefen att en men-bedömning enbart skulle behöva ske i förhållande till det intresset (se ovan avsnitt 5.4.8). Om det kunde konstateras att ett förfarande skulle kunna orsaka skada för totalförsvaret skulle alltså även en potentiell

skada för rikets säkerhet presumeras. Efter invändningar från utskottet kom dock men-rekvisitet att få en annan innebörd, nämligen att det vid men-bedömningen alltid måste konstateras att förfarandet skulle kunna innebära skada för rikets säkerhet. De fall som innebär men för totalförsvaret utan att samtidigt innebära men för rikets säkerhet omfattas således inte av straffbestämmelsen.

Enligt vår bedömning finns det goda skäl för att men-bedömningen alltid och enbart ska ske i förhållande till rikets säkerhet. Som tidigare har angetts bör straffbestämmelsen förbehållas förfaranden som på ett inte obetydligt sätt kan inverka negativt på skyddsintresset, rikets säkerhet. Straffbestämmelsen bör omfatta samtliga sådana fall men inte riskera att träffa även andra förfaranden. För att uppnå en sådan avgränsning bör bedömningen av gärningens skadepotential alltid ske i förhållande till rikets säkerhet, vilket men-rekvisitet bör ge uttryck för. En annan omständighet som talar mot förändringsalternativet är att det skulle vara förenat med betydande svårigheter att bestämma vilka intressen som skadepotentialen annars skulle ske i förhållande till. Oavsett vilka intressen som väljs skulle uppräknningen riskera att innebära en olämplig begränsning av tillämpningsområdet. Sannolikt skulle det inte heller bidra till att spioneribestämmelsen får en utformning som står sig över en längre tidsperiod. Av anförda skäl anser vi att inte heller totalförsvaret bör anges som ett rekvisit i straffbestämmelsen.

En annan lagstiftningsteknik som kan användas för att tydliggöra det tänkta tillämpningsområdet för en straffbestämmelse är att ange exempel av olika slag i lagtexten. Av det skälet innehåller spioneribestämmelsen i dag ett antal exempel på skyddsvärda uppgifter. Vi har övervägt om det finns skäl att förändra den nuvarande exemplifieringen, t.ex. genom att tillföra lagtexten ytterligare exempel eller i stället ange exempel på förhållanden eller verksamheter som typiskt sett är sådana att uppgifter hänförliga till dessa kan vara föremål för spioneri.

Enligt vår mening finns det anledning att ifrågasätta om den nuvarande exemplifieringen har uppfyllt sitt syfte och bidragit till ett tydliggörande av paragrafens innebörd. Under tidens gång har listan med exempel förändrats och utökats, för att anpassa bestämmelsens tillämpning med hänsyn till utvecklingen och för att ytterligare klargöra vilka fall som bestämmelsen är avsedd att träffa. Trots det riktas samma kritik mot straffbestämmelsen i dag som när den tillkom under 1940-talet, dvs. att den är otydlig till sitt

innehåll och synes inriktad alltför mycket mot det traditionella militära försvaret. Vi instämmer i bedömningen att den nuvarande exemplifierande uppräkningslistan riskerar att leda tankarna fel och att den inte tillräckligt väl speglar de förhållanden som gäller i dag.

Det finns alltid en risk för att en lista med exempel i praktiken och med tiden kommer att uppfattas som mer eller mindre uttömmande och därmed blir helt styrande för straffbestämmelsens räckvidd. Inte minst med hänsyn härtill är det viktigt att exemplen är rättvisande och lämpliga. Det är dock förenat med svårigheter att urskilja sådana exempel. Vidare skulle listan behöva göras tämligen omfattande. Med hänsyn till den snabba takt som samhället förändras i skulle den löpande behöva kompletteras eller på andra sätt justeras för att anpassas till utvecklingen.

Oavsett hur en exemplifiering utformas finns det en överhängande risk att uppräkningslistan bidrar till att snäva in tillämpningsområdet eller leder det i en viss riktning. Det kan vara något positivt och en effekt som eftersträvas. När det gäller spioneribestämmelsen anser vi emellertid att fördelarna inte uppväger nackdelarna. Med hänsyn till straffbestämmelsens övriga utformning anser vi inte heller att det är nödvändigt för att säkerställa att straffbestämmelsen enbart träffar straffvärda förfaranden. Enligt vår bedömning bör straffbestämmelsen därför inte innehålla en exemplifierande uppräkningslista av något slag.

Sammanfattningsvis: Det saknas skäl för ingripande förändringar av men-rekvisitet

Av redogörelsen ovan framgår att vår sammantagna bedömning är att det nuvarande men-rekvisitet i huvudsak är ändamålsenligt utformat och har goda skäl för sig. De rekvisit som gäller för straffansvar framstår som väl avvägda.

I motiven har betonats att tillämpningsområdet inte är avsett att avgränsas till spioneri riktat mot vissa sektorer i samhället. Man har också tidigare uppmärksammat den förändring som har skett bl.a. när det gäller inriktningen av främmande makts underrättelseverksamhet. Tillgängliga rättsfall och övrig utredning ger inte uttryck för att rekvisiten har inneburit att förfaranden som på ett inte obetydligt sätt kan hota skyddsintresset har fallit utanför tillämpningsområdet eller att den har tillämpats enbart när det varit fråga om uppgifter rörande det militära försvaret. Tvärtom har straffbe-

stämmelsen tillämpats även vid spioneri riktat mot civila områden (se ovan).

Även om bestämmelsen kan sägas vara behäftad med vissa brister när det gäller tydlighet och förutsägbarhet är det enligt vår bedömning inte möjligt att helt undvika det. En given utgångspunkt är dock att lagtexten ändå ska vara så tydlig och klar som möjligt och leva upp till legalitetsprincipen och andra grundläggande straffrättsliga principer. Enligt vår bedömning uppfyller en spioneribestämmelse i enlighet med våra förslag väl det kravet.

För att åstadkomma en större tydlighet är det enligt vår uppfattning lämpligare att utmönstra rekvisit ur lagtexten än att lägga till. Vi anser att det finns skäl för att renodla straffbestämmelsen i olika avseenden och att ytterligare understryka att den ska tillämpas generellt. Vi föreslår därför att den nuvarande exemplifierande uppräkningsavsnittet av skyddsvärda uppgifter utgår. Exemplifieringen bidrar inte till att klargöra straffbestämmelsens tillämpningsområde. Den riskerar också att på ett onödigt och olämpligt sätt begränsa den praktiska tillämpningen av straffbestämmelsen. Ytterst skulle det kunna innebära att straffansvar inte ådöms straffvärda förfaranden som kan hota rikets säkerhet men som inte omfattas av exemplifieringen.

Som har utvecklats ovan under avsnitt xx kan innebörden av rikets säkerhet i och för sig sägas vara relativt konstant över tiden, samtidigt som de förhållanden som är av betydelse för rikets säkerhet kan förändras i takt med samhällsutvecklingen. Vilka områden och vilken verksamhet som inrymmer känsliga uppgifter kan alltså variera över tiden. Enligt vår mening bör lagtexten förändras i ovan nämnda avseende för att tydligare ge uttryck för att det saknar betydelse mot vilken sektor i samhället som spioneriet riktar sig och att den avgörande frågan är om de förhållanden som uppgiften rör är av sådan art att det kan skada rikets säkerhet att främmande makt får kännedom om dem.

Slutligen anser vi att det finns skäl att ersätta ordet ”riket” med ”Sverige”. Riket är ett ålderdomligt uttryck som det numera avråds från att använda i författningar.²⁹ Eftersom Sverige utgör en passande synonym till riket kan i stället det ordet användas. Någon ändring i sak är som framgått inte avsedd med förändringen.

²⁹ Se Statsrådsberedningens PM 2011:1, Svarta listan, s. 17.

Ytterligare vägledning när det gäller det tänkta tillämpningsområdet

Även om det av olika skäl är olämpligt att i lagtexten ange exempel på vad som kan vara föremål för spioneri kan en redogörelse i förarbetena för vilka verksamhetsområden som vid den tidpunkten typiskt sett kan inrymma känsliga uppgifter tjäna som vägledning vid den praktiska tillämpningen. I det syftet redogör vi nedan för några områden som enligt vår bedömning kan antas ha särskild betydelse för Sveriges säkerhet. Det är alltså inte fråga om en uttömmande redovisning. Inte heller är det så att alla uppgifter eller förhållanden som är hänförliga till angivna områden är av känsligt slag.

Typexempel på verksamheter som kan innefatta känsliga uppgifter

Enligt vår bedömning kan följande verksamhetsområden – utifrån de förhållanden som råder i dag – i regel antas innefatta uppgifter av känsligt slag; verksamhet hänförlig till totalförsvaret, verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet, och svensk försvarsunderrättelseverksamhet.

Med "totalförsvaret" avses enligt 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Det civila försvaret omfattar all den civila verksamhet som utgör totalförsvaret, det vill säga alla de beredskapsförberedelser som statliga civila myndigheter, kommuner, landsting och kyrkliga kommuner samt enskilda, företag, föreningar m.fl. vidtar i fredstid och all den civila verksamhet som behövs under krigsförhållanden för att stödja Försvarmakten, skydda liv och egendom, trygga en livsnödvändig försörjning och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner (prop. 1996/97:4 s. 297).

Försvarsunderrättelseverksamhetens uppgift är dels att utgöra ett stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, dels att kartlägga yttre hot mot landet (se 1 § lagen [2000:130] om försvarsunderrättelseverksamhet). I stödet till nämnda politikområden ligger bl.a. att identifiera och redovisa eller ge förvarning om sådana förändringar i omvärldsläget som kan ligga till grund för politiskt beslut om totalförsvarets anpassning (prop. 1999/2000:25 s. 14).

Försvarsunderrättelseverksamheten går också ut på kartläggning av yttre hot mot Sverige. Härmed avses inte endast yttre militära hot.

Säkerhetstjänsternas uppgift är att skydda landet mot verksamhet som hotar dess säkerhet. I Sverige finns civil säkerhetstjänst och militär säkerhetstjänst. Den *civila säkerhetstjänsten* utgörs av Säkerhetspolisen och ska förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet, bl.a. spioneri, sabotage och terrorism (jfr 2 § förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen [2002:1050]). Den *militära säkerhetstjänsten* har till uppgift att avslöja säkerhetshotande verksamhet som riktas mot försvarsmakten och att skydda denna. Dessa uppgifter fullgörs bl.a. av Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten vid Försvarsmakten (jfr 3 b § 2 förordningen med instruktion för Försvarsmakten [2007:1266]).

En viktig del i säkerhetstjänsternas arbete är förebyggande arbete, säkerhetsskydd. En annan beståndsdel i säkerhetstjänsten är säkerhetsunderrättelsetjänst, dvs. inhämtning, bearbetning och analys samt delgivning av uppgifter som rör säkerhetshotande verksamhet. Säkerhetsunderrättelsetjänsten syftar till att förebygga och att avslöja brott mot Sveriges säkerhet. Som ovan har framhållits har samhällsutvecklingen inneburit att känsliga uppgifter även kan avse viktiga samhällsfunktioner, framförallt kommunikationsnät och informationssystem, samt samhällets krishantering, om ett röjande av uppgifterna för främmande makt t.ex. skulle kunna påverka våra möjligheter att upprätthålla de funktioner som är en förutsättning för landets bestånd och självständighet. Detsamma gäller för vissa former av politiskt spionage, spioneri riktat mot forskning och utveckling inom civila områden samt spioneri som tar sikte på uppgifter som är att hänföra till s.k. utlandsmissioner, om men-rekvisitet är uppfyllt.

