

Förstärkt skydd för uppgifter  
av betydelse för ett internationellt  
samarbete för fred och säkerhet  
som Sverige deltar i

*Betänkande av Utlandsspioneriutredningen*

*Stockholm 2017*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2017:70**

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.  
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@wolterskluwer.se  
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet  
Omslag: Elanders Sverige AB  
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24668-9

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 2 juni 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera om det finns ett behov av att stärka skyddet för uppgifter av betydelse för sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i (dir. 2016:42).

Som särskild utredare förordnades samma dag f.d. ordföranden för Försvarsunderrättelsesdomstolen Runar Viksten.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 5 september 2016 biträdande enhetschefen Sofia Albrechtsson (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), advokaten Percy Bratt (Advokatsamfundet), ställföreträdande kontorschefen Gustaf Brunius (Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten), verkställande direktören Jeanette Gustafsdotter (TU – Medier i Sverige), polisöverintendenten Jörgen Holmlund (Polismyndigheten), kammaråklagaren Ewamari Häggkvist (Åklagarmyndigheten), rätts-sakkunnige Johan Lundqvist (Justitiedepartementet), kanslirådet Martin Rhodin (Justitiedepartementet), militärsakkunnige Thomas Ruthberg (Försvarsdepartementet/Försvarsmakten) och chefsanalytikern Wilhelm Unge (Säkerhetspolisen).

Som ledamöter i en till utredningen knuten parlamentarisk referensgrupp förordnades från och med den 16 februari 2017 riksdagsledamoten Paula Holmqvist (S), riksdagsledamoten Anti Avsan (M), riksdagsledamoten Jonas Millard (SD), riksdagsledamoten Pernilla Stålhammar (MP), riksdagsledamoten Johan Hedin (C), politiska sekreteraren Tove Liljeholm Johansson (V), förbundschefen Nina Larsson (L) och riksdagsledamoten Sofia Damm (KD).

Som sekreterare anställdes från och med den 2 juni 2016 hovrättsassessorn, numera rådmannen, Marie Sobilius.

Utredningen har antagit namnet Utlandsspionerietutredningen (Ju 2016:14).

Härmed överlämnas betänkandet *Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i*, SOU 2017:70.

Utredningens experter har i huvudsak varit eniga vid utformningen av de överväganden och förslag som presenteras. Betänkandet har därför formulerats i vi-form. Experten Jeanette Gustafsdotter har avgett ett särskilt yttrande som fogas till betänkandet.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i september 2017

Runar Viksten

/Marie Sobilius

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>19</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>23</b>
<b>Summary</b> .....	<b>59</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>97</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken .....	97
1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken .....	104
1.3 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	108
1.4 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.....	116
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott .....	117
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.....	119
<b>2 Utredningens arbete och uppdrag</b> .....	<b>121</b>
2.1 Utredningens uppdrag.....	121
2.1.1 Direktiven .....	121
2.2 Hur arbetet har bedrivits .....	121
2.3 Betänkandets disposition.....	122

<b>3</b>	<b>Internationella samarbeten för fred och säkerhet.....</b>	<b>125</b>
3.1	Inledning.....	125
3.2	Den svenska säkerhets- och försvarspolitiken.....	127
3.2.1	Allmänt .....	127
3.2.2	De aktuella hoten mot Sverige .....	129
3.2.3	Vad inbegrips i begreppet internationella samarbeten för fred och säkerhet? .....	131
3.3	Förenta nationerna (FN) .....	134
3.3.1	Bakgrund.....	134
3.3.2	FN-stadgan och olika typer av internationella militära insatser som kan etableras av säkerhetsrådet.....	136
3.4	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) .....	139
3.5	Europeiska unionen (EU).....	141
3.5.1	Bakgrund.....	141
3.5.2	EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) .....	141
3.6	Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) .....	145
3.7	Partnerskap för fred (PFF) och Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR).....	147
3.7.1	PFF.....	147
3.7.2	EAPR .....	149
3.7.3	Särskilt om det svenska värdlandsstödvtalet.....	149
3.8	Nordiskt försvarssamarbete.....	151
3.8.1	Allmänt .....	151
3.8.2	Nordic Defence Cooperation (Nordefco).....	153
3.8.3	Särskilt om försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland.....	155
3.9	Nordiskt-baltiskt samarbete .....	156
3.10	Försvarssamarbetet mellan Sverige och USA .....	157
3.11	Rollfördelningen mellan FN, EU och Nato vid internationella insatser för fred och säkerhet .....	158

3.12	Särskilt om svenskt deltagande i krishanteringsoperationer .....	159
3.13	Särskilt om svensk militär övningsverksamhet .....	161
<b>4</b>	<b>Svenska myndigheters deltagande i internationella samarbeten för fred och säkerhet .....</b>	<b>163</b>
4.1	Inledning.....	163
4.2	Regeringskansliet .....	164
4.2.1	Allmänt.....	164
4.2.2	Internationell samverkan .....	165
4.2.3	Förekomsten av känsliga uppgifter i myndighetens internationella samarbeten .....	165
4.3	Försvarsmakten.....	166
4.3.1	Allmänt.....	166
4.3.2	Internationell samverkan .....	168
4.3.3	Förekomsten av känsliga uppgifter i myndighetens internationella samarbeten .....	171
4.4	Polismyndigheten .....	174
4.4.1	Allmänt.....	174
4.4.2	Internationell samverkan .....	175
4.4.3	Förekomsten av känsliga uppgifter i myndighetens internationella samarbeten .....	182
4.5	Säkerhetspolisen.....	185
4.5.1	Allmänt.....	185
4.5.2	Internationell samverkan .....	186
4.5.3	Förekomsten av känsliga uppgifter i myndighetens internationella samarbeten .....	187
4.6	Åklagarmyndigheten.....	190
4.6.1	Allmänt.....	190
4.6.2	Internationell samverkan .....	191
4.6.3	Förekomsten av känsliga uppgifter i myndighetens internationella samarbeten .....	192
4.7	Sveriges Domstolar .....	194
4.7.1	Allmänt.....	194
4.7.2	Internationell samverkan .....	195

4.7.3	Förekomsten av känsliga uppgifter i myndighetens internationella samarbeten.....	197
4.8	Kustbevakningen .....	198
4.8.1	Allmänt .....	198
4.8.2	Internationell samverkan .....	199
4.8.3	Förekomsten av känsliga uppgifter i myndighetens internationella samarbeten.....	200
4.9	Kriminalvården .....	201
4.9.1	Allmänt .....	201
4.9.2	Internationell samverkan .....	201
4.9.3	Förekomsten av känsliga uppgifter i myndighetens internationella samarbeten.....	202
4.10	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	203
4.10.1	Allmänt .....	203
4.10.2	Internationell samverkan .....	204
4.10.3	Förekomsten av känsliga uppgifter i myndighetens internationella samarbeten.....	206
4.11	Folke Bernadotteakademin .....	207
4.11.1	Allmänt .....	207
4.11.2	Internationell samverkan .....	209
4.11.3	Förekomsten av känsliga uppgifter i myndighetens internationella samarbeten.....	209
<b>5</b>	<b>Särskilt om underrättelseverksamhet.....</b>	<b>213</b>
5.1	Inledning .....	213
5.2	Allmänt om underrättelseverksamhet.....	215
5.3	Kort om utvecklingen från första världskriget och framåt .....	218
5.4	Underrättelseprocessen.....	219
5.5	Underrättelsekällor .....	221
5.5.1	Allmänt .....	221
5.5.2	Värvning av agenter.....	223
5.6	Främmande makts underrättelseverksamhet mot Sverige .....	226



5.6.1	Allmänt.....	226
5.6.2	Främmande underrättelseaktörers agerande genom lokalanställd personal.....	228
5.6.3	Särskilt om hur främmande makts underrättelsetjänster verkar i eller via mediasektorn.....	229
5.7	Svensk underrättelseverksamhet .....	239
5.7.1	Allmänt.....	239
5.7.2	Försvarsunderrättelseverksamhet.....	240
5.7.3	Säkerhetspolisens verksamhet .....	248
5.8	Internationellt underrättelsesamarbete .....	249
5.8.1	Svenskt deltagande i internationellt försvarsunderrättelsesamarbete .....	249
5.8.2	Säkerhetspolisens internationella underrättelsesamarbete.....	250
5.8.3	Underrättelsesamarbete inom ramen för olika internationella organisationer för fred och säkerhet .....	251
5.9	Exempel på när svensk personal röjt känsliga uppgifter.....	252
5.9.1	UD-tjänstemannen.....	252
5.9.2	USB-målet.....	253
5.9.3	Tolkfallet.....	254
<b>6</b>	<b>Skyddet för uppgifter som hanteras inom ramen för internationella samarbeten för fred och säkerhet.....</b>	<b>255</b>
6.1	Inledning.....	255
6.2	Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) .....	256
6.2.1	Allmänt.....	256
6.2.2	Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad.....	257
6.2.3	Sekretess för uppgifter av betydelse för sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i.....	258
6.2.4	Sekretessbrytande bestämmelser .....	272
6.3	Säkerhetsskyddslagen .....	273
6.3.1	Allmänt.....	273

6.3.2	Tidigare och pågående utredningar om säkerhetsskyddslagstiftningen.....	274
6.4	Det straffrättsliga skyddet .....	276
6.4.1	Allmänt .....	276
6.4.2	Spioneri och grovt spioneri .....	276
6.4.3	Obehörig befattning med hemlig uppgift och grov obehörig befattning med hemlig uppgift ....	278
6.4.4	Vårdslöshet med hemlig uppgift .....	280
6.4.5	Olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige ....	281
6.4.6	Olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt .....	283
6.4.7	Straffansvar för försök, förberedelse och stämpling till vissa brott enligt 19 kap. BrB samt för underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådana brott .....	284
6.4.8	Straffansvar vid oaktsam medverkan till vissa brott enligt 19 kap. BrB .....	288
6.4.9	Tjänstefel .....	289
6.4.10	Brott mot tystnadsplikt .....	290
6.4.11	Vissa brott i 4 kap. brottsbalken .....	291
6.5	Åtgärder som inte är av straffrättslig natur .....	292
6.6	Skyddet för företagshemligheter .....	292
6.6.1	Allmänt .....	292
6.6.2	Nu gällande bestämmelser om skydd för företagshemligheter .....	293
6.6.3	EU-rättsliga regler om skydd för företagshemligheter .....	295
6.6.4	Tidigare och pågående utredningar om skyddet för företagshemligheter .....	296
6.7	Tidigare utredningsarbete .....	300
<b>7</b>	<b>Särskilt om säkerhetsskydd och utbyte av känsliga uppgifter med andra stater och mellanfolkliga organisationer .....</b>	<b>303</b>
7.1	Inledning .....	303
7.2	Säkerhetsskydd .....	305