Annan vägledning

Vid tillämpningen av men-rekvisitet kan även viss vägledning hämtas dels från regeringens beskrivning av inriktningen på det säkerhets- och försvarspolitiska området (se bl.a. prop. 2008/09:140), dels från innehållet i andra lagar och förförskrifter som syftar till att skydda Sveriges säkerhet, t.ex. säkerhetsskyddslagen. Vidare kan sekretessbestämmelsen i 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och dess tillämpningsområde lämna anvisning om vilka förhållanden som kan anses vara

av särskild betydelse för Sveriges säkerhet. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. I praxis har försvarssekretess ansetts gälla bl.a. för civilförsvarets beredskapsplaner för en kommun (RÅ 1989 not 72), fotografier på polismän i Stockholms polisdistrikt (RÅ 1990 not 141), vitsord avseende officerare (RÅ 1990 not 418), tjänstgöringsjournaler för polispersonalen i en polismyndighets sambandscentral (RÅ 1991 not 92) och för en sammanställning över utredningspersonalen i Palmeutredningen (RÅ 1994 not 7).

Särskilt om underrättelseverksamhet riktad mot forskning och utveckling

Med hänsyn till vad som anges i direktiven har vi särskilt övervägt om nuvarande straffbestämmelser ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet som riktar sig mot forskning och utveckling inom civila områden. Säkerhetspolisen har framhållit att utvecklingen har gjort den typen av underrättelseverksamhet mer vanlig och att den nuvarande straffrättsliga regleringen inte är ändamålsenlig. En sådan underrättelseverksamhet syftar till att berika det egna landet på det andra landets bekostnad. Kvalificerad forskning som bedrivs vid svenska företag och universitet är resurskrävande. Genom en otillåten informationsinhämtning kan den främmande makten skapa genvägar till kunskap och minska sina egna kostnader. För svensk del innebär underrättelseverksamheten ekonomiska förluster, förlorade marknadsandelar och, ytterst, försämrade villkor för den ekonomiska tillväxten. Enligt Säkerhetspolisen sker informationsinhämtningen i regel genom en agent på plats inom företaget eller universitetet som i vissa fall har behörig tillgång till uppgifterna.

Vår bedömning

Som framhållits ska spioneribestämmelsen även omfatta sådan underrättelseverksamhet som riktar sig mot forskning och utveckling om det är fråga om förhållanden som har sådan betydelse för Sveriges

säkerhet att men-rekvisitet är uppfyllt. I den mån ett förfarande inte uppfyller men-rekvisitet varken ska eller bör gärningen rubriceras som spioneri. Några andra förändringar av spioneribestämmelsen än de som vi ovan har redogjort för är enligt vår bedömning inte motiverade med hänsyn till Sveriges säkerhet. Som vi har angett i avsnitt 5.4.1 anser vi emellertid att det även ingår i vårt uppdrag att överväga om det finns behov av andra straffrättsliga förändringar med hänsyn till andra statliga skyddsintressen.

Det finns enligt vår bedömning förfaranden som innefattar otillåten underrättelseverksamhet riktat mot forskning och utveckling inom civila områden som faller utanför spioneribestämmelsens tillämpningsområde men som ändå kan vara straffvärda med hänsyn till svenska intressen, i första hand intresset av en god ekonomisk tillväxt. Om det är fråga om förfaranden som riktar sig mot ett företag torde lagen om skydd för företagshemligheter erbjuda ett ändamålsenligt skydd, om de förändringar som föreslagits och som i huvudsak mottagits positivt av remissinstanserna genomförs (se ovan avsnitten 3.4.3 och 5.3). Det skulle dock kunna hävdas att det ändå finns skäl för en förändring av den straffrättsliga regleringen eftersom lagen om skydd för företagshemligheter inte i första hand är avsedd att skydda staten utan det enskilda företaget/den enskilde näringsidkaren. För att komma tillrätta med det problemet skulle någon form av dubbelreglering kunna införas vid s.k. statsstyrt företagsspioneri³⁰ som (även) kan skada statliga intressen, där en konkurrenssituation får lösas genom en tillämpning av allmänna regler och principer om brottslighetskonkurrens. Det skulle t.ex. kunna ske genom att vårt förslag till ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige (se nedan avsnitt 7.9) även omfattar verksamhet med en sådan inriktning.

Enligt vår bedömning saknas det, utifrån det perspektiv som direktiven anvisar för våra överväganden, bärande skäl för en sådan ordning. Såvitt vi har kunnat bedöma är den straffrättsliga regleringen tillräckligt omfattande och heltäckande för att träffa de mest straffvärda förfaranden som kan hota mer grundläggande svenska intressen. Det torde inte vara ovanligt att känsliga uppgifter av nu aktuellt slag omfattas av sekretess varför i vart fall fråga om straffansvar för brott mot tystnadsplikt torde kunna uppkomma. Vidare torde hanteringen av uppgifterna vara föremål för interna

³⁰ Statsstyrt företagsspioneri innebär att en främmande makt bedriver spionage mot ett svenskt företag med avsikt att få tillgång till företagshemligheter.

föreskrifter och handlingsdirektiv. Även andra åtgärder av icke-straffrättslig natur kan antas ha betydelse för att åstadkomma ett ändamålsenligt skydd för uppgifterna. Till exempel kan informationsinsatser bidra till en ökad medvetenhet och vaksamhet samt förbättrade säkerhetsrutiner.

Sammantaget är det vår bedömning att det saknas behov av en utvidgning av det straffbara området eller andra förändringar av den straffrättsliga regleringen för att åstadkomma ett förstärkt skydd mot sådan underrättelseverksamhet från främmande makts sida som riktar sig mot forskning och utveckling.

Särskilt om politiskt spionage

Politiskt spionage kan sägas bestå i spioneri riktat mot riksdagen, regeringen, andra politiska församlingar och politiska organ, politiska partier eller intressegrupper och mellanstatliga organisationer och som syftar till att komma över information om åsikter, ideologier, strategier, besluts- och förhandlingsunderlag. Det kan också vara fråga om spioneri som bedrivs från nämnda objekt av någon som agerar för en främmande makt.

Som angetts ovan kan politiskt spionage omfattas av spioneribestämmelsen om ett uppenbarande av uppgifterna för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet. I vissa fall skulle politiskt spionage kunna vara straffbart som s.k. flyktingspionage enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken. I den mån det är fråga om röjande av hemliga uppgifter kan ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken komma i fråga. De förändringar av spioneribestämmelsen som vi anser är befogade har vi redovisat ovan. Frågan är om det finns något annat statligt intresse som kan motivera ett förändrat eller förstärkt straffrättsligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet som sker i form av politiskt spionage.

Politiskt spionage kan vara riktat mot Sverige för att komma över uppgifter som mera direkt rör vårt land. Det politiska spionaget kan också involvera Sverige, men främst avse uppgifter om andra länder eller personer som svenska myndigheter har tillgång till. Det kan bedrivas här i landet men avse uppgifter som innehas av andra länder eller av mellanstatliga organisationer.

Utredningen har tagit del av s.k. fallstudier vilka huvudsakligen bygger på utredningar som har bedrivits av Åklagarmyndigheten

och Säkerhetspolisen men där åtal inte har väckts. Bland fallen finns exempel på underrättelseinhämtning eller försök därtill avseende uppgifter av politiskt slag. Det har emellertid inte framkommit att riksdagen, regeringen eller Regeringskansliet har varit föremål för underrättelseverksamhet som medfört att uppgifter röjts. Det har inte heller framgått att företrädare för främmande makt eller någon på främmande makts uppdrag genom t.ex. anställning hos riksdagen eller Regeringskansliet har försökt komma över känsliga uppgifter. Av uppgifter från Säkerhetspolisen framgår att företrädare för politiska organisationer har tilldragit sig främmande makts intresse. Det finns dock inte belägg för att detta har lett till obehörigt röjande av uppgifter. I vad mån det är fråga om brottsliga avsikter eller om det rör sig om offensivt lobbyarbete får anses oklart.

Till det politiska området bör också hänföras utlandsmyndigheter. Bland fallstudierna finns exempel på att verksamhet vid sådan myndighet har tilldragit sig främmande makts intresse. Detta intresse kan förmodas gälla svenska positioner i olika frågor men också uppgifter om andra länders förhållanden som myndigheterna antagits förfoga över. Det finns också belägg för att främmande makt utnyttjar mellanstatliga organisationer som plattform för sin underrättelseverksamhet. Denna behöver inte vara inriktad mot förhållanden i värdstaten utan kan avse andra stater som är medlemmar i organisationen.

Effekter för Sverige av sådan uppmärksamhet mot det politiska området som avses här har inte kunnat fastläggas. Exempel på sådana effekter skulle kunna vara störning i förhållandet till annan stat eller mellanstatlig organisation, försämrat förhandlingsläge genom att svenska positioner röjts och avslöjande av överväganden i ännu inte fattade eller offentliga beslut av regering och riksdag. Det finns alltså inte underlag för att säga att politiskt spionage har medfört att Sverige har fått sin internationella ställning försämrad eller att beslutsfattandet har påverkats. Vi har inte heller kunnat finna belägg för att det pågår eller kan befaras inträffa en omläggning av underrättelseverksamheten mot Sverige i syfte att komma över uppgifter från det politiska området, vars uppenbarande för en främmande makt kan medföra skada för andra, om än skyddsvärda, intressen än Sveriges säkerhet.

En betydelsefull omständighet i sammanhanget är att yttrande- och informationsfrihet spelar en särskilt viktig roll när det gäller politiska frågor. Det politiska området måste i hög grad vara tillgängligt för mediernas kritiska och ingående granskning och i

övrigt medge utövande av grundläggande fri- och rättigheter. Vidare bör beaktas att inhämtande av politisk information utgör en viktig del av den diplomatiska verksamheten (jfr artikel 3.1 d i 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser varav framgår att det ingår i en diplomatisk beskicknings uppgifter att med alla lagliga medel hålla sig underrättad om förhållandena i den stat som mottar beskickningen).

Sammanfattningsvis har vår genomgång av praxis, fallstudier och annat material inte gett underlag för att påstå att det finns ett påtagligt intresse som talar för att det straffrättsliga skyddet när det gäller politiskt spionage bör utvidgas. Det finns starka skäl som talar mot en sådan utvidgning. Vi har därför stannat för att inte föreslå någon ändring i denna del.

Spionage i internationella sammanhang

I avsnitt 5.4.2 har vi redogjort för vissa samhällsförändringar som har betydelse för spioneribestämmelsens tillämpningsområde. Utvecklingen har bl.a. bidragit till att vi i högre grad än tidigare samverkar med och är beroende av andra länder. Det gäller inte minst inom området för fred och säkerhet. Sveriges säkerhet är inte enbart hänförlig till förhållanden inom landets gränser. Vi bygger vårt försvar tillsammans med andra länder. Hotbilden mot Sverige påverkas i högra grad av vad som sker i andra länder.

Som framgått är det vår uppfattning att ett förfarande som tar sikte på uppgifter med en internationell koppling bara ska rubriceras som spioneri om ett uppenbarande av dem för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet. Vi tror dock att utvecklingen allmänt sett kan antas ha inneburit att fler uppgifter som rör vårt säkerhets- och försvarssamarbete med andra länder uppfyller men-rekvisitet i spioneribestämmelsen.