7.2.1	Allmänt.....	305
7.2.2	Särskilt om informationssäkerhet.....	307
7.2.3	Särskilt om säkerhetsprövning.....	315
7.3	Förutsättningar för utlämnade av känsliga uppgifter till annan stat eller mellanfolkliga organisationer.....	320
7.4	Säkerhetsskyddsavtal .....	321
7.4.1	Allmänt.....	321
7.4.2	Behörigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal .....	323
7.4.3	Innehållet i säkerhetsskyddsavtal .....	323
7.4.4	Problematiken kring säkerhetsskyddsavtal och dess sekretessförbindelser.....	325
7.4.5	Genomförande av säkerhetsskyddsavtal i svensk rätt .....	326
<b>8</b>	<b>Hemliga tvångsmedel.....</b>	<b>327</b>
8.1	Inledning.....	327
8.2	Rättegångsbalkens regler om tvångsmedel.....	328
8.2.1	Allmänt.....	328
8.2.2	Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation .....	329
8.2.3	Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation .....	330
8.2.4	Hemlig kameraövervakning .....	331
8.2.5	Hemlig rumsavlyssning.....	331
8.2.6	Beslut om hemliga tvångsmedel .....	333
8.2.7	Underrättelse om avlyssning eller övervakning...	334
8.2.8	Kvarhållande av försändelse .....	334
8.3	Regler om hemliga tvångsmedel utanför rättegångsbalken .....	335
8.3.1	Allmänt.....	335
8.3.2	Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.....	336
8.3.3	Lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet .....	338

8.4	Lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål.....	339
8.5	Tidigare och pågående utredningar om möjligheten att använda hemliga tvångsmedel.....	341
8.5.1	Utredningen om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (Ju 2014:L) .....	341
8.5.2	Utredningen om hemlig dataavläsning (Ju 2016:12) .....	342
8.5.3	Datalagringsutredningen (Ju 2014:25) .....	344
8.5.4	Utredningen om Datalagring och EU-rätten (Ju 2017:04) .....	346
<b>9</b>	<b>Svensk straffrättslig jurisdiktion .....</b>	<b>349</b>
9.1	Inledning .....	349
9.2	Den folkrättsliga bakgrunden.....	350
9.2.1	Allmänt .....	350
9.2.2	Jurisdiktionsprinciper .....	351
9.2.3	Dubbel straffbarhet.....	353
9.2.4	Immunitet.....	354
9.2.5	Statusavtal.....	355
9.3	Brottsbalkens regler om jurisdiktion .....	359
9.3.1	Allmänt .....	359
9.3.2	Anställda inom Försvarsmakten .....	360
9.3.3	Polisens utlandsstyrka .....	361
9.3.4	Polismän, tulltjänstemän och tjänstemän vid Kustbevakningen.....	361
9.3.5	Brott mot offentliga svenska intressen.....	362
9.3.6	Brott där det lindrigaste straffet i svensk lag är fängelse i fyra år eller därutöver .....	363
9.3.7	Krav på åtalsförordnande.....	363
9.3.8	Immunitet.....	365
9.4	Tidigare lagstiftningsärenden.....	365
9.4.1	Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrag (Ju 2008:17) .....	365

<b>10</b>	<b>Tryck- och yttrandefrihet .....</b>	<b>367</b>
10.1	Inledning.....	367
10.2	Allmänt.....	368
10.3	Särskilt om det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regelverket .....	372
10.3.1	Allmänt.....	372
10.3.2	Förbud mot censur och hindrande åtgärder .....	373
10.3.3	Etableringsfrihet .....	374
10.3.4	Ensamansvar .....	375
10.3.5	Meddelarskydd .....	376
10.3.6	Särskild brottskatalog.....	377
10.3.7	Särskild rättegångsordning.....	378
10.3.8	Annat av särskilt stor betydelse.....	380
10.3.9	Förutsättningarna för att TF och YGL ska vara tillämpliga .....	380
10.4	Tryck- och yttrandefrihet i Europa och resten av världen .....	388
<b>11</b>	<b>En internationell jämförelse.....</b>	<b>391</b>
11.1	Inledning.....	391
11.2	Finland.....	392
11.2.1	Allmänt.....	392
11.2.2	Spioneri och grovt spioneri.....	393
11.2.3	Röjande av statshemlighet.....	396
11.2.4	Oaktsamt röjande av statshemlighet .....	397
11.2.5	Olovlig underrättelseverksamhet .....	398
11.2.6	Upprätthållande av landsförrädisk förbindelse....	400
11.2.7	Brott mot tjänsthemlighet och brott mot tjänsthemlighet av oaktsamhet.....	401
11.2.8	Sekretessbrott och sekretessförseelse .....	403
11.3	Norge.....	404
11.3.1	Allmänt.....	404
11.3.2	Olovligt anskaffande av statshemligheter .....	405
11.3.3	Olovligt röjande av statshemligheter .....	409
11.3.4	Grova brott .....	411

11.3.5	Flyktingspionage och annan olovlig underrättelseverksamhet.....	412
11.3.6	Oaktsamt röjande av statshemlighet.....	413
11.3.7	Brott mot säkerhetsloven.....	414
11.4	Danmark.....	415
11.4.1	Allmänt .....	415
11.4.2	Spioneri.....	416
11.4.3	Annan olaglig underrättelseverksamhet .....	417
11.4.4	Röjande av uppgifter om statens hemliga förhandlingar m.m.....	419
11.4.5	Vissa andra olovliga förfoganden över handlingar m.m.....	420
11.4.6	Brott mot tystnadsplikt och tjänstefel.....	420
11.5	Några andra länder .....	423
11.5.1	Nederländerna.....	423
11.5.2	Tyskland .....	427
11.5.3	Kanada.....	435
11.6	Utgången vid en rättslig prövning i de nordiska länderna.....	441
11.6.1	Exempel 1 .....	441
11.6.2	Exempel 2 .....	444
11.6.3	Exempel 3 .....	447
<b>12</b>	<b>Överväganden och förslag .....</b>	<b>451</b>
12.1	Inledning.....	451
12.2	Det straffrättsliga skyddet är inte ändamålsenligt och ger inte heller ett tillräckligt skydd .....	453
12.2.1	Den gällande straffrättsliga regleringen.....	453
12.2.2	Nordisk utblick.....	454
12.2.3	Nyligen genomförda förändringar i 19 kapitlet brottsbalken.....	457
12.2.4	Sammanfattande bedömning .....	458
12.3	Grundläggande principer för kriminalisering .....	461
12.3.1	När bör kriminalisering ske? .....	461
12.3.2	Hur bör kriminalisering ske? .....	465

12.4	Är en kriminalisering befogad? .....	466
12.4.1	En nykriminalisering kräver starka skäl .....	466
12.4.2	En kriminalisering skulle avse ett godtagbart skyddsintresse.....	467
12.4.3	De alternativ till kriminalisering som finns är inte tillräckliga .....	467
12.4.4	En straffsanktion skulle utgöra ett effektivt medel för att motverka oönskade gärningar .....	472
12.4.5	Rättsväsendets resurser .....	472
12.4.6	Sammanfattning bedömning.....	473
12.5	En ny straffbestämmelse för spioneri i samband med internationella samarbeten för fred och säkerhet .....	474
12.5.1	Utgångspunkter för kriminaliseringen.....	474
12.5.2	Lagteknisk lösning och rubricering.....	475
12.5.3	Närmare om straffbestämmelsens tillämpningsområde .....	476
12.5.4	Grovt brott.....	485
12.5.5	En kriminalisering av förfaranden som sker utan avsiktssuppsåt eller av grov oaktsamhet.....	486
12.5.6	Straffansvar vid försök, förberedelse, stämpling, oaktsam medverkan till brott och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott.....	487
12.5.7	En utvidgning av straffansvaret för brott mot tystnadsplikt .....	488
12.6	Skyddet för yttrande- och informationsfriheten vid en kriminalisering.....	490
12.6.1	Allmänt.....	490
12.6.2	En kriminalisering är förenlig med yttrande- och informationsfriheten .....	492
12.6.3	Det nya brottet bör omfattas av reglerna i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL samt utgöra tryck- och yttrandefrihetsbrott .....	495
12.6.4	Även försök, förberedelse och stämpling till utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri bör tas upp i brottskatalogen.....	504
12.7	Möjligheten att använda hemliga tvångsmedel.....	504

12.7.1	Användning av hemliga tvångsmedel vid förundersökning om utlandsspioneri.....	505
12.7.2	Användning av preventiva tvångsmedel.....	508
12.7.3	Användning av inhämtningslagen .....	509
12.8	Förverkande m.m. ....	510
12.9	Svensk straffrättslig jurisdiktion.....	510
12.9.1	Behovet av en utvidgning av svensk straffrättslig jurisdiktion.....	510
12.9.2	Personalkategorier .....	513
12.9.3	Brott som omfattas av bestämmelsen .....	517
12.9.4	Undantag från kravet på åtalsförordnande.....	518
<b>13</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>521</b>
13.1	Ikraftträdande .....	521
13.2	Övergångsbestämmelser .....	522
<b>14</b>	<b>Konsekvenser av förslagen .....</b>	<b>525</b>
14.1	Inledning .....	525
14.2	Ekonomiska konsekvenser.....	526
14.3	Konsekvenser för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet.....	527
14.4	Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen.....	527
14.5	Säkerhetspolitiska signaleffekter .....	528
<b>15</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>529</b>
15.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	529
15.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	541
15.3	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen...	545
15.4	Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.....	550
15.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott .....	551



15.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.....	553
---	-----

**Särskilt yttrande ..... 555**

**Bilagor**

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2016:42 .....	557
Bilaga 2 Förluster av politisk information och dess konsekvenser.....	565



# Förkortningar

BrB	brottsbalken
CBT	Cross Border Training
Cats	Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier vid Försvarshögskolan
dir.	regeringens direktiv
Ds	promemoria i departementsserien
EAPR	Euroatlantiska partnerskapsrådet
ESA	Europeiska Rymdbyrån
EU	Europeiska unionen
Europakonventionen	Europeiska konventionen (4 november 1950) om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Europol	European Law Enforcement Agency
f.	och följande sida
FBA	Folke Bernadotteakademin
ff.	och flera följande sidor
FFS	Försvarsmaktens föreskrifter
FMSI	Försvarsmaktens strategiska inriktning
FMV	Försvarets materielverk
FN	Förenta nationerna