När det gäller uppgifter som rör en internationell militär insats som Sverige deltar i kan i vissa fall men-rekvisitet i spioneribestämmelsen vara uppfyllt. I andra fall saknar uppgifterna en tillräcklig koppling till Sveriges säkerhet för att straffansvar för spioneri ska kunna aktualiseras. Trots det kan uppgifterna vara av stor betydelse för insatsen och för svenska intressen. Vi har därför funnit skäl att särskilt överväga behovet av förändringar av den straffrättsliga regleringen med hänsyn till skyddet för uppgifter av nu nämnd slag. Våra överväganden och förslag redovisas i kapitel 6.

5.4.9 Underlaget för men-bedömningen

Vår bedömning: Det saknas skäl för att införa någon särreglering beträffande underlagen för men-bedömningen.

Inledning

Som inledningsvis har angetts har vi enligt direktiven även i uppgift att undersöka hur bättre förutsättningar kan skapas för att bedöma men-rekvisitet i spioneribestämmelsen. Samma rekvisit återfinns också i flera andra straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken. I direktiven anges att Säkerhetspolisen har pekat på komplexiteten vid prövningen av rekvisitet både hos åklagare och i domstol. Detta gäller särskilt när uppgifterna rör förhållanden utanför Försvarsmaktens verksamhetsområde (dvs. Sveriges försvar) och det saknas en given myndighet att inhämta sakkunskap från.

Våra överväganden

Det ankommer på åklagaren att styrka att men-rekvisitet är uppfyllt. Det som ska bevisas är att det förhållande som uppgiften rör är av sådan karaktär att det hade kunnat medföra en inte obetydlig negativ effekt för Sveriges säkerhet att främmande makt får vetskap om dem, dvs. att ett uppenbarande *kan medföra men*. Någon konkret fara i det enskilda fallet behöver inte bevisas utan det är fråga om en abstrakt skadebedömning (se ovan avsnitt 5.4.8). Det behöver inte heller visas att uppgiften är riktig.

I brottmål gäller principerna om fri bevisprövning och fri bevisvärdering (se 35 kap. 1 § rättegångsbalken). I princip alla bevismedel är tillåtna. Av 30 kap. 2 § rättegångsbalken följer att endast sådant material som presenterats vid förhandlingen får läggas till grund för avgörandet. Rätten ska efter en samvetsgrann prövning av allt som förekommit i målet avgöra vad som är bevisat.

För att visa att men-rekvisitet är uppfyllt i ett enskilt fall åberopas i i dag regelmässigt en skriftlig men-bedömning utförd av personer vid en myndighet eller annat organ med särskild kunskap på området. Eventuellt kompletteras bevisningen med förhör med personerna som upprättat utlåtandet. Bevisningen kan sägas ha betydelse även för gärningens straffvärde och rubricering.

En men-bedömning grundar sig på antaganden om olika förhållanden och en uppskattning av den skada som ett uppenbarande av

uppgifterna för främmande makt skulle kunna innebära. De personer som avger utlåtanden har sällan några uppgifter att lämna om själva gärningen utan uttalar sig i egenskap av ”experter” med särskilda kunskaper och erfarenheter om de förhållanden som uppgifterna rör. Domstolen är naturligtvis inte bunden av den bedömning av men-rekvisitet som redovisas i utlåtandet utan ska självständigt pröva om bevisningen i målet är tillräcklig för att det ska anses ställt utom rimligt tvivel att uppgifterna hade kunnat medföra sådant men som spioneribestämmelsen föreskriver.

Lagstiftaren har inte anvisat en särskild form av bevisföring i nu aktuella mål. Åklagaren är, inom ramen för de allmänna bestämmelserna om bevis i brottmål, fri att använda andra bevismedel än en traditionell men-bedömning. Enligt vår bedömning saknas det skäl för en särreglering på området.

Sammantaget är det vår bedömning att de problem som kan vara förenade med ett uppfyllande av åklagarens bevisbörda och möjligheterna att skaffa underlag för domstolens prövning av men-rekvisitet inte är av sådan art eller omfattning att det finns skäl för oss att föreslå några förändringar av lagen.

5.5 Följdändringar i tryckfrihetsförordningen

Bedömning och förslag: För att uppnå överensstämmelse mellan regleringen i brottsbalken och regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bör, med hänsyn till föreslagna ändringar av spioneribestämmelsen, även en ändring ske av brottsbeskrivningen i 7 kap. 4 § 3 tryckfrihetsförordningen.

Spioneri utgör enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) tryck- resp. yttrandefrihetsbrott (se 7 kap. 4 och 5 §§ TF resp. 5 kap. 1 § YGL). Spioneri omfattas också av regleringen i 7 kap. 3 § TF resp. 5 kap. 3 § YGL, vilket innebär att det varken finns meddelarfrihet eller anonymitetsskydd vid en sådan brottslig gärning. (Se närmare avsnitt 3.3.)

Som framgått föreslår vi vissa språkliga ändringar i spioneribestämmelsen. Eftersom 7 kap. 4 § 3 TF innehåller en brottsbeskrivning som återger rekvisiten i 19 kap. 5 § brottsbalken bör en ändring av spioneribestämmelsen även föranleda motsvarande ändringar i 7 kap. 4 § TF.

6 En särskild straffbestämmelse för spioneri i samband med en internationell militär insats

6.1 Bakgrund

En av våra huvuduppgifter är att analysera om men-rekvisitet i spioneribestämmelsen har en lämplig utformning. I direktiven pekas på att olika förhållanden har förändrats sedan spioneribrottet tillkom. Det anges bl.a. att Försvarsmakten i dag bedriver en stor del av sin verksamhet i s.k. utlandsmissioner och att det kan ha bidragit till att intresset av att skydda uppgifter om rikets försvar har vidgats.

Våra överväganden och förslag till förändringar av spioneribestämmelsen har redovisats i kapitel 5. Som framgår där är det vår bedömning att spioneribestämmelsen är avsedd att skydda Sveriges säkerhet, i bemärkelsen Sveriges oberoende och bestånd, och att den enbart ska träffa gärningar som kan innebära en inte obetydlig negativ effekt för Sveriges säkerhet samt att men-rekvisitet med hänsyn härtill i huvudsak har en ändamålsenlig utformning. Det saknas därför skäl att föreslå några förändringar av men-rekvisitet i spioneribestämmelsen av hänsyn till skyddsintresset Sveriges säkerhet.

Vårt uppdrag begränsar sig emellertid inte till enbart en analys av spioneribestämmelsen och förändringsbehovet när det gäller den bestämmelsen. I direktiven anges att vi ska göra en analys av om den nuvarande lagstiftningen innebär ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet mot svenska intressen. Vidare anges att vi mot bakgrund av bl.a. förändringarna av Försvarsmaktens verksamhet ska överväga behovet av andra straffrättsliga förändringar (än förändringar av men-rekvisitet).

Som vi tolkar direktiven innebär det att vi även ska överväga behovet av förändringar när det gäller vissa med spioneri närliggande förfaranden, dvs. underrättelseverksamhet som tar sikte på

uppgifter av betydelse för Sveriges säkerhet men där kopplingen till det skyddsintresset inte är så starkt att men-rekvisitet är uppfyllt. I avsnitt 5.4.8 har vi konstaterat att det kan finnas ett sådant förändringsbehov när det gäller underrättelseverksamhet riktad mot uppgifter av internationell karaktär som inte i första hand avser svenska förhållanden. Uppgifter som rör Sveriges internationella samarbete för fred och säkerhet kan vara känsliga och av stor betydelse för Sverige utan att ett uppenbarande av dem kan sägas äventyra Sveriges säkerhet på det sätt som krävs för spioneribestämmelsens tillämplighet.

Försvarsmakten och Säkerhetspolisen har genom sina experter i utredningen särskilt framhållit två verkliga fall som enligt deras uppfattning visar på bristerna i den nuvarande lagstiftningen; dels det s.k. USB-fallet (se ovan avsnitt 5.4.8), dels det s.k. tolk-fallet.

I USB-fallet var fråga om uppgifter rörande förhållanden hänförliga till den internationella militära insatsen i Afghanistan. En svensk person hade i samband med sin tjänstgöring i Afghanistan fått del av bildmaterial från en föreläsning om hoten från IED (Improvised Explosive Devices). Han förvarade materialet på ett USB-minne som han sedan glömde i en dator på en allmän plats. Fråga uppkom därför om straffansvar för vårdslöshet med hemlig uppgift enligt 19 kap. 9 § brottsbalken. I domen uttalade tingsrätten att negativa effekter för den internationella insatsen som ett uppenbarande av uppgifterna för främmande makt skulle kunna ge upphov till inte var att bedöma som men för rikets säkerhet.

I tolk-fallet hade en svensk officer som tjänstgjorde i den svenska kontingenten av KFOR¹, dvs. Nato-operationen i Kosovo, inlett en relation med en lokalanställd serbisk tolk, som visade sig vara agent med avsikt att inhämta känsliga uppgifter om insatsen för vidarebefordran till sin uppdragsgivare. Relationen avbröts innan agenten hade lyckats komma över några uppgifter genom den svenska officeren. Enligt Försvarsmakten och Säkerhetspolisen skulle det, om agenten lyckats med sin föresats och den svenska officeren lämnat ut känsliga uppgifter om insatsen, ha varit svårt att applicera en svensk straffbestämmelse på förfarandet eftersom uppgifterna inte var sådana att ett röjande av dem kunnat orsaka men för rikets säkerhet. Trots detta hade ett röjande av uppgifterna kunnat föra med sig allvarliga negativa konsekvenser för den internationella insatsen samt för Sveriges relation till Nato och för Sveriges säkerhetspolitik.

¹ Kosovo Force.

I följande avsnitt redogörs för vilket straffrättsligt skydd som uppgifter med anknytning till Sveriges internationella samarbete för fred och säkerhet har enligt den nuvarande straffrättsliga regleringen. Vidare redovisas våra överväganden i fråga om regleringen är ändamålsenligt utformad i detta avseende, ett eventuellt förändringsbehov och hur det i så fall kan tillgodoses.

6.2 Ett internationellt samarbete för fred och säkerhet är viktigt för Sverige

Vår bedömning: Ett internationellt samarbete för fred och säkerhet har fått en ökad betydelse för Sveriges säkerhet och en samverkan med andra länder och organisationer är viktigt för Sverige. Utvecklingen har även inneburit att förhållanden som rör ett internationellt samarbete för fred och säkerhet har ökat i betydelse.

Som framhållits i tidigare avsnitt har samhällsutvecklingen inneburit en ökad samverkan med andra länder, inte minst på det säkerhets- och försvarspolitiska området. Det kan med fog hävdas att utvecklingen även har inneburit ett ökat beroende av sådan samverkan för att upprätthålla skyddet för Sveriges säkerhet. Den försvars- och säkerhetspolitiska inriktning som regeringen har angett uttrycker för det och innebär att det militära försvaret enskilt och tillsammans med andra ska försvara Sverige och främja vår säkerhet, i Sverige, i närområdet och utanför närområdet. Regeringen har 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. Vidare har angetts att det ligger i Sveriges intresse att främja internationellt säkerhets- och försvarssamarbete eftersom det skapar förtroende mellan stater och lägger grunden för gemensam säkerhet (prop. 2008/09:140 s. 8 och s. 15).

Det ökade samarbetet med andra länder och organisationer är en logisk följd av samhällsutvecklingen. Sveriges säkerhet är beroende av stabilitet i omvärlden. Globaliseringen leder till att landgränser får mindre betydelse och att konflikter i andra länder även har betydelse för Sverige och för vår säkerhet.