FN-stadgan	Förenta nationernas stadga och stadga för den internationella domstolen
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
FRA	Försvarets Radioanstalt
GFSP	den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitik
GSA	generellt säkerhetsskyddsavtal
GUSP	EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik
HACKINT	Hacking intelligence (underrättelseinhämtning genom intrång i data-system)
HUMINT	Human intelligence (underrättelseinhämtning genom människor)
IMINT	Imagery intelligence (underrättelseinhämtning genom foto eller teknisk bildspaning)
Interpol	International Criminal Police Organisation
IPP	Individual Partnership Programme
JK	Justitiekanslern
jfr	jämför
JO	Justitieombudsmannen (Riksdagens ombudsmän)
kap.	kapitel
KUSP	EU:s kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik
LOA	lagen (1994:260) om offentlig anställning
LSF	lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MSBFS	Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling
MSD	Försvarsmaktens militärstrategiska doktrin
Must	Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten
NAC	North Atlantic Cooperation Council (Nordatlantiska rådet)
Nato	Nordatlantiska fördragsorganisationen
NBG	den nordiska EU-stridsgruppen Nordic Battle Group
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
NJA II	Nytt juridiskt arkiv, avdelning II
NOA	Nationella operativa avdelningen (vid Polismyndigheten)
Nordac	Nord Arms Cooperation
Nordcaps	Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support
Nordefco	Nordic Defence Cooperation
Nordsup	Nordic Supportive Defence Structures
NRF	Nato Response Force (Natos säkerhetsstyrka)
OSINT	Open sources intelligence (underrättelseinhämtning genom öppna källor såsom press, television, internet m.m.)
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

PDL	polisdatalagen (2010:361)
PFF	Partnerskap för fred
prop.	regeringens proposition
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen
rskr.	riksdagens skrivelse
SFS	Svensk författningssamling
SIGINT	Signals intelligence (underrättelse- inhämtning genom avlyssning av signaler)
SIS II	Schengen Information System
SOFA	Status of Forces Agreement
SOMA	Status of Mission Agreement
SOU	Statens offentliga utredningar
SPOC	Single Point of Operational Contact
SÖ	Sveriges internationella överenskom- melser
TF	tryckfrihetsförordningen
UD	Utrikesdepartementet
WEU	Västeuropeiska unionen
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen

# Sammanfattning

## Uppdraget

Vi har haft i uppdrag att kartlägga vilket skydd som för närvarande finns för känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. I uppdraget har också ingått att analysera vilka konsekvenser ett röjande av sådana uppgifter kan få för Sverige, svenska intressen och det samarbete som Sverige deltar i och ta ställning till om, och i så fall på vilket sätt, skyddet för denna typ av uppgifter behöver förstärkas, såsom t.ex. genom en straffrättslig reglering. Vidare har det ingått i uppdraget att analysera hur ett eventuellt förstärkt skydd förhåller sig till den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten samt Europakonventionen. Vi har också haft i uppdrag att analysera och ta ställning till om ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är nödvändiga.

För förståelsen av våra förslag har vi i denna sammanfattning ansett det vara av värde att tämligen utförligt redovisa innehållet i gällande rätt.

## Internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i

För att möta den bredd av utmaningar som det internationella samfundet står inför har samarbetet inom ramen för olika internationella och regionala organisationer ökat i betydelse de senaste åren. Samarbetet inom olika internationella och regionala organisationer bedöms t.ex. innebära att tillgången på efterfrågade förmågor säkras vid fredsinsatser runt om i världen, att legitimiteten för sådana insatser stärks samtidigt som den lokala förståelsen för konflikter och

dess aktörer ökar. Genom samarbeten stärks också den regionala säkerheten samtidigt som risken för kriser minskar.

Globaliseringen leder till att landgränser får mindre betydelse och att konflikter i andra länder även får betydelse för Sverige och vår säkerhet. Regeringen har som ett led i detta 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. Regeringen har vidare angett att det ligger i Sveriges intresse att främja internationellt säkerhets- och försvarssamarbete eftersom det skapar förtroende mellan stater och lägger grunden för gemensam säkerhet.<sup>1</sup> Regeringens försvars- och säkerhetspolitiska inriktning innebär därtill att Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten bör fördjupas och att Sverige bör fortsätta det aktiva engagemanget och deltagandet i internationella insatser, civila och militära, inom ramen för FN, EU, Nato och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Regeringen har också betonat att säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra och hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer.<sup>2</sup>

Den utveckling som skett på det säkerhets- och försvarspolitiska området har inneburit att Sverige i högre grad än tidigare har kommit att samverka med andra länder. Sverige deltar bl.a. i en rad olika samarbeten för fred och säkerhet. Det kan röra sig om internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser inom ramen för FN, EU, Nato och OSSE, men det kan också vara fråga om internationella övningar eller annat säkerhetsfrämjande arbete, t.ex. svenska bidrag med civila och militära expertförmågor på individnivå. Som exempel på svenska myndigheter som deltar i det internationella samarbetet för fred och säkerhet kan nämnas Regeringskansliet, Försvarsmakten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kustbevakningen, Kriminalvården, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Folke Bernadotteakademin (FBA).

---

<sup>1</sup> Prop. 2008/09:140, "Ett användbart försvar", s. 8 och 15.

<sup>2</sup> Prop. 2014/15:109, "Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020", s. 20 och 46 f.



## Konsekvenser vid ett röjande

Känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i kan t.ex. röra uppgifter om personer, organisationer, stater, företeelser och fenomen, andras och egna underrättelseförmågor, skyddsvärden samt bedömningar av säkerhetsshotande aktörer, hot och sårbarheter. Ett röjande av sådana uppgifter kan medföra allvarliga konsekvenser för Sverige – och ytterst Sveriges säkerhet. Detta eftersom Sveriges säkerhet indirekt är beroende av säkerheten i andra länder och av ett internationellt samarbete som är framgångsrikt och effektivt.

Enligt *Försvarsmakten* kan ett röjande av känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet störa Sveriges förbindelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Ett sådant röjande skulle vidare kunna innebära att Försvarsmaktens förmåga att avvärja hot mot fred och säkerhet i gemenskap med andra länder minskar, att risken för att svensk eller samverkande parts personal dödas eller såras inom ramen för internationella insatser ökar och att Sveriges försvarsindustriella samarbeten och Försvarsmaktens exportrelaterade verksamhet med andra länder skadas.

*Polismyndigheten* har angett att ett röjande av känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet skulle kunna innebära en försämrad tilltro till Polismyndigheten och dess personal, vilket i sin tur skulle leda till försämrade möjligheter till internationellt polisiärt samarbete. Ett röjande av känsliga uppgifter skulle sannolikt också få till följd att svensk polis i samband med deltagandet i internationellt polisiärt samarbete inte skulle få tillgång till operativt angelägen information eller få inneha positioner där sådan information behandlas. Något som i sin tur skulle innebära större risker för utsänd personal.

Enligt *Säkerhetspolisen* skulle Sverige lida politisk, ekonomisk, militär eller underrättelse- och säkerhetstjänstrelaterad skada vid ett röjande. I värsta fall skulle ett röjande kunna leda till att Säkerhetspolisen (Sverige) blir utestängt från sådana bilaterala och multilaterala forum som är nödvändiga för att skydda landet.

*Domstolsverket, Kriminalvården, MSB och FBA* har i allt väsentligt pekat på att ett röjande skulle kunna leda till bristande förtroende för Sverige och svensk personal och försvåra myndigheternas

deltagande i pågående och framtida samarbeten. Myndigheterna har vidare pekat på att ett röjande skulle kunna skada Sveriges och svenska myndigheters relation till samarbetspartners, mellanfolkliga organisationer och andra stater. Kriminalvården och MSB har dessutom pekat på riskerna för att enskilda kan komma att lida men vid ett röjande och de ökade säkerhetsrisker som ett sådant förfarande också skulle kunna innebära för svensk personal i internationella insatser.

Även inom försvarsunderrättelseverksamheten förekommer ett internationellt samarbete som handlar om utbyte av information av känsligt slag som kan gälla såväl staters som organisationers säkerhet. Viktiga aktörer inom detta område är bl.a. *Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must)* och *Försvarets Radioanstalt (FRA)*. Från dessa organs sida har betonats att det internationella samarbetet i underrättelsefrågor i hög grad bygger på förtroende och på att hemliga uppgifter kan skyddas. Skulle svenska aktörer inte leva upp till detta skulle det enligt såväl Must som FRA kunna leda till att Sverige inte får ta del av information som är av väsentlig betydelse för landets säkerhet.

Ett röjande av känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i skulle således kunna få stor betydelse för Sverige, Sveriges intressen och det internationella samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i samt möjligheterna till fortsatt samarbete. Härigenom skulle också de svenska möjligheterna att upprätthålla den nationella säkerheten kunna försämrats.

## **Skyddet för känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för internationella samarbeten för fred och säkerhet**

I takt med att det internationella samarbetet tättnar, är det naturligt och i grunden positivt att uppgiftsutbytet mellan stater ökar. Information kan på så sätt återanvändas och erfarenheter spridas, vilket bidrar till en effektivare förvaltning. Inom ramen för det internationella freds- och säkerhetssamarbetet hanteras många gånger känslig information. Det kan vara fråga om uppgifter som rör Sverige, andra länder som ingår i samarbetet, relationerna mellan länderna eller en aktuell insats. Vid internationella samarbeten för fred och

säkerhet kan samarbetet även avslöja något om de deltagande ländernas egna försvars- och säkerhetsförmåga. 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 det dock förekomma uppgifter som rör pågående eller planerade internationella insatser, t.ex. förutsättningarna för utövande av våld och tvång, signalskydd, lägesbedömningar samt insatsens säkerhet. Sådana uppgifter är av central betydelse för insatsens genomförande och för säkerheten för de personer som deltar i insatsen, men även för samverkande länder och organisationer.

Den omständigheten att svenska myndigheter i allt större utsträckning hanterar uppgifter som härrör från utländska myndigheter, eller som på annat sätt är kopplade till det internationella samarbetet, medför att man fortlöpande måste överväga i vilken utsträckning Sverige kan säkerställa att känsliga uppgifter av betydelse för de internationella samarbeten som Sverige deltar i erhåller ett tillräckligt skydd. I Sverige skyddas känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för sådana samarbeten framför allt av bestämmelser om sekretess, säkerhetsskydd, straffrättsligt skydd, och skydd för företagshemligheter.