Sveriges samarbete med andra länder och organisationer innebär även förpliktelser att bidra till en gemensam säkerhet. Till exempel medför vårt medlemskap i EU en solidarisk förpliktelse att till-

sammans med övriga medlemsländer ansvara för Europas säkerhet. Sverige kan således inte förhålla sig passivt vid ett angrepp som drabbar ett annat medlemsland, men kan å andra sida förvänta sig att andra länder agerar om Sverige drabbas (a. prop. s. 9).

Enligt vår bedömning har utvecklingen också inneburit att förhållanden som rör Sveriges freds- och säkerhetsfrämjande samarbete med andra länder och organisationer har fått en ökad betydelse för Sveriges säkerhet. Om uppgifter om sådana förhållanden röjs kan de i fler fall medföra men för Sveriges säkerhet och gärningen omfattas av spioneribestämmelsen. Även andra förhållanden, vars uppenbarande inte kan medföra sådant men, kan dock vara av stor betydelse för Sverige och – i ett större och längre perspektiv – även för möjligheterna att värna Sveriges säkerhet.

6.3 Närmare om Sveriges internationella freds- och säkerhetssamarbete

6.3.1 Allmänt om internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser

Som ett led i det internationella samarbetet på försvars- och säkerhetsområdet deltar Sverige i olika internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Begreppet fredsfrämjande verksamhet inkluderar konfliktförebyggande, fredsskapande, fredsbevarande, fredsframtvängande och fredsfrämjande insatser. I sammanhanget har fredsbevarande insatser i traditionell bemärkelse avsett insatser som görs efter ett freds- eller eldupphöravtal. Insatserna baseras på parternas medgivande samt på en opartisk inställning till konflikten. Med fredsframtvängande insatser har avsetts sådana insatser som utförs för att med militärt våld eller hot om militärt våld upprätthålla eller återställa fred i ett område (se SOU 2011:76 s. 44).

I lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser används begreppet ”internationell militär insats”. Med detta avses verksamhet som Försvarsmakten bedriver i ett insatsområde utomlands i syfte att avvärja en 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 (prop. 2009/10:160 s. 141 f). Om en militär väpnad styrka ska sändas utomlands för en internationell militär insats krävs enligt 15 kap. 16 § regeringsformen att det sker för att

fullgöra en internationell förpliktelse som riksdagen har godkänt, att det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden (se lagen [2003:169] om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands och lagen [1994:588] om utbildning för fredsfrämjande verksamhet) eller att riksdagen har medgett det i ett särskilt fall.

6.3.2 Exempel på aktuella internationella insatser

Enligt vad som anges i budgetpropositionen för år 2012 (prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6, s. 20) tjänstgjorde 1 840 personer i internationella insatser under år 2011. Där anges också att svenska förband under samma år deltog i insatser i Afghanistan, Kosovo och Libyen.

ISAF (International Security Assistance Force, Afghanistan)

Den 20 december 2001 godkände FN:s säkerhetsråd i resolution 1386 upprättandet av en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan (ISAF) för att bistå den afghanska regeringen med att upprätthålla säkerheten i Kabul. Styrkans huvuduppgift är att genom säkerhetshöjande insatser skapa förutsättningar för den politiska stabiliseringsprocessen, möjliggöra för FN och andra internationella och enskilda hjälporganisationer att genomföra humanitära insatser samt bistå vid återuppbyggnad och långsiktig utveckling i Afghanistan i enlighet med afghanska prioriteringar. Genom resolution 1510 (2003) utvidgade FN:s säkerhetsråd ISAF:s mandat till att bl.a. innefatta hela det afghanska territoriet.²

Den internationella säkerhetsstyrkan ISAF leds sedan hösten 2003 av Nato. Styrkan har ett brett internationellt stöd och bestod i september 2011 av 49 truppbidragande länder, varav 21 inte är medlemmar i Nato.

KFOR (Kosovo Force)

Insatsen i Kosovo har fått sitt mandat av FN:s säkerhetsråd genom resolution 1244. Styrkan etablerades under år 1999 och leds av Nato. I dag tjänstgör drygt 6 148 soldater i styrkan från 30 olika länder, varav Sverige bidrar med drygt 50 soldater och officerare.³

² Prop. 2011/12:29 s. 14 ff.

³ Enligt uppgifter hämtade från Försvarmaktens hemsida november 2012.

OUP (Operation Unified Protector)

Sverige deltog från april 2011 till oktober 2011 i den av Nato ledda insatsen i Libyen i enlighet med beslut i FN:s säkerhetsråd. Sverige bidrog med en flyginsats för att upprätthålla en flygförbudszon, säkerställa vapenembargot och skydda civila i enlighet med beslutet. I insatsen ingick som mest fem Gripenplan, spanings- och stödresurser, personal för informationsoperationer samt en enhet för lufttankning.⁴

6.4 Det straffrättsliga skyddet för uppgifter som rör ett internationellt freds- och säkerhetssamarbete

Vår bedömning: Förhållanden hänförliga till ett internationellt samarbete för fred och säkerhet – i regel i form av en internationell militär insats – kan i vissa fall ha sådan betydelse att ett uppenbarande av dem medför men för Sveriges säkerhet. I andra fall kan en olovlig underrättelseverksamhet riktad mot uppgifter om sådana förhållanden aktualisera straffansvar för tjänstefel eller brott mot tystnadsplikt, om rekvisiten i 20 kap. 1 § eller i 20 kap. 3 § brottsbalken är uppfyllda.

Inom ramen för det internationella freds- och säkerhetssamarbetet hanteras känsliga uppgifter. Det kan vara fråga om uppgifter som rör Sverige, andra länder som ingår i samarbetet, relationerna mellan länderna eller en aktuell insats.

När insatsen planeras och genomförs kan metod, utrustning och taktik överensstämja med det som förekommer i de deltagande ländernas inhemska försvar. Insatsens genomförande och upplägg kan således avslöja något om de enskilda ländernas försvar. Samarbetet kan även i övrigt innefatta känslig information som avslöjar förhållanden hänförliga till de deltagande ländernas försvarsförmåga. Det kan också finnas uppgifter av mer övergripande och politiskt art som t.ex. avser ländernas inbördes relationer eller ett framtida samarbete. Framför allt torde dock förekomma uppgifter som rör pågående eller planerade internationella insatser. Det kan vara fråga om taktik, bemanning, ansvarsfördelning, vapenförmåga etc. Sådana uppgifter är av central betydelse för insatsens genomförande och för säkerheten för de personer som deltar i insatsen.

⁴ Enligt uppgifter hämtade från Försvarmaktens hemsida november 2012.

I vissa fall är uppgifterna av sådant slag att men-rekvisitet i 19 kap. 5 § brottsbalken är uppfyllt. Så torde inte sällan vara fallet om uppgifterna på ovan nämnt sätt avslöjar något om Sveriges försvar (se ovan under avsnitt 5.4.8. angående det s.k. USB-målet och tingsrättens domskäl i målet). Om uppgiften rör förhållanden som endast har en indirekt relevans för Sveriges säkerhet, t.ex. genom att det enbart har betydelse för den aktuella insatsen som Sverige deltar i, torde dock spioneribestämmelsen sällan vara tillämplig. Som redan konstaterats kan det förhållande som uppgiften rör ändå ha stort värde och ett yppande av förhållandet innebära svåra konsekvenser för insatsen. Därmed uppkommer även en negativ effekt för Sverige eftersom Sveriges säkerhet gynnas av ett effektivt och framgångsrikt internationellt samarbete. Med hänsyn till att uppgiften inte uppfyller kraven i men-rekvisitet kan straffansvar för spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift eller vårdslöshet med hemlig uppgift inte komma i fråga.

Om en gärning innefattar myndighetsutövning kan fråga om straffansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken uppkomma. Det krävs då att gärningspersonen, uppsåtligen eller av oaktsamhet, vid myndighetsutövningen åsidosatt vad som gäller för uppgiften. Straffskalan för tjänstefel är böter eller fängelse i två år. Om brottet är grovt kan dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Med myndighetsutövning avses utövning av offentlig makt, dvs. utövning av befogenheter att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet eller annat jämförbart förhållande. Med myndighetsutövning avses i bestämmelsen i princip endast *svensk* myndighet. Ansvar för tjänstefel kan således inte utkrävas annat än med stöd av uttryckliga bestämmelser i svensk lag.⁵

Uppgifter av nu aktuellt slag omfattas i regel av s.k. utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Till exempel kan en operationsplan som upprättats inom ramen för Sveriges deltagande i den Natoleda insatsen i Afghanistan (se ovan) avseende en kommande säkerhetsoperation i det svenska ansvarsområdet omfattas av utrikessekretess eftersom ett röjande av den skulle kunna skada Sveriges relationer med Nato (däremot omfattas planen – sannolikt – inte av den s.k. försvarssekretessen i 15 kap. 2 § OSL, eftersom det inte kan anses skada rikets säkerhet att den röjs). I ett sådant fall kan ett röjande av uppgifterna aktualisera straffansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap.

⁵ Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zeteo december 2012], kommentaren till 20 kap. 1 § brottsbalken och SOU 2009:76 s. 309 f.

3 § brottsbalken. För straffansvar för brott mot tystnadsplikt krävs att någon röjer eller olovligen utnyttjar en uppgift som han eller hon är pliktig att hemlighålla enligt svensk lag.⁶ Endast den som lyder under tystnadsplikt kan således träffas av straffbestämmelsen. Straffskalan för brott mot tystnadsplikt är böter eller fängelse i högst ett år, vilket kan jämföras med straffskalan för spioneri som anger fängelse i högst sex år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst fyra och högst arton år eller på livstid.

6.5 Åtgärder som inte är av straffrättslig natur

En gärning som innefattar en obehörig informationshantering kan medföra andra än straffrättsliga konsekvenser för den enskilde. Förutom att gärningen kan grunda skadeståndsskyldighet kan olika arbetsrättsliga sanktioner aktualiseras om förfarandet har samband med en anställning. Ytterst kan det bli fråga om uppsägning enligt 7 § lagen (1982:80) om anställningsskydd. För offentliganställda finns därutöver bestämmelser om disciplinansvar. Enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) kan en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelsen. Om felet med hänsyn till samtliga omständigheter är att anse som ringa får någon påföljd inte meddelas. Disciplinpåföljd är varning och löneavdrag (15 § LOA).

6.6 Behovet av ett utökat straffrättsligt skydd

Vår bedömning: Uppgifter som rör ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i (en internationell militär insats) kan vara av stor betydelse för samarbetet (insatsen) och för Sverige, även utan att men-rekvisitet i spioneribestämmelsen är uppfyllt. I ett sådant fall innebär den nuvarande straffrättsliga regleringen inte en ändamålsenlig reglering och ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet.

Av redovisningen ovan framgår att det straffrättsliga skyddet för uppgifter som rör internationella insatser och som inte uppfyller men-rekvisitets krav i spioneribestämmelsen varken är heltäckande eller särskilt starkt. Som redan angetts kan utvecklingen visserligen

⁶ Jfr SOU 2009:76 s. 309.

antas ha bidragit till att fler uppgifter som rör Sveriges samarbete med andra länder och organisationer för fred och säkerhet bedöms ha sådan betydelse för Sveriges säkerhet att de omfattas av spioneribestämmelsen. Våra förslag innebär emellertid att spioneribestämmelsen även i framtiden ska reserveras för förfaranden som på ett påtagligt sätt kan inverka negativt på Sveriges säkerhet i bemärkelsen rikets oberoende eller bestånd. Det innebär att uppgifter som endast har en medelbar betydelse för Sveriges säkerhet även enligt våra förslag kommer att falla utanför spioneribestämmelsens tillämpningsområde. Som framgått kan uppgifterna ändå röra förhållanden av stor betydelse för det aktuella samarbetet och den enskilda insatsen. Ett röjande av uppgifterna kan t.ex. äventyra insatsens genomförande eller säkerheten för de personer som deltar i insatsen. Även om dessa negativa effekter saknar omedelbar betydelse för Sveriges säkerhet har Sverige ett starkt intresse av att undvika dem eftersom Sverige deltar i insatsen och den utgör ett led i främjandet av den gemensamma säkerheten.

Med hänsyn till vikten av Sveriges internationella samarbete för fred och säkerhet kan det straffrättsliga skyddet för uppgifter som hanteras inom ramen för ett sådant samarbete inte sägas vara ändamålsenligt. Vi anser att det är otillfredsställande att en spioneriliknande gärning som tar sikte på uppgifter av sådant slag och som saknar en tillräcklig koppling till Sveriges säkerhet för att uppfylla men-rekvisitet i spioneribestämmelsen i värsta fall helt kan falla utanför det straffbara området och i bästa fall enbart straffas som brott mot tystnadsplikt. Förfarandet kan innebära beaktansvärd skada för samarbetet och för den internationella insatsen. Förfarandet kan därigenom även skada Sverige – och ytterst Sveriges säkerhet – eftersom Sveriges säkerhet indirekt är beroende av säkerheten i andra länder och av ett internationellt samarbete som är framgångsrikt och effektivt. Sverige är också beroende av goda och förtroendefulla relationer med andra länder för att få del av information som kan ha betydelse för Sveriges säkerhet och för att få möjlighet att fullt ut delta i olika samarbeten för fred och säkerhet. Sammantaget är det vår bedömning att det finns behov av en förändrad straffrättslig reglering. Vi har härvid – i enlighet med vad direktiven anvisar – även beaktat eventuella effekter av åtgärder som inte är av straffrättslig natur.

6.7 Särskilt om yttrande- och informationsfriheten

Vår bedömning: En utvidgad kriminalisering kommer att inkräkta på den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten. Kriminaliseringen motiveras ytterst av hänsyn till Sveriges säkerhet och syftar till att skydda ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i (en internationell militär insats). Regleringen har därmed starka skäl för sig som kan väga upp vissa negativa effekter för yttrande- och informationsfriheten.

Vi har i avsnitt 6.6 konstaterat att det finns behov av en förändrad straffrättslig reglering som innebär en utvidgning av det straffbara området och en kriminalisering av vissa former av yttranden och informationsspridning. En sådan reglering kommer att inkräkta på den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten. För att en sådan effekt ska kunna accepteras måste kriminaliseringen ha starka skäl för sig. I följande avsnitt redogör vi allmänt för innebörden och regleringen av yttrande- och informationsfriheten samt vår bedömning av om, och under vilka förutsättningar, en begränsning av dessa friheter kan accepteras. Efter att vi i avsnitt 6.9 har behandlat frågan om hur en straffbestämmelse bör utformas återkommer vi i avsnitt 6.12 till yttrande- och informationsfriheten och den aktuella straffbestämmelsens inverkan på friheterna.

6.7.1 Allmänt om yttrande- och informationsfriheten

Fri åsiktsbildning är grundläggande för ett demokratiskt statsskick. Den fria åsiktsbildningen är lagfäst i den inledande paragrafen i regeringsformen (RF) som anger att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. En fri åsiktsbildning innebär att olika meningar kan göra sig gällande. 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 på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten innebär en rätt att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andra yttranden.

Yttrandefriheten och informationsfriheten enligt 2 kap. RF är inte absoluta. De kan inskränkas genom lag. I 2 kap. 20 och 21 §§

slås fast att en begränsning av yttrande- och informationsfriheten endast får ske genom lag och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare anges att en begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. I 2 kap. 23 § anges särskilda intressen som kan berättiga en inskränkning av yttrande- och informationsfriheten. Bland annat anges att en begränsning får ske med hänsyn till rikets säkerhet eller förebyggandet och beivrandet av brott.

6.7.2 Internationella förpliktelser

Yttrandefriheten skyddas även inom ramen för europasamarbetet. I artikel 10 i Europakonventionen anges att var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar "åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser". I artikeln anges under vilka förutsättningar yttrandefriheten får inskränkas.

För Sverige innebär Europakonventionen en folkrättslig skyldighet att följa konventionen och Europadomstolens uttolkning av denna. Europakonventionen har införlivats i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. En följd härav är att Europakonventionen ska tillämpas av myndigheter och domstolar som svensk lag. Genom 2 kap. 19 § RF gäller dessutom ett förbud för riksdag, regering och förvaltningsmyndigheter att meddela normer ("lag eller annan föreskrift") som står i strid med konventionen.

På EU-området har Lissabonfördraget inneburit att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blivit bindande med samma rättsliga status som fördragen. Stadgan tillämpas i förhållande till EU:s institutioner och när medlemsstaterna tillämpar unionsrätten.

Yttrandefriheten behandlas i artikel 11 i EU-stadgan. Den har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.
2. Mediernas frihet och mångfald ska respekteras.

6.7.3 Kriminaliseringens effekter för yttrande- och informationsfriheten

Enligt vår bedömning finns det starka skäl för en kriminalisering av spioneriliknande gärningar som riktar sig mot uppgifter rörande något förhållande av betydelse för Sveriges internationella samarbete för fred och säkerhet. Vi har ovan argumenterat för varför ett sådant samarbete är viktigt för Sverige samt skälen för en kriminalisering. Enligt vår bedömning har skälen för en kriminalisering sådan tyngd att de väger upp de negativa effekter som den kan innebära för yttrande- och informationsfriheten. Kriminaliseringen motiveras av hänsyn till Sveriges säkerhet och vilar därmed på samma grund som övriga bestämmelser i 19 kap. brottsbalken. Den straffrättsliga regleringen kommer att träffa allvarlig brottslighet och syftar till att skydda ett intresse som enligt regeringsformens bestämmelser kan motivera en begränsning av yttrande- och informationsfriheten.

En given utgångspunkt för våra överväganden beträffande utformningen av den straffrättsliga regleringen är att det straffbara området ska avgränsas på ett lämpligt och ändamålsenligt sätt och inte innebära en större begränsning av yttrande- och informationsfriheten än vad som är nödvändigt med hänsyn till straffbestämmelsernas ändamål.

6.8 Grundläggande principer för kriminalisering

Utöver den under avsnitt 6.7.3 angivna utgångspunkten, att en utvidgning av det kriminaliserade området ska vara så begränsad som möjligt för att tillgodose behovet av åtgärder, har vissa grundläggande principer för kriminalisering varit styrande för våra överväganden.

Kriminalisering innebär att ett visst beteende beläggs med straff. Straff är statens yttersta maktmedel mot dess medborgare och kriminalisering bör därför användas med urskiljning och bara när det är nödvändigt för att motverka ett icke önskvärt beteende. Ett grundläggande krav för att en kriminalisering ska anses befogad är att den syftar till att skydda ett legitimt och konkretiserat intresse. Bakom varje kriminalisering ska finnas ett bärande skyddsintresse (även kallat skyddsobjekt).

Följande förutsättningar anses i allmänhet behöva vara uppfyllda för att en kriminalisering ska vara befogad (se även nedan under avsnitt 7.6.1).⁷

- Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
- Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
- En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar. Om straff föreskrivs för helt bagatellartade förseelser finns en risk för straffrättslig inflation och att straffhotet inte längre får den tyngd som det är avsett att ha.
- En straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet (dvs. ha en gärningspreventiv verkan).
- Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

När en kriminalisering övervägs bör även vissa grundläggande rättssäkerhetsprinciper beaktas. *Legalitetsprincipen* innebär i korthet att all strafflagstiftning måste vara begriplig, preciserad och förutsägbar. *Konformitetsprincipen* innebär att straff eller annan brottspåföljd endast får drabba en person som kunnat, dvs. haft förmåga och tillfälle att rätta sig efter lagen. *Skuldprincipen* innebär att enbart den person som uppvisat skuld – vars handlande är klandervärdt – bör drabbas av straffansvar och att straffet inte bör vara strängare än vad som motsvarar graden av skuld. Dessa principer har bl.a. betydelse för hur en straffbestämmelse bör utformas, vilken gärning den ska avse och vem den ska träffa.⁸ En närmare redogörelse för ovan nämnda principer finns i avsnitt 7.6.1.

⁷ Prop. 1994/95:23 s. 52 f och dir. 2011:31. Kriterierna presenterades av Åklagarutredningen under 1990-talets första hälft (SOU 1992:61). Kriterierna godtogs i allt väsentligt av både regering och riksdag (prop. 1994/95:23, bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40). Straffrättsanvändningsutredningen (Ju 2011:05) har i uppdrag att på nytt analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses befogad (dir. 2011:31).

⁸ Jfr bl.a. Integritetsskyddskommitténs betänkande SOU 2007:22, del I, s. 175 f.

6.9 En ny straffbestämmelse för spioneri i samband med en internationell militär insats (utlandsspioneri)

Vårt förslag: En särskild bestämmelse införs i 19 kap. brottsbalken 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 (utlandsspioneri). Straffbestämmelsen ska endast tillämpas om förfarandet inte uppfyller rekvisiten i 19 kap. 5 §. För brottet ska gälla en straffskala som innebär att fängelse i högst fyra år kan dömas ut. Om brottet är grovt ska fängelse i lägst två och högst åtta år kunna dömas ut. 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.

6.9.1 Inledning

Som framgår ovan under avsnitt 6.6 är vår slutsats att den nuvarande straffrättsliga regleringen inte är ändamålsenlig och att den inte ger ett tillräckligt skydd mot underrättelseverksamhet som riktar sig mot uppgifter rörande något förhållande av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Enligt vår bedömning är de allmänna förutsättningar för kriminalisering som redovisats ovan under avsnitt 6.8 uppfyllda. En förändring av straffansvaret är därför motiverad.

6.9.2 Lagteknisk lösning och rubricering

Utifrån ovan angivna utgångspunkter har vi funnit att en förändring av den straffrättsliga regleringen bör ske genom att en särskild straffbestämmelse införs som tar sikte på underrättelseverksamhet av nu aktuellt slag. Enligt vår bedömning bör straffbestämmelsen utformas med spioneribestämmelsen som förebild och brottet rubriceras utlandsspioneri.

Straffansvar enligt den nya straffbestämmelsen bör endast komma ifråga när spioneribestämmelsen inte är tillämplig på förfarandet. Straffbestämmelsen för utlandsspioneri är således avsedd att vara subsidiär i förhållande till spioneribestämmelsen, vilket uttryckligen bör framgå av lagtexten.

6.9.3 Närmare om straffbestämmelsens tillämpningsområde

Skyddsintresset

Straffbestämmelsen motiveras av det svenska intresset av fred och säkerhet utanför Sveriges gränser och det sammanhängande behovet av samarbete med andra länder. Ytterst grundar sig straffbestämmelsen på ett intresse av att värna Sveriges säkerhet. Det närmaste och konkreta skyddsintresset för den straffrättsliga regleringen är dock den enskilda insatsen (dvs. inrättandet av insatsen och genomförandet av den i enlighet med syftet/ planeringen). Härav följer att endast gärningar som på ett påtagligt sätt kan äventyra eller försämra förutsättningarna för insatsens genomförande bör omfattas av en kriminalisering.