### **Sekretess till skydd för uppgifter som hanteras inom ramen för internationella samarbeten för fred och säkerhet**

Uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i kan i vissa fall vara föremål för sekretess enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Sekretess innebär inte bara en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar utan även ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Sekretess innebär således både handlingssekretess och tystnadsplikt. Till den del sekretessbestämmelserna innebär tystnadsplikt medför de en begränsning av yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) eller enligt Europakonventionen. Tystnadsplikten gäller enligt 2 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) för myndigheter och för personer

som, genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet, har fått kännedom om uppgiften på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten eller på annan liknande grund.

### **Utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § OSL**

I 15 kap. 1 § OSL finns bestämmelsen om utrikessekretess. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

### **Sekretess i det internationella samarbetet enligt 15 kap. 1 a § OSL**

Enligt 15 kap. 1 a § OSL gäller sekretess för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EUrättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller även för uppgift som en myndighet har inhämtat i syfte att överlämna den till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt eller ett sådant avtal.

### **Utrikessekretess vid direktåtkomst enligt 15 kap. 1 b § OSL**

I 15 kap. 1 b § OSL finns en bestämmelse om absolut sekretess till skydd för allmänna intressen för sådana uppgifter i en utländsk databas som genom direktåtkomst är elektroniskt tillgängliga för en svensk myndighet, men som myndigheten på grund av en bindande EUrättsakt eller ett internationellt avtal inte får behandla. Bestämmelsen är föranledd av att uppgifter i utländska databaser som en svensk myndighet har direktåtkomst till utgör allmänna handlingar hos myndigheten, om uppgifterna ingår i en s.k. färdig

elektronisk handling eller om de kan sammanställas med rutinbetonade åtgärder och utan användning av förbjudna sökbegrepp.

### **Försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § OSL**

Enligt 15 kap. 2 § första stycket OSL 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.

### **Förundersökningssekretess enligt 18 kap. 1 § OSL**

Enligt 18 kap. 1 § OSL gäller sekretess till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. Förundersökningssekretessen gäller för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel eller i annan verksamhet som syftar till att förebygga brott, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

### **Sekretess till skydd för underrättelseverksamhet m.m. enligt 18 kap. 2 § OSL**

Bestämmelsen i 18 kap. 2 § OSL föreskriver att sekretess till skydd för det allmännas arbete med att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet gäller för uppgift som hänför sig till underrättelseverksamhet. Underrättelseverksamhet innebär i detta sammanhang verksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning.

## Sekretess i försvarsunderrättelseverksamheten och den militära säkerhetstjänsten m.m. enligt 38 kap. 4 § OSL

Bestämmelsen i 38 kap. 4 § OSL reglerar sekretess till skydd för enskilda hos Försvarsmakten i dess försvarsunderrättelseverksamhet och den militära säkerhetstjänsten samt i den underrättelse- och säkerhetsverksamhet samt bedrivs av Försvarets radioanstalt (FRA).

## Säkerhetsskydd

Uppgifter som omfattas av sekretess enligt OSL och som rör rikets säkerhet skyddas även av säkerhetsskyddslagen (1996:627). Med säkerhetsskydd menas dels skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet, dels skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt OSL och som rör rikets säkerhet, dels skydd mot terroristbrott, även om brotten inte hotar rikets säkerhet. Säkerhetsskyddslagen innehåller också bestämmelser om skyldighet att teckna säkerhetsskyddsavtal i vissa fall samt om utbildning, kontroll och tillsyn.

Säkerhetsskydd ska, i behövlig omfattning, finnas vid verksamhet hos staten, kommunerna och landstingen, hos juridiska personer som dessa organ utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över samt hos enskilda om verksamheten är av betydelse för rikets säkerhet eller särskilt behöver skyddas mot terrorism. För riksdagen och dess myndigheter finns kompletterande bestämmelser om säkerhetsskydd i lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter.

Säkerhetsskyddet ska förebygga att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (*informationssäkerhet*), att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till sådana uppgifter eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (*tillträdesbegränsning*) samt att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (*säkerhetsprövning*). Säkerhetsskyddet ska även i övrigt förebygga terrorism.

## Det straffrättsliga skyddet

En person som röjer uppgifter som är av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i kan under vissa förutsättningar göra sig skyldig till brott. Av central betydelse i detta avseende är bestämmelserna i 19 kap. brottsbalken (BrB) som reglerar straffansvar för brotten mot Sveriges säkerhet.

Uppgifter av betydelse för sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i kan, som framgått ovan, i vissa fall vara föremål för sekretess enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Röjandet av sådana uppgifter kan därmed aktualisera straffansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB. Om en gärning innefattar myndighetsutövning kan under vissa förutsättningar även straffansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB komma i fråga.

I 4 kap. BrB finns vidare bestämmelser som straffbelägger gärningar som innebär att någon olovligen bereder sig tillgång till olika former av meddelanden. Dessa bestämmelser kan också bli tillämpliga om gärningen begås i syfte att komma åt sådana känsliga uppgifter som förekommer inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i.

## Spioneri och grovt spioneri

I 19 kap. 5 § BrB anges att den som, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift om försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverknings sätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet ska dömas – vare sig uppgiften är riktig eller inte – för spioneri till fängelse i högst sex år. Vidare anges att det även är straffbart att obehörigen framställa eller ta befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar en sådan uppgift.

Är brottet grovt ska gärningsmannen enligt 19 kap. 6 § BrB dömas för grovt spioneri till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det 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.

En förutsättning för straffansvar för spioneri är bl.a. att det s.k. menrekvisitet är uppfyllt. Det innebär att ett uppenbarande av det aktuella förhållandet ska kunna medföra men för ”Sveriges säkerhet”. Menrekvisitet innebär en avgränsning av straffbestämmelsens tillämpningsområde till verkligt betydelsefulla förhållanden.<sup>3</sup> I paragrafen anges exempel på förhållanden som har stort skyddsvärde och som typiskt sett kan vara föremål för en främmande underrättelsetjänsts intresse, nämligen uppgifter om försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverknings sätt, underhandlingar och beslut. Exemplifieringen har inte någon avgörande betydelse för bestämmelsens tillämpningsområde utan är endast avsedd att klargöra paragrafens innebörd. Exemplifieringen innebär bl.a. en anvisning om att spioneribestämmelsen inte enbart är begränsad till s.k. militärt spionage utan att den även omfattar andra former av spionage, t.ex. kvalificerade former av industrispionage och politiskt spionage.<sup>4</sup>

Spioneri utgör tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 4 § första stycket 3 TF och yttrandefrihetsbrott enligt 5 kap. 1 § YGL. Spioneri upptas även i 7 kap. 3 § första stycket 1 TF och 5 kap. 3 § första stycket 1 YGL, vilket innebär att det s.k. meddelarskyddet inte gäller. Enligt 7 kap. 3 § andra stycket TF och 5 kap. 3 § andra stycket YGL skyddas inte heller en anskaffare från straffansvar. Samma sak gäller vid försök, förberedelse och stämpling till spioneri.

### **Obehörig befattning med hemlig uppgift och grov obehörig befattning med hemlig uppgift**

I 19 kap. 7 § BrB straffbeläggs obehörig befattning med hemlig uppgift. Brotten spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift skiljer sig åt i subjektivt hänseende och när det gäller uppgifternas art. Straffansvar för obehörig befattning med hemlig uppgift förutsätter inte att gärningsmannens syfte har varit att gå främmande makt tillhanda. Däremot krävs att uppgiften – utöver att uppfylla det s.k. menrekvisitet – rör ett förhållande av hemlig natur. Straff-

<sup>3</sup> Se t.ex. prop. 1979/80:176, ”om ändring i brottsbalken (spioneri m.m.)”, s. 7.

<sup>4</sup> Prop. 2013/14:51, ”Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet”, s. 21.



skalan för brottet är böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är grovt ska det dömas för grov obehörig befattning med hemlig uppgift och straffskalan är då fängelse i högst fyra år (19 kap. 8 § BrB). Vid bedömning av om brottet är grovt ska det 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 eller henne.

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

### Vårdslöshet med hemlig uppgift

Enligt 19 kap. 9 § BrB kan den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift dömas för vårdslöshet med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst ett år eller, om riket var i krig, till böter eller fängelse i högst två år. För straffansvar krävs alltså att de objektiva rekvisiten för brottet obehörig befattning med hemlig uppgift är uppfyllda. I subjektivt hänseende är det dock tillräckligt att gärningsmannen varit grovt oaktsam. Kravet på grov oaktsamhet gäller med hänsyn till samtliga objektiva brottsrekvisit, dvs. även med avseende på de egenskaper hos uppgiften som gör att den faller under straffbestämmelsens tillämpningsområde.

Ytterligare en skillnad i förhållande till vad som gäller vid obehörig befattning med hemlig uppgift är att straffansvar för vårdslöshet med hemlig uppgift är begränsat till befordran, lämnande eller röjande av en sådan uppgift.

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

### **Olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige**

I 19 kap. 10 § BrB kriminaliseras verksamhet som syftar till att komma över uppgifter av sådant slag som avses i spioneribestämmelsen, dvs. uppgifter rörande förhållanden som det kan skada Sveriges säkerhet att främmande makt känner till. Enligt första stycket döms den som, för att gå främmande makt tillhanda, hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet vars syfte är anskaffande av uppgifter om förhållanden vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet, eller medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt.

Straffet för brottet är fängelse i högst två år. Om brottet är grovt gäller enligt andra stycket en särskilt sträng straffskala, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Bedömningen av om ett brott är grovt ska grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det särskilda fallet. Exempel på omständigheter som kan innebära att ett brott är att bedöma som grovt är om gärningen varit av särskilt farlig beskaffenhet med hänsyn till det utrikespolitiska läget eller till verksamhetens karaktär och omfattning, eller om gärningsmannen innehaft en särskild tjänst som innefattat ett förtroende att ha hand om uppgifter av känslig eller hemlig natur och gärningen inneburit ett missbruk av förtroendet.