Den brottsliga gärningen

Som redan angetts anser vi att en ny straffbestämmelse bör utformas med spioneribestämmelsen som förebild. Den straffbara gärningen bör således bestå i att någon obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer en uppgift av viss betydelse för en insats som sker inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Vidare bör även omfattas att någon obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar en sådan uppgift som avses i straffbestämmelsen.

Ett krav på direkt uppsåt att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda

I likhet med vad som gäller för spioneri, och av samma skäl som motiverat begränsningen i det fallet, bör straffansvar endast komma ifråga när förfarandet har skett med direkt uppsåt (se ovan avsnitt

5.4.5). Med hänsyn till de förhållanden som i allmänhet gäller när en internationell insats aktualiseras och genomförs är det emellertid inte lämpligt att begränsa det straffbara området till att enbart omfatta fall där gärningsmannens avsikt varit att gå en främmande makt tillhanda. De grupperingar som vanligen verkar i ett insatsområde, och som på ett eller annat sätt berörs av den konflikt som motiverar insatsen, faller sällan under definitionen främmande makt, trots att de i praktiken utgör en maktfaktor samt ett påtagligt och reellt hot mot insatsen. För att tillgodose behovet av kriminalisering och kravet på en effektiv strafflagstiftning är det angeläget att en straffbestämmelse även omfattar förfaranden som innebär att någon medvetet lämnar uppgifter till en sådan gruppering eller sammanslutning. I författningskommentaren utvecklar vi närmare vad som avses med begreppet ”främmande sammanslutning”.

Krav på allvarligt men för en internationell militär insats

För att uppnå en ändamålsenlig och effektiv straffbestämmelse som samtidigt är tydlig och väl avgränsad bör en förutsättning för straffansvar vara att ett uppenbarande av den aktuella uppgiften för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för en internationell militär insats som Sverige deltar i.

En första förutsättning är alltså att det är fråga om en insats som Sverige deltar i och som kan klassificeras som en ”internationell militär insats”. En internationell militär insats är, 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 en väpnad konflikt, hejda en pågående väpnad konflikt, övervaka överenskommelser om fred och vapenstillestånd eller skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad konflikt.⁹ Vi återkommer till innebörden av begreppet i författningskommentaren.

En andra förutsättning är att förfarandet kan medföra allvarligt men för den internationella militära insatsen. Det innebär att det i vart fall ska finnas en abstrakt fara för en negativ effekt av viss storhet för den internationella insatsen. Enligt vår bedömning bör inte varje negativ effekt för insatsen föranleda straffansvar. Utvidningen av det straffbara området bör i stället förbehållas gärningar

⁹ Se också prop. 2009/10:160 s. 141 f och SOU 2011:76 s. 43 ff.

som på ett påtagligt sätt kan inverka negativt på insatsen som helhet. I författningskommentaren behandlas närmare vilka konsekvenser som kan aktualisera straffbestämmelsens tillämpning.

Avgränsningen innebär bl.a. att förfaranden som enbart kan medföra negativa konsekvenser för Sveriges utrikesrelationer eller för ett annat lands säkerhet inte omfattas av straffbestämmelsen. När det gäller en gärning som kan innebära skada för Sveriges relationer till andra länder kan straffansvar enligt 19 kap. 5 § brottsbalken aktualiseras, om konsekvenserna är så allvarliga att det är fara för Sveriges säkerhet.

6.9.4 Ingen begränsning till uppgifter rörande förhållanden av hemlig natur

Vi har övervägt om det straffbara området uttryckligen bör begränsas till gärningar som innebär befattning med uppgifter som rör ett förhållande av hemlig natur (jfr 19 kap. 7 § brottsbalken). I enlighet med vad vi har redogjort för när det gäller spioneribestämmelsen anser vi emellertid att det finns övervägande skäl som talar mot att förena straffbestämmelsen med ett rekvisit som innebär en sådan begränsning (se ovan avsnitt 5.4.7.).

För det första anser vi att straffbestämmelsen är tillräckligt väl avgränsad redan utan en sådan begränsning. Straffbestämmelsens utformning, med men-rekvisitet och kravet på direkt uppsåt, säkerställer att den enbart träffar allvarliga och straffvärda förfaranden samt att straffansvar endast aktualiseras när det är fråga om uppgifter av särskilt känsligt slag. Med hänsyn härtill kan bestämmelsen även utan ett uttryckligt krav på att en uppgift ska röra ett förhållande av hemlig natur i praktiken förväntas omfatta i princip enbart sådana uppgifter. Det framstår därför som överflödigt och onödigt att tynga straffbestämmelsen med ytterligare ett rekvisit.

För det andra skulle en begränsning till uppgifter som rör förhållanden av hemlig natur kunna innebära att straffbestämmelsen får ett alltför snävt tillämpningsområde och att uppenbart straffvärda förfaranden inte kan föranleda straffansvar t.ex. därför att det inte kan bevisas att rekvisitet är täckt av gärningsmannens uppsåt trots att övriga rekvisit är för handen och har subjektiv täckning.

Sammantaget anser vi att det varken är motiverat eller lämpligt att begränsa straffbestämmelsen till gärningar som avsett uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur. Det skulle enligt vår

bedömning riskera att förena straffbestämmelsen med tillämpningsproblem och bevissvårigheter. I likhet med vad som gäller enligt spioneribestämmelsen bör den nu aktuella straffbestämmelsen vara tillämplig på uppgifter rörande förhållanden som uppfyller men-rekvisitet, oavsett om dessa kan betecknas som öppna eller hemliga.

6.9.5 Straffskalan

Som angetts syftar straffbestämmelsen i första hand till att åstadkomma ett skydd för en internationell insats som Sverige deltar i. Straffbestämmelsen motiveras emellertid även av hänsyn till Sveriges säkerhet och innebär ett förstärkt skydd för uppgifter som angår Sveriges samarbete med andra länder för att främja fred och säkerhet utanför Sveriges landgränser. Även om det omedelbara skyddsintresset inte är Sveriges säkerhet har straffbestämmelsen ett skyddsintresse som väger tungt vid en jämförelse med andra skyddsintressen. Vidare innebär straffbestämmelsens avgränsning att endast gärningar som kan leda till en viss kvalificerad effekt för skyddsintresset omfattas av straffansvar. Med hänsyn härtill kan de gärningar som är avsedda att träffas av straffbestämmelsen i grunden sägas vara av allvarligt slag.

Det är tydligt att straffbestämmelsens utformning innebär att den kan omfatta gärningar av vitt skilda slag och svårhet. I sina värsta former kan brottsligheten leda till mycket svåra konsekvenser för den aktuella insatsen. Ett uppenbarande av en känslig uppgift kan riskera människoliv och orsaka stor förstörelse. Det kan också leda till att hela eller delar av insatsen inte alls kan genomföras eller inte kan genomföras som planerat. För straffansvar krävs som minst att det är fråga om en gärning som kan innebära ett allvarligt men för insatsen.

Det ovan anförda innebär enligt vår mening att straffskalan bör vara förhållandevis sträng för att spegla att det finns anledning att se allvarligt på den aktuella brottstypen. Vidare bör straffskalan ha en tillräcklig spännvidd för att medge en nyanserad och differentierad straffmätning och innebära att ett straff som motsvarar brottets svårhet i alla fall kan dömas ut.

Sammanfattningsvis anser vi att brottet bör styras av en straffskala som föreskriver fängelse i högst fyra år.

6.9.6 Grovt brott

Som redan angetts kan straffbestämmelsen i vissa fall avse gärningar av mycket allvarligt slag och som kan ge upphov till mycket svåra konsekvenser. I värsta fall kan en gärning innebära att syftet med insatsen omintetgörs och att den inte alls kan genomföras som planerat. Ett uppenbarande av känsliga uppgifter kan, utöver materiella skador, innebära att människor dör eller kommer till skada. Det kan också kraftigt begränsa eller försämra möjligheterna att åstadkomma fred och säkerhet i det aktuella insatsområdet.

Det är enligt vår uppfattning viktigt att det finns möjligheter att vid straffvärdebedömningen beakta samtliga omständigheter i det enskilda fallet och att anpassa straffet efter brottets svårhet. Ett allvarligare brott ska straffas strängare än ett lindrigare brott. Det är också viktigt att de straff som kan dömas ut för gärningar av det allvarligaste slaget uppfattas som adekvata och rimliga i förhållande till brottets allvar och till de straff som kan dömas ut för andra lika allvarliga brott. Med hänsyn härtill anser vi att det bör finnas utrymme att bedöma ett brott som grovt och att en särskild straffskala då bör gälla som föreskriver fängelse i lägst två år och i högst åtta år.

Vid bedömningen av om ett brott ska anses som grovt bör särskilt beaktas vilka konsekvenser gärningen kan ge upphov till samt uppgifternas art och omfattning. Även i nu aktuellt avseende bör straffbestämmelsen utformas med spioneribestämmelsen som förebild. De omständigheter som enligt 19 kap. 6 § särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett spioneri är grovt bör som utgångspunkt även beaktas vid bedömningen av rubriceringen av ett utlandsspioneri.

Till skillnad från vad som gäller vid spioneri bör det dock inte anges i bestämmelsen för grovt utlandsspioneri att det särskilt ska beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig. En internationell militär insats sker i regel i en miljö som påminner om en krigssituation eller i vart fall är starkt präglad av konflikter, vilket bl.a. innebär att den är förenad med särskilda risker för de personer som deltar i den. Det förhållandet har vi tagit hänsyn till vid utformningen av den föreslagna straffbestämmelsen för utlandsspioneri. Graden av farlighet, risker och övriga förhållanden på platsen för den internationella insatsen kan naturligtvis variera och påverka bedömningen av ett brotts straffvärde. Att på samma sätt som i 6 § ange att det vid

rubriceringen av ett brott särskilt ska beaktas om gärningen varit av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig är dock varken lämpligt eller motiverat, med hänsyn till de förhållanden som i allmänhet råder vid en internationell militär insats.

Däremot bör det enligt vår uppfattning tillmätas särskild betydelse om gärningen inneburit fara för människors liv eller hälsa. Som framgått kan ett utlandsspioneri, med hänsyn till de risker som en internationell militär insats i allmänhet är förenad med, i värsta fall medföra att personer mister livet eller skadas. Enligt vår bedömning är den risk för människors liv och hälsa som en gärning innebär, eller kan innebära, en omständighet av stor betydelse vid bedömningen av ett brotts svårhet och något som särskilt bör beaktas vid brottets rubricering.

6.9.7 Svensk jurisdiktion

För straffbestämmelsens tillämplighet saknar det betydelse om gärningen har skett i Sverige eller utomlands. Det kan dock antas att en brottslig gärning inte sällan sker utanför Sveriges gränser och det finns därför anledning att överväga i vilken utsträckning svensk lag är tillämplig i en sådan situation.

Allmänt om svensk straffrättslig jurisdiktion

Enligt svenska straffrättsliga jurisdiktionsregler är huvudregeln att svensk domstol inte är behörig att döma över brott som har begåtts utanför Sverige, om gärningen är fri från ansvar enligt lagen i det land där den har begåtts.¹⁰ Med andra ord gäller som utgångspunkt ett krav på s.k. dubbel straffbarhet (se 2 kap. 2 § brottsbalken).