### **Olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt**

I 19 kap. 10 a § första stycket BrB anges att den som, för att gå främmande makt tillhanda, här i landet antingen bedriver verksamhet vars syfte är anskaffande av uppgifter om förhållanden vars uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet, eller medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt, ska dömas för olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt till böter eller fängelse i högst ett år. Är brottet grovt ska gärningsmannen enligt 19 kap. 10 a § andra stycket BrB dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

## **Straffansvar för försök, förberedelse och stämpling till vissa brott enligt 19 kap. BrB samt för underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådana brott**

I 19 kap. 14 § BrB regleras straffansvaret för försök och förberedelse till de brott som ingår i 19 kap. BrB. Enligt bestämmelsens första stycke är försök och förberedelse till bl.a. spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt, kriminaliserade på det sätt som närmare regleras i 23 kap. BrB. I 19 kap. 14 § första stycket BrB kriminaliseras även stämpling till bl.a. spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt.

I 19 kap. 14 § andra stycke BrB regleras i vilken utsträckning någon kan straffas för underlåtenhet att avslöja brott, när brottet är kriminaliserat enligt en bestämmelse i 19 kap. BrB. Av bestämmelsen följer att det är straffbart att inte avslöja bl.a. spioneri, grovt spioneri eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift.

## **Straffansvar vid oaktsam medverkan till vissa brott enligt 19 kap. BrB**

Av 23 kap. 4 § BrB följer att inte bara den som utfört en brottslig gärning ska dömas till ansvar, utan även den som medverkat till gärningen genom råd eller dåd. Medverkansansvaret har en mera generell tillämpning än försöksansvaret och ansvaret för förberedelse och stämpling till brott eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott på så vis att ansvar inte förutsätter att medverkansansvar är särskilt föreskrivet för det aktuella brottet. Ansvar för medverkan till brott gäller generellt i relation till alla brott i BrB. Varje medverkande bedöms efter det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom eller henne till last.

Enligt 19 kap. 15 § BrB ska dessutom den som med hänsyn till vad han eller hon känner till, på grund av meddelad varning eller annars bort inse att bl.a. spioneri, grovt spioneri eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift är å färde, medverkar till gärningen, dömas till ansvar för medhjälp därtill. Straffet enligt bestämmelsen får emellertid inte överstiga fängelse i två år. För straffansvar enligt

19 kap. 15 § BrB fordras att den medverkande har haft uppsåt rörande den åtgärd genom vilken medverkan sker. Det fordras också att den medverkande handlat trots att han eller hon har haft sådan kännedom, som borde avhållit honom eller henne från att handla. Det oaktsamma momentet ligger således i att den medverkande på grund av denna kännedom borde ha insett att ett brott av visst slag var förestående. För att någon ska kunna dömas till ansvar för oaktsam medverkan krävs att huvudbrottet ska ha fortskridit så långt att straff kan följa på det. Brottet behöver emellertid inte vara fullbordat utan det är fullt tillräckligt att gärningen nått upp till straffbart försök eller förberedelse till brott.

### **Tjänstefel**

Av 20 kap. 1 § BrB framgår att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning, genom handling eller underlåtenhet, åsidosätter vad som gäller för uppgiften döms för tjänstefel om det inte är fråga om ett ringa fall. 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.

### **Brott mot tystnadsplikt**

Den som röjer en uppgift, som han eller hon är skyldig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning ska dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB, om gärningen inte är belagd med straff i annan ordning. Samma sak gäller om någon olovligen utnyttjar en sådan hemlighet. 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. Sådana bestämmelser finns framför allt i OSL. Sekretessregler som har sin grund i utländsk lag eller faller utanför utövandet av svensk myndighet omfattas inte av straffbestämmelsen. Straffskalan för brott mot tystnadsplikt är böter eller fängelse i högst ett år. Om någon begår en sådan gärning av oaktsamhet, döms han eller hon i stället till böter. I ringa fall döms inte till ansvar.

## Vissa brott i 4 kap. brottsbalken

I 4 kap. BrB straffbeläggs bl.a. att någon olovligen bereder sig tillgång till olika former av meddelanden. Dessa bestämmelser kan också bli tillämpliga om gärningen begås i syfte att komma åt uppgifter som har betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i.

Enligt 4 kap. 8 § BrB 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 telebemlighet*. 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 4 kap. 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 i stället straffansvar för *olovlig avlyssning* enligt 4 kap. 9 a § aktualiseras under vissa förutsättningar. Även för detta brott är straffskalan böter eller fängelse i två år.

Om någon anbringat tekniskt hjälpmedel med uppsåt att utföra brott enligt 4 kap. 8 § eller 9 a § kan han eller hon enligt 4 kap. 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.

Slutligen kan nämnas att det i 4 kap. 9 c § bl.a. anges att den som i annat fall än som sägs i 4 kap. 8 och 9 §§ olovligen bereder sig tillgång till en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling kan dömas för *dataintrång* till böter eller fängelse i högst två år.

## Åtgärder som inte är av straffrättslig natur

En gärning som innefattar en obehörig informationshantering kan även medföra andra konsekvenser än straffrättsliga för den enskilde. Gärningen kan t.ex. grunda skadeståndsskyldighet, men också 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 i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Enligt 14 § LOA kan

en arbetstagare som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen meddelas en disciplinpåföljd för tjänsteförseelsen. Disciplinpåföljd är varning och löneavdrag (15 § LOA).

### Skyddet för företagshemligheter

Ett röjande av uppgifter som är av betydelse för sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i kan – om uppgifterna avser förhållanden vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet – 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 utrustning för försvaret. Det skulle således kunna förekomma situationer där en företagshemlighet är av sådan betydelse för landet att ett röjande av uppgiften skulle kunna äventyra rikets oberoende eller bestånd, dvs. dess säkerhet.<sup>5</sup>

Obehöriga förfaranden med företagshemligheter är sanktionerade med straffansvar och skadeståndsskyldighet. Enligt 3 § döms den som med uppsåt olovligen bereder sig tillgång till en företagshemlighet för *företagsspioneri*. Även försök och förberedelse till företagsspioneri är straffbelagt. Den som anskaffar en företagshemlighet med vetskap om att den som tillhandahåller hemligheten eller någon före honom eller henne har berett sig tillgång till denna genom företagsspioneri döms för *olovlig befattning med företagshemlighet* (4 §). I rättspraxis har anställdas utnyttjande och röjande av företagshemligheter som de har tillgång till i sitt arbete inte ansetts som straffbar befattning med företagshemlighet. Detta gäller både medverkan i gärningsmannaskap och som medhjälpare. Straffet för företagsspioneri är böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i högst sex år. Straffskalan för olovlig befattning med företagshemlighet sträcker sig från böter till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, högst fyra år. Den som gör sig skyldig till företagsspioneri eller olovlig befattning med företagshemlighet ska enligt 5 § även ersätta den skada som uppkommer

---

<sup>5</sup> Se prop. 1979/80:176, ”om ändring i brottsbalken (spioneri m.m.)”, s. 9

genom brottet eller genom att företagshemligheten obehörigen utnyttjas eller röjs.

Andra olovliga förfaranden med företagshemligheter än anskaffande av sådan information sanktioneras i lagen om skydd för företagshemligheter med skadestånd, vitesförbud eller föreläggande om överlämnande. I 6–8 §§ finns bestämmelser om skadeståndsansvar för vissa personer som uppsåtligen eller av oaktsamhet utnyttjar eller röjer en näringsidkares företagshemlighet. Skadeståndsskyldighet enligt bestämmelserna åligger den som har anförtrotts en företagshemlighet i förtroende i samband med en affärsförbindelse, arbetstagare som fått del av en företagshemlighet hos arbetsgivaren i sin anställning och den som utnyttjar eller röjer en företagshemlighet som, enligt vad han eller hon bör inse, har angripits enligt lagen.

## En internationell jämförelse

### Finland

I Finland finns bestämmelser om olaglig spridning eller avslöjande av hemlig information i strafflagen (39/1889). Den finska spioneribestämmelsen är tillämplig om någon i avsikt att gynna en främmande stat eller skada Finland anskaffar, förmedlar, lämnar, röjer eller offentliggör uppgifter om bl.a. Finlands utrikesrelationer. Till skillnad från den svenska motsvarigheten är bestämmelsen således inte inskränkt till gärningar som kan innebära men för Finlands säkerhet utan träffar också sådana handlingar som rör Finlands utrikesrelationer. Detta gäller även för övriga landsförräderibrott i den finska strafflagen.

### Norge

I Norge finns den straffrättsliga regleringen när det gäller spridning eller avslöjande av hemlig information framförallt i den norska straffeloven (LOV-1902-05-22-10). För straffansvar enligt spioneribestämmelsen krävs bl.a. att någon till fördel för en främmande stat eller terroristorganisation eller utan ”aktverdlig grunn” samlar in eller sätter sig i besittning av en uppgift kopplad till något av de grundläggande nationella intressen som anges i bestämmelsen på så sätt

att intresset i fråga kan skadas om hemligheten röjs. Som exempel på ett sådant grundläggande nationellt intresse nämns Norges förhållande till andra stater. Straffeloven innehåller även en särskild bestämmelse som straffbelägger röjande av statshemligheter. Bestämmelsen har samma gärningsobjekt som spioneribestämmelsen. Straffansvaret vid spridning eller avslöjande av hemlig information är inte heller i Norge begränsat till förhållanden som kan innebär men för landets säkerhet, utan kan även avse Norges förhållande till annan stat.

## Danmark

I Danmark finns bestämmelser om olovlig spridning och avslöjande av hemlig information främst i straffeloven (lov nr. 1052 af 4 juli 2016). Gärningsobjektet enligt spioneribestämmelsen är förhållanden som ska hållas hemliga med hänsyn till danska stats- eller samhällsintressen. Detta begrepp omfattar först och främst militära hemligheter och statshemligheter, men också hemligheter av en lägre klassifikationsgrad som gäller statens förbindelser med främmande makt samt förhållanden som rör ekonomi, handelspolitik och försörjning. Bestämmelsen omfattar också upplysningar rörande samarbetspartners förhållanden som ska hållas hemliga inte endast av hänsyn till främmande makt i fråga utan också till danska statsintressen. Straffansvaret i Danmark är således inte begränsat till gärningar som innebär men för Danmarks säkerhet, utan straffansvar kan också träffa röjandet av förhållanden rörande danska samarbetspartners.

## 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. Bestämmelserna skyddar såväl uppgifter av betydelse för den nederländska statens intressen som för dess allierade, då skyddsintresset är "any information classified in the interest of the State or of its allies". Uppgifter som mottagits inom ramen för internationella samarbeten eller från allierade stater ges därmed samma skydd enligt nederländsk lag som uppgifterna har i ursprungslandet.