Från denna huvudregel finns ett antal undantag, vilka framgår av olika bestämmelser i 2 kap. brottsbalken. Till exempel anges i 2 kap. 3 § att det utan hänsyn till kravet på dubbel straffbarhet ska dömas till ansvar enligt svensk lag och vid svensk domstol för brott som begåtts utom riket

¹⁰ Ett brott anses i allmänhet begånget där den brottsliga handlingen företogs, se 2 kap. 4 § brottsbalken.

- om brottet begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig eller om det begåtts av någon annan på ett sådant område och avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning (punkt 2),
- om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens utlandsstyrka (punkt 3),
- om brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning (punkt 4),
- om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver (punkt 7).

En annan huvudregel är att det krävs ett särskilt förordnande om åtal från regeringen för ett brott som har förövats utom riket (2 kap. 5 §). Ett åtalsförordnande krävs dock inte när det är fråga om brott som omfattas av 2 kap. 3 § 3 eller om brott förövat av svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot svenskt intresse (se 2 kap. 5 § 3 och 6).

I sammanhanget kan även nämnas att Utredningen om svenskt rättsväsende i internationellt uppdrag har föreslagit en utvidgning av den svenska jurisdiktionen och att det ska införas fler undantag från kravet på dubbel straffbarhet (se SOU 2009:76). Utredningens förslag innebär att 2 kap. 3 § ska tillföras en ny punkt, 3 b, som tar sikte på brott begångna vid tjänstgöring utom riket av svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige som deltar i ett internationellt uppdrag som Sverige tar del i. Betänkandet har remitterats och förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Överväganden och bedömning

Av redovisningen ovan framgår att samtliga anställda i Försvarsmakten som tjänstgör i en internationell militär insats samt de som tillhör Polisens utlandsstyrka kan lagföras i Sverige, utan hänsyn till kravet på dubbel straffbarhet. Enligt 2 kap. 3 § 4 gäller inte heller kravet på dubbel straffbarhet vid brott som har förövats mot Sverige. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. statskyddsprincipen. Enligt förarbetena innefattar uttrycket ”förövat mot Sverige” brott som omedelbart riktar sig mot ett sådant intresse beträffande vilket den svenska staten uppfattas som bärare, t.ex. brott mot svenska

statens yttre eller inre säkerhet eller dess offentliga myndigheter.¹¹ Statsskyddsprincipen torde inte sällan kunna tillämpas vid brottslighet enligt 19 kap. brottsbalken som sker utomlands. Detsamma torde i vissa fall gälla även för brott enligt den nu aktuella straffbestämmelsen. Härtill kommer att en utvidgning av undantagen från kravet på dubbel straffbarhet har föreslagits och är under regeringens överväganden.

Sammantaget anser vi att det saknas skäl för oss att föreslå några ändringar i 2 kap. brottsbalken med anledning av vårt förslag till ny straffbestämmelse om utlandsspioneri. Den nuvarande regleringen kan antas innebära tillräckliga möjligheter till lagföring av brott för att straffbestämmelsen ska kunna sägas vara effektiv och ändamålsenlig.

6.10 En kriminalisering av förfaranden som sker utan direkt uppsåt eller av grov oaktsamhet

Vårt förslag: Straffbestämmelserna i 19 kap. 7–9 §§ förändras så att en gärning som uppfyller de objektiva rekvisiten för utlandsspioneri men som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, eller som sker av grov oaktsamhet, kan föranleda straffansvar för obehörig befattning med hemlig uppgift eller för vårdslöshet med hemlig uppgift.

Enligt vårt förslag ska straffansvar för utlandsspioneri förutsätta direkt uppsåt hos gärningsmannen. Även gärningar som sker utan sådant uppsåt eller av grov oaktsamhet är emellertid klandervärda och bör omfattas av det straffbara området. Det är enligt vår uppfattning rimligt att i detta avseende behandla brottet utlandsspioneri på samma sätt som spioneribrottet. I enlighet med vad som gäller vid spioneri bör därför en gärning som uppfyller de objektiva rekvisiten för utlandsspioneri men som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda straffas som obehörig befattning med hemlig uppgift och, när det sker av grov oaktsamhet, som vårdslöshet med hemlig uppgift. Vi återkommer i kapitel 8 till frågan om den lagtekniska lösningen.

¹¹ Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zeteo november 2012], kommentaren till 2 kap. 3 § brottsbalken.

6.11 Straffansvar vid försök, förberedelse, stämpling och oaktsam medverkan till brott

Vårt förslag: Bestämmelserna i 19 kap. 14 och 15 §§ om straffansvar vid försök, förberedelse, stämpling och oaktsam medverkan till brott ska, i samma utsträckning som gäller för spioneri, göras tillämpliga vid utlandsspioneri.

I 19 kap. 14 § första stycket regleras i vilka fall det är straffbart att göra sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till brott enligt 19 kap. brottsbalken. Bestämmelsen omfattar bl.a. spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet.

I 14 § andra stycket föreskrivs att den som underlåter att avslöja vissa brott enligt 19 kap., däribland spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift, ska dömas till ansvar enligt vad som sägs i 23 kap. För straffansvar krävs att underlåtenheten är uppsåtlig. Däremot krävs inte uppsåt med hänsyn till det förestående huvudbrottet.¹²

Av 15 § följer att straffansvar även kan komma ifråga för den, som med hänsyn till vad som är känt för honom eller henne, på grund av meddelad varning eller annars hade bort inse att vissa brott i 19 kap. var ”å färde”. I ett sådant fall ska dömas för medhjälp till brott. Det svåraste straffet som får dömas ut är fängelse i två år. Bland annat spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift omfattas av bestämmelsen.

Enligt vår bedömning är det rimligt och lämpligt att nu nämnda bestämmelser görs tillämpliga även när det är fråga om utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri eller en befattning med uppgift som avses i 5 a §, vilken uppfyller kraven på straffansvar för grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Det är också i dessa fall fråga om allvarlig brottslighet som riktar sig mot ett skyddsintresse av stor betydelse, vilket motiverar en effektiv strafflagstiftning och goda möjligheter att motverka skada. Det framstår vidare som logiskt och konsekvent att brott av nu aktuellt slag kriminaliseras i samma utsträckning som andra jämförbara brott i 19 kap. brottsbalken. Sammantaget anser vi således att det finns skäl för att låta det straffbara området omfatta även försök, förberedelse och stämpling till nämnda brott liksom oaktsam medverkan till sådana brott.

¹² Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zeteo december 2012], kommentaren till 19 kap. 14 § brottsbalken.

6.12 Möjligheten att använda tvångsmedel vid utlandsspioneri

Vårt förslag: Bestämmelserna 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 görs tillämpliga även vid uppsåtliga fall av nu aktuell brottslighet.

Vår bedömning: Med hänsyn till brottslighetens natur och allvar, och intresset av en effektiv och ändamålsenlig straffrättslig reglering, bör det finnas samma möjligheter att tillgripa hemliga tvångsmedel vid misstanke om ett uppsåtligt brott av nu aktuellt slag som vid andra jämförbara brott i 19 kap. brottsbalken.

Våra förslag innebär att nya brott införs i brottsbalken. Som framgått motiveras kriminaliseringen av hänsyn till Sveriges säkerhet och avser att skydda en internationell militär insats som Sverige deltar i. Med hänsyn till brottslighetens natur och allvar bör det enligt vår uppfattning finnas samma möjligheter att använda tvångsmedel vid misstanke om dessa brott som när det gäller andra jämförbara brott i 19 kap. brottsbalken, t.ex. spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift eller andra former av olovlig under rättelseverksamhet.

Brottstyperna är typiskt sett svårutredda. Det finns därför behov av att kunna tillgripa tvångsmedel för att möjliggöra utredning och lagföring av brotten samt för att förebygga att de kommer till stånd. Vidare väger intresset av att skydda Sveriges säkerhet, och en internationell insats som Sverige deltar i, tungt.

Sammanfattningsvis kan sägas att brottens allvar, kravet på en effektiv strafflagstiftning och behovet av de aktuella tvångsmedlen uppväger det integritetsintrång som tvångsmedlen kan medföra för en enskild. Enligt vår bedömning finns det därför skäl att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelserna 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 till att omfatta även uppsåtliga fall av brottslighet av nu aktuellt slag, dvs. vid utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och den form av

grov obehörig befattning med hemlig uppgift som avser sådan uppgift som anges i 5 a §.

Vårt ställningstagande sker utifrån den nuvarande regleringen för tvångsmedelsanvändning och innebär att vi anser att det – med utgångspunkt i den regleringen – är rimligt att samma möjligheter att vidta tvångsmedel gäller vid utlandsspioneri som vid spioneri.

6.13 Konsekvenser för yttrande- och informationsfriheten

Vårt förslag: Bestämmelserna i 7 kap. 3 och 4 §§ TF och 5 kap. 3 § YGL ändras så att de även blir tillämpliga vid gärningar som omfattas av den föreslagna kriminaliseringen.

Vår bedömning: Våra förslag innebär att vissa former av informationsspridning kriminaliseras och därmed en begränsning av yttrande- och informationsfriheten. Begränsningen är godtagbar med hänsyn till de starka intressen som bär upp kriminaliseringen och till avgränsningen av det straffbara området. Med hänsyn till vikten av det aktuella skyddsintresset, den internationella insatsen, och för att uppnå en logisk och konsekvent reglering, bör gärningar som träffas av straffbestämmelserna även undantas från tryck- och yttrandefriheten och utgöra tryckfrihetsbrott respektive brott enligt 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) eller yttrandefrihetsbrott enligt 5 kap. 1 § YGL eller brott enligt 5 kap. 3 § YGL.

6.13.1 Kriminaliseringen innebär en godtagbar begränsning av yttrande- och informationsfriheten

I avsnitt 6.7 har vi angett att det enligt vår bedömning finns goda skäl för en kriminalisering som innebär vissa begränsningar av yttrande- och informationsfriheten. Vi återkommer nu till frågan om vilka konsekvenser vårt förslag kan få för yttrande- och informationsfriheten, med hänsyn till straffbestämmelsens utformning.

Den föreslagna straffbestämmelsen innebär en kriminalisering av vissa förfaranden som innefattar yttranden eller informationsspridning. Den innebär alltså en begränsning av den grundlags-

skyddade yttrande- och informationsfriheten, eller i vart fall att straffrättsliga konsekvenser kan följa för den som på visst sätt missbrukar dessa friheter.¹³ Som vi tidigare har angett anser vi att det allmänt sett finns tillräckliga skäl för en straffrättslig reglering som medför sådana konsekvenser. Vi har utformat straffbestämmelsen med hänsyn till att begränsningen av yttrande- och informationsfriheten bör vara så liten som möjligt och inskränkas till vad som är nödvändigt med hänsyn till straffbestämmelsens skyddsintresse. Enligt vår bedömning uppfyller den straffrättsliga reglering som vi föreslår det kravet. Vi anser att förslagen innebär en väl avvägd kriminalisering med hänsyn till de motstående intressen som gör sig gällande.

6.13.2 En ändring bör ske av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Allmänt om tryck- och yttrandefriheten

Genom bestämmelsen i 2 kap. 1 § andra stycket regeringsformen (RF) görs det ett viktigt undantag från RF:s regelsystem. Där anges att beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i radioprogram, television och liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt i tekniska upptagningar gäller vad som föreskrivs i TF och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Yttrandefriheten i de här fallen regleras alltså i dessa grundlagar och inte i RF.