## Tyskland

I den tyska strafflagen (Strafgesetzbuch, StGB) finns bestämmelser om spioneri och annan olaglig underrättelseverksamhet i ett kapitel som har titeln landsförräderi och äventyrande av den yttre säkerheten (Landesverrat und Gefährdung der äusseren Sicherheit). I samma lag finns även bestämmelser om brott mot tystnadsplikt. Det straffrättsliga ansvaret enligt ovan nämnda bestämmelser för olaglig befattning med uppgifter är begränsat till sådana uppgifter som utgör "statshemligheter". 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 allvarligt men för Förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet. Hemliga uppgifter som härrör från andra stater – inklusive allierade staters hemliga uppgifter – utgör som huvudregel inte statshemligheter. En hemlig uppgift som härrör från en annan stat kan emellertid utgöra en tysk statshemlighet om den har anförtrotts ett tyskt organ. Så är i synnerhet fallet när tyska organ erhåller viss information av utländska organ inom ramen för militära- eller andra säkerhetssamarbeten. På samma sätt omfattar begreppet statshemligheter hemliga uppgifter inom ramen för Nato-samarbetet.

## Kanada

I Kanada finns den straffrättsliga lagstiftningen när det gäller spioneri och annan olaglig underrättelseverksamhet i the Security of Information Act, the Criminal Code och the National Defence Act. Lagstiftningen är delvis överlappande. Då Kanada använder sig av både civil law och common law kompletteras dessa skrivna lagar i hög utsträckning genom domstolarnas praxisbildning. Av störst betydelse här är Security of Information Act (SOIA). SOIA reglerar sådan informationshantering som kan vara skadlig för Kanada och dess intressen. Fokus i lagen ligger på Kanadas säkerhet. Ett röjande av uppgifter som i första hand skadar ett partnerland eller en organisation kan dock straffas enligt lagen om röjandet även skulle komma att påverka Kanadas internationella relationer. Detta skulle kunna vara fallet om den kanadensiska regeringens möjligheter att genomföra diplomatiska eller konsulära förbindelser eller

internationella förhandlingar hotades eller försämrades genom röjandet.

## **En ny straffbestämmelse om utlandsspioneri införs**

### **Det straffrättsliga skyddet är varken heltäckande eller starkt**

Spioneriliknande gärningar som tar sikte på internationella samarbeten kan innebära avsevärd skada för det internationella samarbetet för fred och säkerhet, våra samarbetspartners och eventuella insatser. Förfarandet kan därigenom även skada Sverige – och ytterst Sveriges säkerhet – eftersom Sveriges säkerhet indirekt är beroende av säkerheten i andra länder och av ett internationellt samarbete som är framgångsrikt och effektivt. Sverige är också beroende av goda och förtroendefulla relationer med andra länder för att få del av information som kan ha betydelse för Sveriges säkerhet och för att få möjlighet att fullt ut delta i olika samarbeten för fred och säkerhet. Om det saknas möjligheter att lagföra personer som begått spioneriliknande gärningar som tar sikte på känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i skulle detta kunna påverka Sveriges relationer till andra länder och samarbetspartners, vilket i sin tur skulle kunna medföra försvars- och säkerhetspolitiska konsekvenser för Sverige genom att andra länders vilja till samarbete och informationsutbyte kring frågor av betydelse för Sveriges säkerhet påverkas negativt.

Det straffrättsliga skyddet för känsliga uppgifter som har betydelse för internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i och som inte uppfyller menrekvisitets krav i spioneribestämmelsen är varken heltäckande eller särskilt starkt. Detta även med beaktande av att ett ökat beroende av internationell samverkan på det säkerhets- och försvarspolitiska området kan få till konsekvens 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 kan komma att omfattas av spioneribestämmelsen. Spioneribestämmelsen är emellertid alltjämt reserverad för förfaranden som på ett påtagligt sätt kan inverka

negativt på Sveriges säkerhet i bemärkelsen rikets oberoende eller bestånd.<sup>6</sup> Det innebär att uppgifter som endast har en medelbar betydelse för Sveriges säkerhet i huvudsak faller utanför spioneribestämmelsens – och därmed också övriga bestämmelsers i 19 kap. BrB – tillämpningsområde. 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. Tvärtom är det otillfredsställande att spioneriliknande gärningar som tar sikte på sådana samarbeten i värsta fall helt kan falla utanför det straffbara området och i bästa fall enbart straffas som tjänstefel eller brott mot tystnadsplikt.

Det straffrättsliga skyddet för sådana uppgifter är därtill betydligt svagare i Sverige än i övriga nordiska länder.

### **En kriminalisering av spioneriliknande gärningar som tar sikte på känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för det internationella samarbetet är befogad**

En viktig fråga vid överväganden om ett visst förfarande ska straffbeläggas är om skälen för kriminalisering är så starka att de motiverar ett utvidgat straffansvar. Eller, annorlunda uttryckt, om problemet är sådant att det bör lösas straffrättsligt eller om det finns andra möjligheter att lösa det. Alternativa sanktioner och andra möjligheter att komma till rätta med problemet måste också beaktas. Dessutom bör man överväga vilken effekt en utökad kriminalisering skulle få.

En kriminalisering av spioneriliknande gärningar som tar sikte på känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i grundar sig ytterst på ett intresse av att värna Sveriges säkerhet. Det närmaste och konkreta skyddsintresset för en straffrättslig reglering bör dock enligt vår mening vara Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. De skyddsintressen som kriminaliseringen ska värna är starka och talar för kriminalisering som metodval.

De alternativ till kriminalisering som finns, bl.a. säkerhetsskyddsarbete, förändringar i sekretesslagstiftningen, skadeståndsskyldig-

---

<sup>6</sup> Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhets betänkande ”Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet” (SOU 2012:95), s. 206 f.

het och arbetsrättsliga sanktioner, är enligt vår mening inte tillräckliga för att lösa problemen med spioneriliknande gärningar som tar sikte på känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Det finns därtill anledning att anta att en straffsanktion skulle utgöra ett effektivt medel för att motverka spioneriliknande gärningar av förevarande slag. Med hänsyn till det intresse en ny straffrättslig reglering är avsedd att skydda, Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation och – i förlängningen – Sveriges säkerhet, finns det dessutom stor anledning att ta samhällets resurser i anspråk för att lagföra dessa gärningar.

En sådan reglering skulle också signalera för andra länder och samarbetspartners att Sverige ser allvarligt på dessa gärningar. En kriminalisering av spioneriliknande gärningar som tar sikte på känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i är enligt vår mening befogad.

### **Lagteknisk lösning och rubricering**

Vårt förslag innebär att en ny straffbestämmelse införs i 19 kap. BrB. Bestämmelsen har utformats med spioneribestämmelsen som förebild och omfattar spioneriliknande gärningar som avser hemliga uppgifter rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Brottet benämns utlandsspioneri. Straffbestämmelsen ska endast tillämpas om förfarandet inte uppfyller rekvisiten i 19 kap. 5 § BrB.

### **Skyddsintresset**

Straffbestämmelsen motiveras av det svenska behovet av att samarbeta med andra länder och mellanfolkliga organisationer. Ytterst grundar sig straffbestämmelsen på ett intresse av att värna Sveriges säkerhet. Det mest ändamålsenliga skyddsintresset för den straffrättsliga regleringen är dock Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Härav följer att endast gärningar som på

ett påtagligt sätt kan äventyra eller försämra Sveriges utrikesrelationer omfattas av kriminaliseringen. Kravet på att gärningen kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation sätter Sveriges förhållanden i förgrunden som det skyddsvärda intresset. En sådan reglering överensstämmer med nuvarande systematik beträffande brotten mot Sveriges säkerhet och stämmer väl med hur bl.a. Norge, Finland och Danmark valt att skydda uppgifter av förevarande slag.

### **Den brottsliga gärningen**

Den straffbara gärningen består i, efter mönster från spioneribrottet, att någon obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer en uppgift vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Även det förhållandet att någon obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar en sådan uppgift som avses i straffbestämmelsen omfattas av regleringen.

### **Ett krav på avsiktsuppsåt 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, kommer straffansvar endast ifråga när förfarandet har skett med avsiktsuppsåt. Med avsiktsuppsåt avses här detsamma som direkt uppsåt. Till skillnad från vad som i dag gäller för spioneri begränsas det straffbara området inte till att enbart omfatta fall där gärningsmannens avsikt varit att gå en främmande makt tillhanda. De grupperingar som vanligen verkar i områden för sådana internationella fredsfrämjande insatser som Sverige deltar i, och som på ett eller annat sätt berörs av den konflikt som motiverar insatsen, torde inte alltid falla 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 omfattar straffbestämmelsen även förfaranden som innebär att någon medvetet lämnar uppgifter till en sådan gruppering eller

sammanslutning. Med begreppet *främmande sammanslutning* avses därmed en gruppering som representerar ett motstående intresse men som inte nödvändigtvis behöver utgöra en främmande makt. För att straffbestämmelsen ska vara tillämplig fordras dock att det är fråga om en aktör som intar en maktposition. Det krävs emellertid inte att grupperingen är organiserad på visst sätt för att den ska falla under begreppet. Som exempel på vad som kan omfattas av begreppet kan nämnas UCK-gerillan i Kosovo, krigsherrar i Afghanistan och Al-shabab i Somalia.

Skälen för att låta straffbestämmelsen även omfatta förfaranden som innebär att någon medvetet lämnar uppgifter till en *främmande sammanslutning* gör sig även gällande när det gäller övriga bestämmelsen i 19 kap. BrB som här är aktuella (spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift). Av denna anledning och i syfte att nå en logisk och konsekvent lagstiftning har även dessa bestämmelser ändrats så att de också omfattar fall där gärningsmannens avsikt varit att gå en främmande sammanslutning tillhanda.

### **Krav på allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation**

En förutsättning för straffansvar är att ett uppenbarande av den aktuella uppgiften för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Med *mellanfolklig organisation* avses detsamma som i 2 kap. 7 a § BrB, dvs. självständiga rättssubjekt enligt folkrätten. Dessa organisationer är i allmänhet sammanslutningar av stater, såsom exempelvis FN, EU, Nato och OSSE. Rekviritet *allvarligt men* hindrar att annat än allvarliga handlingar kan medföra straffansvar. Uttrycket allvarligt men innebär även att det för straffbarhet ställs högre krav än att gärningen, så som exempelvis uttrycks i 15 kap. 1 § OSL, ska störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser. En förutsättning för straffansvar är alltså att det rör sig om uppgifter av stor betydelse där det knappast kan råda något tvivel om att ett röjande kan få allvarliga konsekvenser för förhållandet till det samverkande landet eller den mellanfolkliga organisationen. Tänkbara exempel på sådana konsekvenser är att det inträffade kan medföra att Sverige stängs ute från fortsatt sam-

arbete eller inte längre får delta i utbytet av hemlig information. Det organ som från svensk sida deltagit i samarbetet torde normalt vara bäst skickat att bedöma konsekvenserna av att uppgifter röjts genom ett handlande som kan läggas svensk personal till last. Om uppgifterna innebär att brottsliga eller oegentliga förfaranden avslöjas som t.ex. var fallet då den svenske FN-tjänstemannen Anders Kompass avslöjade att allvarliga brott begåtts av FN personal, bör den typen av avslöjanden inte anses kunna allvarligt skada Sveriges förhållande till berört land eller mellanfolklig organisation även om interna sekretessregler åsidosatts och avslöjandena vållat irritation inom berört organ. Kravet på att ett röjande av hemliga uppgifter ska ske obehörigen för att medföra straffansvar utesluter även att brottsanmälningar till behörigt organ, t.ex. Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, träffas av straffbestämmelsen.

Begreppet allvarligt men stämmer även väl med den indelning i fyra säkerhetsskyddsklasser och mot dem svarande skadegrader som i dag används av Försvarmakten och föreslås ingå i en ny säkerhetsskyddslag<sup>7</sup>. Dessa är i stigande ordning: *begränsad*, svarande mot en *ringa skada*, *konfidentiell*, svarande mot en *inte obetydlig skada*, *hemlig*, svarande mot en *allvarlig skada* samt *kvalificerat hemlig* svarande mot en *synnerligen allvarlig skada*. Straffbestämmelsen anknyter till allvarlig skada, vilket gör att de två högsta graderna träffas av straffansvar. Myndigheter som Försvarmakten, Säkerhetspolisen och MSB torde redan i dag ha erfarenhet att göra bedömningar av men med anknytning till dessa säkerhetsskyddsklasser.

## En begränsning till hemliga uppgifter

Det straffbara området är – till skillnad från vad som gäller vid spioneri – begränsat till gärningar som innebär befattning med hemliga uppgifter, dvs. uppgifter som omfattas av sekretess enligt OSL, eller någon annan författning. I första hand torde utrikessekretessen enligt 15 kap. 1 § OSL och försvarssekretessen enligt 15 kap. 2 § OSL komma i fråga, men även andra sekretessregler

---

<sup>7</sup> Se Utredningen om säkerhetsskyddslagens betänkande "En ny säkerhetsskyddslag" (SOU 2015:25) s. 55 och s. 329 ff.

såsom exempelvis sekretess till skydd för underrättelseverksamhet m.m. enligt 18 kap. 2 § OSL skulle kunna bli aktuella.

För straffansvar krävs inte att uppgiften faktiskt har hanterats i en verksamhet som omfattas av OSL eller att den som vidarebefordrar uppgiften lyder under en tystnadsplikt, så länge uppgiften skulle ha omfattats av en sekretessbestämmelse om den förekommit i det allmännas verksamhet. Det innebär att en uppgift av hemlig natur i privat verksamhet eller i en internationell militär insats etc. som inte är att hänföra till svensk myndighetsutövning kan falla under det straffbara området. Tillämpningen av straffbestämmelsen är alltså inte beroende av en formell sekretessprövning enligt OSL. Det utgör inte heller en formell förutsättning för straffansvar att uppgiften har hanterats som hemlig i verksamheten. Däremot krävs att gärningsmannens uppsåt även omfattar att uppgiften rörde ett hemligt förhållande. Det innebär att straffansvar i praktiken torde aktualiseras främst när det är fråga om uppgifter som har hemlighållits i verksamheten och det har kommit till uttryck på något sätt. I de fall uppgiften – trots att den i och för sig är sekretessreglerad – hanterats som en öppen uppgift i verksamheten torde det i regel brista i uppsåt hos gärningsmannen.

Begränsningen till uppgifter av hemlig natur innebär att det redan i dag finns betydande restriktioner beträffande möjligheterna att sprida uppgifterna för publicering i grundlagsskyddade medier. Det framgår bl.a. av 7 kap. 3 § punkterna 2 och 3 samt 7 kap. 5 § punkterna 1 och 2 TF liksom av 5 kap. 3 § punkterna 2 och 3 YGL. Straffbestämmelsen torde redan härigenom inte innebära någon stor förändring ur tryckfrihets- och yttrandefrihetssynpunkt.

## **Straffskalan**

De gärningar som är avsedda att träffas av straffbestämmelsen är av allvarligt slag. Straffbestämmelsen kan emellertid komma att omfatta gärningar av skilda slag och svårhet. I sina värsta former kan brottsligheten leda till mycket svåra konsekvenser för Sveriges utrikesrelationer. Ett uppenbarande av en hemlig uppgift kan riskera människoliv och orsaka stor förstörelse. Det kan också leda till att hela eller delar av en internationell fredsinsats inte alls kan genomföras eller inte kan genomföras som planerat. För straffansvar



krävs, som framgått, att det är fråga om en gärning som kan innebära ett allvarligt men för Sveriges förhållanden till annan stat eller mellanfolklig organisation. Det ovan anförda innebär att straffskalan bör vara förhållandevis sträng för att spegla att det finns anledning att se allvarligt på den aktuella brottstypen. Straffskalan måste också ha en tillräcklig spännvidd för att medge en nyanserad och differentierad straffmätning och innebära att ett straff som motsvarar brottets svårhet kan dömas ut. För brottet ska därför gälla en straffskala som innebär att fängelse i högst fyra år kan dömas ut. Brottet är vidare av sådan art att det råder en presumtion för fängelse.

### **Grovt brott**

En särskild brottsbeteckning för grovt utlandsspioneri införs. 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 – i likhet med vad som gäller vid spioneri – särskilt beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige rörde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne.

### **En kriminalisering av förfaranden som sker utan avsiktsuppsåt eller av grov oaktsamhet**

Straffbestämmelserna i 19 kap. 7–9 §§ BrB utvidgas 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.

### **Straffansvar vid försök, förberedelse, stämpling, oaktsam medverkan till brott och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott**

Bestämmelserna i 19 kap. 14 och 15 §§ BrB om straffansvar vid försök, förberedelse, stämpling, oaktsam medverkan till brott och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott ska, i samma utsträckning som gäller för spioneri, göras tillämpliga vid utlandsspioneri.

### **En utvidgning av det straffbara området för brott mot tystnadsplikt**

Bestämmelsen i 20 kap. 3 § BrB om straffansvar vid brott mot tystnadsplikt utvidgas så att den även omfattar röjande av uppgifter av hemlig natur i ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Detta alldeles oavsett om uppgiften är hemlig enligt bestämmelse i svensk lag eller annan författning. Avgörande är att uppgiften skulle ha omfattats av sekretess om den förekommit i allmän verksamhet. Utvidgningen innebär att röjanden som inte är tillräckligt allvarliga för att bestraffas enligt våra förslag till nya brott i 19 kap. BrB ändå kan träffas av straffansvar.

### **Kriminaliseringen är förenlig med regeringsformen och Europakonventionen**

Grundläggande bestämmelser om yttrande- och informationsfriheten finns i regeringsformen (RF). När det gäller tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i vissa andra medier, t.ex. ljudradio och television och liknade överföringar samt film, gäller bestämmelserna i TF och YGL. Yttrande- och informationsfriheten har även ett skydd i Europakonventionen.

Yttrande- och informationsfriheten får begränsas genom lag eller – när det gäller uppgifter som någon fått kännedom om i allmän tjänst eller under utövande av allmän tjänsteplikt – efter bemyndigande i lag (2 kap. 20 § RF). En begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte

heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF). Av 2 kap. 23 § RF följer att yttrande- och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, bl.a. rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet samt förebyggandet och beivrandet av brott. I övrigt får begränsningar av yttrande- och informationsfriheten endast göras om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Yttrandefriheten värnas, som nämnts ovan, även av Europakonventionen. Enligt artikel 10.1 i konventionen har var och en rätt till yttrandefrihet, vilken innefattar en rätt till åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna rättighet är dock inte absolut. Utövandet av yttrandefriheten får enligt artikel 10.2 bl.a. underkastas villkor, inskränkningar och straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till bl.a. statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott och för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids.

Ett straffsanktionerat förbud mot spioneriliknande gärningar som kan skada Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation kan innefatta en inskränkning av både informationsfriheten och yttrandefriheten, i den mån informationen inte får anskaffas och därmed inte heller kan förmedlas till andra. Ett sådant förbud träffar också anskaffande och förmedling av information för publicering i medierna. Syftet med förbudet är i förlängningen att skydda Sveriges säkerhet. Detta är ett sådant ändamål som enligt både RF och Europakonventionen godtas som grund för en begränsning av yttrande- och informationsfriheten. Kriminaliseringen av spioneriliknande gärningar som kan skada Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation är således förenlig med såväl RF som Europakonventionen.

## **Det nya brottet ska omfattas av reglerna i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL samt utgöra tryck- och yttrandefrihetsbrott**

En av de grundläggande principerna i TF och YGL är principen om ensamansvar. Den innebär att endast en av de oftast många personer som deltagit i tillkomsten av en grundlagsskyddad framställning bär det straffrättsliga ansvaret för innehållet i framställningen och att andra medverkande alltså är fria från ansvar. TF och YGL innehåller härutöver också regler som uttryckligen skyddar den som medverkat vid tillkomsten av en grundlagsskyddad framställning, bl.a. den som har lämnat uppgifter för publicering (meddelarfrihet) och den som anskaffat uppgifter avsedda för publicering (anskaffarfrihet). Med meddelarfrihet avses i princip en frihet att lämna meddelande för publicering i grundlagsskyddade medier utan risk att straffas och detta oberoende av om meddelandet publiceras. Anskaffarfriheten innebär att var och en har rätt att straffritt anskaffa uppgifter avsedda för publicering i ett medium som omfattas av grundlagarna.

Meddelar- och anskaffarfriheterna är inte 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, dvs. 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 en 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. *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. *Punkten 3* avser att den med-

verkande gör sig skyldig till uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag.

När det gäller ansvar för anskaffare sägs i 7 kap. 3 § andra stycket TF 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 ska ansvarsregler i vanlig lag, d.v.s. BrB, tillämpas.