Tryckfriheten kan således sägas utgöra en del av yttrandefriheten som är särskilt reglerad i TF. Motsvarande reglering finns i YGL för olika former av tekniska upptagningar. I TF och YGL läggs ett mycket detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten fast. Systemet vilar på ett antal grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryckta skrifter och vissa andra medieformer. En viktig komponent i skyddet är också att inga andra begränsningar i tryck- och yttrandefriheten får göras än de som följer av de två grundlagarna. Begränsningar av det slaget förutsätter alltså grundlagsändring. Det innebär en tydlig skillnad mot regleringen i RF enligt vilken yttrandefriheten kan inskränkas genom vanlig lag om det sker inom de ramar som anges i 2 kap. 20–23 §§ RF.

¹³ Jfr Nerep och Bernitz, En orientering i tryck- och yttrandefrihet, 4:e upplagan, 2009, s. 14.

I det följande redogörs enbart för innehållet i TF. Eftersom regleringen i TF och YGL överensstämmer äger redovisningen emellertid även giltighet i fråga om yttranden som omfattas av den senare grundlagen.

Ensamansvar med meddelarskydd

Principen om ensamansvar utgör ett av tryckfrihetens grundfundament. Den innebär att bara en person kan hållas straffrättsligt ansvarig för innehållet i en framställning som omfattas av TF. Vem som ansvarar för brott pekas ut i 8 kap. TF. En konsekvens av ensamansvaret är att det saknas utrymme för att hålla någon ansvarig för medverkan till brott.¹⁴

Utöver reglerna om ensamansvar för tryckfrihetsbrott innehåller TF också regler som uttryckligen skyddar den som medverkat vid tillkomsten av en grundlagsskyddad framställning. Bestämmelserna om meddelarfrihet och anskaffarfrihet är sådana regler.

Principerna om meddelarfrihet och anskaffarfrihet samt rätten till anonymitet och efterforskningsförbudet utgör tillsammans meddelarskyddet. Dessa principer hänger nära samman med principen om ensamansvar. Sett från meddelarens synpunkt innebär ensamansvaret och meddelarfriheten strafffrihet för honom eller henne. Sett från mediernas synpunkt är rätten till anonymitet och efterforskningsförbudet av grundläggande betydelse för deras möjlighet att få tillgång till uppgifter och därmed för möjligheten att bedriva publicistisk verksamhet över huvud taget. Meddelarfriheten är också ett viktigt inslag i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen. Den innebär att det i viss utsträckning är straffritt att lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering.¹⁵

Den grundläggande bestämmelsen om meddelarfrihet finns i 1 kap. 1 § tredje stycket TF där det anges att det ska stå var och en fritt att, i alla de fall då annat inte föreskrivs i TF, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift. Meddelarfriheten gäller i princip oberoende av om meddelandet publiceras. Det är alltså tillräckligt att meddelarens syfte är att offentliggörande ska ske.

I 1 kap. 1 § fjärde stycket TF finns regler om anskaffarfrihet. De innebär att var och en har rätt att, om inte annat följer av TF, anskaffa uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för att

¹⁴ SOU 2012:55 s. 157.

¹⁵ SOU 2001:28 s. 460 f.

offentliggöra dem i ett grundlagsskyddat medium eller för att lämna ett meddelande enligt bestämmelsen om meddelarfrihet. Anskaffarfriheten gäller alltså för publicister och meddelare. Även här krävs ett publiceringssyfte för att anskaffandet ska vara tillåtet.

Tryckfrihetsbrotten och TF:s exklusivitet

Tryckfriheten är inte total. Missbruk av tryckfriheten kan bestraffas enligt särskilda bestämmelser i TF. Den s.k. *exklusivitetsprincipen* innebär att straff och andra sanktioner i anledning av innehållet i tryckt skrift inte får utmätas annat än enligt TF och i den processuella ordning som TF föreskriver (se 1 kap. 3 § TF). Ett ingripande på grund av innehållet i yttranden som omfattas av TF får ske bara om tryckfrihetsbrott föreligger, dvs. om gärningen upptas i brottskatalogen i TF.

Vad som är ”missbruk” bestäms utifrån innebörden av och syftet med tryckfriheten så som det anges i 1 kap. 1 § TF. Kortfattat kan sägas att tryckfrihetens syfte är att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. All användning av de grundlagsskyddade medierna omfattas alltså inte av TF:s exklusivitet. Till exempel faller ett meddelande som upptas i en tryckt skrift som ett led i ett bedrägeribrott utanför det grundlagsskyddade området.

Den användning som omfattas brukar anges falla inom TF:s *materiella tillämpningsområde*, till skillnad från det *formella tillämpningsområdet*. Förfaranden som faller inom det materiella tillämpningsområdet men som anses otillåten upptas som tryckfrihetsbrott i TF:s brottskatalog. Övrig användning som faller inom det materiella tillämpningsområdet kan inte bestraffas eftersom exklusivitetsprincipen innebär att det endast får ske i de fall som anges i grundlagen. Användning som faller utanför det materiella tillämpningsområdet kan emellertid lagföras enligt vanlig lag.¹⁶

För tryckfrihetsbrott gäller *principen om dubbel kriminalisering*. Det innebär att tryckfrihetsbrott förutsätter att brottet i fråga är kriminaliserat både enligt TF och enligt allmän lag. TF innehåller en uppräknning av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag (7 kap. 4 §). Här kan bl.a. nämnas ett antal olika brott mot rikets säkerhet (t.ex. högförräderi och spioneri), uppvigling, hets mot folkgrupp, ärekränk-

¹⁶ SOU 2001:28 s. 407 f. Jfr NJA 1999 s. 275.

ningsbrott (dvs. förtal och förolämpning) samt flera brott som innefattar hot i olika avseenden (olaga hot och hot mot tjänsteman samt övergrepp i rättssak).

Till tryckfrihetsbrotten hör även vissa gärningar som innebär att själva publiceringen utgör ett otillåtet offentliggörande av hemliga handlingar, ett uppsåtligt åsidosättande av viss kvalificerad sekretess och – vid krig eller omedelbar krigsfara – brott mot rikets säkerhet (7 kap. 5 §).

Brotten i 7 kap. 3 § TF

Inte heller meddelar- och anskaffarfriheterna är absoluta. I 7 kap. 3 § TF anges de undantagsfall då en meddelare eller annan medverkande till en grundlagsskyddad framställning kan hållas straffrättsligt ansvarig för sin medverkan. Bestämmelserna avser dels den som lämnar meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF, d.v.s. den man normalt brukar beteckna som meddelare, dels den som, utan att svara enligt de särskilda ansvarighetsreglerna om ensamansvar i 8 kap. TF, medverkar till framställning som är avsedd att införas i tryckt skrift som författare eller annan upphovsman eller som utgivare. Bestämmelsen innebär att de tre fall som där anges undantas från TF:s tillämpningsområde och att regler i vanlig lag i stället ska tillämpas.

De tre situationerna räknas upp under olika punkter i bestämmelsens första stycke. *Punkten 1* upptar det fallet att den medverkande gör sig skyldig till högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. *Punkten 2* upptar det fallet att den medverkande gör sig skyldig till 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. Bestämmelsen knyter an till reglerna om allmänna handlingar i 2 kap. TF och till offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Den tillämpliga straffbestämmelsen är 20 kap. 3 § brottsbalken om brott mot tystnadsplikt.

Punkten 3 avser att den medverkande gör sig skyldig till uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag. Bestämmelsen motsvarar 20 kap. 3 § brottsbalken, till den del denna inte täcks av andra punkten. Det som framför allt skiljer tredje punkten från andra punkten är att bara vissa tystnadsplikts-

brott avses, nämligen de som bryter s.k. kvalificerad sekretess. Brytande av annan sekretess, utan att sekretessbelagd handling utlämnas, omfattas av meddelarfriheten och är därvid straffri.¹⁷

När det gäller ansvar för anskaffare sägs i 7 kap. 3 § andra stycket TF att om den som anskaffar uppgift eller underrättelse i syfte att offentliggöra dem i grundlagsskyddat medium därigenom gör sig skyldig till brott som avses i bestämmelsens första stycke första punkten, d.v.s. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, ska ansvarsregler i vanlig lag, d.v.s. brottsbalken, tillämpas.

Överväganden och bedömning

Utlandsspioneri, och anslutande brott som omfattas av våra förslag, kan begås i ett grundlagsskyddat medium och därmed falla inom TF:s och YGL:s tillämpningsområden (såväl formellt som materiellt). Det innebär att ett förfarande som uppfyller rekvisiten för straffansvar i vissa fall och i vissa former kan ske utan risk för straffansvar om brotten inte även omfattas av regleringen i TF och YGL. Frågan är därför om det finns skäl för en ändring även av grundlagarna, vilket skulle innebära en ytterligare inskränkning av yttrande- och informationsfriheten.

Den föreslagna kriminaliseringen tar sikte på allvarlig brottslighet som kan hota ett skyddsintresse av stor vikt, den internationella insatsen och ytterst Sveriges säkerhet. Som ovan har angetts innebär kriminaliseringen en väl avgränsad straffrättslig reglering som enbart träffar straffvärda förfaranden som i värsta fall kan leda till mycket svåra konsekvenser för den internationella insatsen och för svenska intressen.

Som framgått ovan utgör spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 4 § TF. Det innebär att den som omfattas av ensamansvaret kan dömas till ansvar för en sådan gärning om den begås i tryckt skrift (enligt den ordning som föreskrivs i TF). Spioneri, grovt spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift omfattas också av 7 kap. 3 §, vilket innebär att meddelar- och anskaffarfriheten inte gäller i dessa fall. Lagstiftaren har alltså ansett att kriminaliseringen i dessa fall har så starka skäl för sig och

¹⁷ Rättsdatabasen Karnov, december 2012, kommentaren till 7 kap. 3 § TF

att ett offentliggörande av uppgifter som omfattas av straffbestämmelserna kan innebära sådan skada att tryck- och yttrandefriheten får vika för att tillgodose ändamålet med den straffrättsliga regleringen.

Trots att det omedelbara skyddsintresset för nu aktuella straffbestämmelser inte är Sveriges säkerhet, och att men-rekvisitet har en annan utformning än i spioneribestämmelsen, anser vi att det finns skäl att i detta avseende jämställa brottsligheten med nämnda brott i 19 kap. brottsbalken. Som framhållits är det fråga om allvarlig brottslighet och ett mycket angeläget skyddsintresse. En sådan reglering ter sig också logisk och konsekvent.¹⁸

Eftersom det är fråga om ett nytt brott är det svårt att bedöma det praktiska behovet av en sådan reglering. Enligt vår bedömning är det emellertid inte osannolikt att en främmande makt eller sammanslutning skulle kunna utnyttja den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten för att komma över uppgifter som omfattas av den föreslagna kriminaliseringen. Med hänsyn till det angelägna i att undvika de konsekvenser som brottsligheten kan ge upphov till är det enligt vår mening tillräckligt att det finns en sådan risk för att en reglering som innebär att brotten undantas från tryckfriheten samt från meddelar- och anskaffarfriheten ska anses motiverad.

Sammanfattningsvis anser vi att det finns övervägande skäl för en begränsning av tryck- och yttrandefriheten i nu aktuella fall och att en ändring bör ske av bestämmelserna i 7 kap. 3–4 §§ TF och motsvarande bestämmelser i YGL så att även utlandsspioneri och sådana gärningar som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, eller som sker av grov oaktsamhet, omfattas av regleringen.

¹⁸ Jfr NJA II 2002 s. 521 om regeringens skäl för att införa olaga hot i TF:s brottskatalog.