TF innehåller vidare en uppräknning av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift ”och är straffbara enligt lag” (7 kap. 4 § TF). Här kan bl.a. nämnas ett antal olika brott mot rikets säkerhet som t.ex. högförräderi, spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift. 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 – andra brott mot rikets säkerhet än som anges i 7 kap. 4 § TF (7 kap. 5 § TF). Genom en hänvisning i YGL ska tryckfrihetsbrotten anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en framställning som omfattas av YGL och är straffbara enligt lag (5 kap. 1 § YGL).

Spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift utgör således 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 § TF, 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 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 utlandsspioneri och anknytande brottstyper inte är Sveriges säkerhet, och att menrekvisitet har en något annorlunda utformning än i spioneribestämmelsen finns det skäl att i detta avseende jämställa brottsligheten med nämnda brott i 19 kap. BrB. Som framhållits är det fråga om allvarlig brottslighet och ett mycket angeläget skyddsintresse.

Liksom när det gäller inskränkningen i tryckfriheten beträffande spioneribrott, grovt spioneri och vårdslöshet med hemlig uppgift är det således proportionerligt att inskränka tryckfriheten beträffande utlandsspioneri och anknytande brottstyper på så sätt att dessa undantas från tryckfriheten. Beträffande de grävsta brottsformerna, dvs., utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri, är det också proportionerligt att, liksom beträffande brottens motsvarighet bland spioneribrotten, undanta dessa från meddelar- och anskaffarfriheten. Det innebär att den som åtals för dessa grova brott – och som normalt hade skyddats av meddelar- och anskaffarfriheten – kommer att lagföras i ordinär process eller tryckfrihetsprocess även om meddelandet/anskaffandet avsett publicering i grundlagsskyddade medier. Härigenom knyts regleringen till nuvarande hantering av spioneribrotten. Det rör sig om brott med avsiktssuppsåt eller, när det gäller grov obehörig befattning med hemlig uppgift, så flagrant handlande att brotten rimligen hör hemma i den ordinära brottmålsprocessen. En sådan reglering ter sig också logisk och konsekvent. Bestämmelserna i 7 kap. 3–4 §§ TF och motsvarande bestämmelser i YGL har därför ändrats så att utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri undantas från meddelar- och anskaffarfriheten i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL samt att dessa brott liksom en gärning som sker av grov oaktsamhet upptas bland tryckfrihetsbrotten i 7 kap. 4 § TF och därmed även enligt 5 kap. 3 § YGL. Även förbrotten (förberedelse, försök och stämpling) till utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri tas upp i brottskatalogen. Att inte uppta nämnda brott i brottskatalogen skulle innebära att det är straffritt att begå brotten genom publicering i tryckt skrift, vilket skulle te sig egendomligt i jämförelse med nuvarande ordning. Det innebär givetvis en utvidgning av tryckfrihetsbrotten. Om det inte sker öppnar det fältet för att använda grundlagsskyddade medier för att röja hemliga uppgifter av ifrågavarande slag till obehöriga. Det är fullt möjligt, såsom närmare framgår av kapitel 5, att en främmande makt eller sammanslutning i en sådan situation skulle utnyttja den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten för att komma över uppgifter som omfattas av den föreslagna kriminaliseringen.

Samtidigt som införandet i brottskatalogen av utlandsspioneri och anknytande brott inskränker tryckfriheten måste beaktas att den särskilda ordning som gäller för behandlingen av tryckfrihetsbrott också är ett sätt att värna tryckfriheten som inte finns i flertalet med Sverige jämförbara länder. Den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 § TF och 1 kap. 5 § YGL bidrar till att ingen kommer att dömas för dessa tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott i andra fall än då det rör sig om yttranden som alldeles klart ligger utanför det godtagbaras gränser. Enligt ovan nämnda bestämmelser bör nämligen den som ska döma över missbruk av tryck- och yttrandefriheten eller på annat sätt vaka över att grundlagarna efterlevs betänka att tryck- och yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhälle, alltid uppmärksamma syftet mera än framställningssättet och vid tveksamhet hellre fria än fälla. Även JK:s diskretionära prövningsrätt och möjligheten till prövning av en jury av frågan huruvida ett yttrande är brottsligt eller inte verkar som skydd för tryck- och yttrandefriheten. Utlandsspioneri och anknytande brott är därtill begränsade till uppgifter av hemlig natur vilket, som framgått, innebär att det redan i dag finns betydande restriktioner beträffande möjligheterna att sprida uppgifterna för publicering i grundlagsskyddade medier. Den föreslagna kriminaliseringen torde redan härigenom inte komma att innebära någon stor förändring ur tryckfrihets- och yttrandefrihetssynpunkt.

## Möjligheten att använda tvångsmedel

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 – dvs. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning – vid misstanke om ett uppsåtligt brott av nu aktuellt slag som vid andra jämförbara brott i 19 kap. BrB. Bestämmelserna i 27 kap. 2 § RB har därför ändrats så att ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående, eller mellan sådana närstående inbördes, tas i beslag hos den misstänkte eller en närstående vid en förundersökning om utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och grov obehö-

rig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri. Bestämmelsen i 27 kap. 20 d § RB har även den ändrats på så sätt att det i andra stycket anges att hemlig rumsavlyssning får användas vid förundersökning om utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri.

Undantaget från underrättelseskyldighet enligt 27 kap. 33 § tredje stycket RB ska – i likhet med vad som gäller vid spioneri och anknytande brott – också gälla vid förundersökning om utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri samt obehörig befattning med hemlig uppgift och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri.

Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott har också gjorts tillämplig på utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri. Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet har också den gjorts tillämplig på utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri.

## En utvidgning av svensk straffrättslig jurisdiktion

I och med att det internationella säkerhetsbegreppet har vidgats har de internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i blivit fler och större samtidigt som allt fler personalkategorier har kommit att delta i internationella uppdrag. I motsvarande mån ökar det praktiska behovet av konsekventa jurisdiktionsregler som reglerar den sändande statens domsrätt över sin personal. Den lokala immunitet som internationellt utsänd personal vanligen åtnjuter enligt särskilda överenskommelser innebär åtaganden för den sändande staten att upprätthålla full jurisdiktion över sin personal.

Medan personer som tillhör Polisens utlandsstyrka samt andra poliser, tulltjänstemän eller tjänstemän vid Kustbevakningen, som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt, enligt 2 kap. 3 § BrB undantas från kravet på dubbel straffbarhet, saknas motsvarande reglering för annan civil personal som deltar i internationella samarbeten för fred och säkerhet. I den mån sådana utsända personer begår gärningar som utgör brott enligt svensk lagstiftning men som inte utgör brott på gärningsorten kan det därmed saknas förutsättningar för att lagföra



personen i svensk domstol. FN har i olika sammanhang påtalat att det åligger Sverige och andra sändarstater att upprätthålla jurisdiktionen över utsänd personal. De nuvarande förhållandena innebär att Sverige i jurisdiktionshänseende inte helt lever upp till sina internationella åtaganden att straffa brott som begås av svensk personal som deltar i internationella uppdrag inom FN:s ram.

Genom ett tillägg till bestämmelsen i 2 kap. 3 § BrB har det införts ett tydligt undantag från kravet på dubbel straffbarhet också när det gäller brott begångna av andra civila än personer som tillhör Polisens utlandsstyrka samt andra polismän, tulltjänstemän och tjänstemän vid Kustbevakningen, som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse. En sådan utvidgning innebär därmed inte endast att de svenska jurisdiktionsbestämmelserna uppfyller de internationella åtaganden som Sverige har gjort. Den fyller också en pedagogisk och klargörande funktion, inte minst för de berörda utsända personerna.

Det föreslagna undantaget från kravet på dubbel straffbarhet är generellt utformat och omfattar svenska medborgare eller utlänningar med hemvist i Sverige som, i annat fall än som avses i 2 kap. 3 § 2–3 a BrB, deltar i ett internationellt uppdrag inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Det nya undantaget från kravet på dubbel straffbarhet är inte begränsat till brott begångna i tjänsten utan omfatta samtliga brott som har begåtts vid tjänstgöring utom riket.

Genom ett tillägg till de undantag som görs i 2 kap. 5 § andra stycket BrB får åtal för brotten dessutom, utom beträffande personal från försvarsunderrättelsemyndigheterna, väckas utan åtalsförordnande.



# Summary

## **Remit**

Our remit has been to chart the protection currently provided for sensitive information handled within the framework of international cooperation for peace and security in which Sweden is participating. Our remit has also included analysing what consequences disclosure of such information may have for Sweden, Swedish interests and the cooperation Sweden is participating in and to consider whether, and if so how, the protection for this type of information needs to be reinforced through, for example, regulation in criminal law. Our remit has also included analysing the relationship between any reinforced protection and the freedom of expression and information under Sweden's fundamental laws and the European Convention on Human Rights. We have also had the remit of analysing and considering whether amendments to the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression are necessary.

To assist the understanding of our proposals we have considered it of value to give a fairly extensive account of the current law in this summary.

## **International cooperation for peace and security in which Sweden is participating**

Cooperation within the framework of various international and regional organisations has become more important in recent years in order to respond to the range of challenges the international community is facing. Cooperation in various international and regional organisations is, for example, judged to ensure access to

capabilities sought in peace operations around the world and to strengthen the legitimacy of these operations, while increasing local understanding of conflicts and the actors involved. This cooperation also strengthens regional security while reducing the risk of crises.

Globalisation means that land borders are of less importance and that conflicts in other countries also assume importance for Sweden and our security. In this context, the Government has stressed that the country's security cannot be safeguarded solely at our borders, and that greater collaboration with other countries provides better opportunities to deal with challenges and threats before they reach our own territory. The Government has also stated that it is in Sweden's interest to promote international security and defence cooperation, since this builds confidence between states and lays the foundation for common security.<sup>1</sup> In addition, the Government's stance in defence and security policy means that Sweden's bilateral and multilateral cooperation in defence and security policy should be strengthened and that Sweden should continue its active involvement and participation in both civilian and military international operations within the framework of the UN, the EU, NATO and the OSCE (Organisation for Security and Cooperation in Europe). The Government has also stressed that security is built on solidarity along with others and that threats to peace and security are deterred collectively and in collaboration with other countries and organisations.<sup>2</sup>

As a result of developments in the area of security and defence policy Sweden is now collaborating to a greater extent with other countries than before. For instance, Sweden participates in cooperation for peace and security in a number of areas. This can involve international peace-support and security-building operations within the framework of the UN and EU, NATO and the OSCE, but it can also involve multinational exercises or other security-building work, for example Swedish contribution of individuals possessing expert military and civilian capabilities. Examples of Swedish government agencies that participate in international cooperation for peace and security include the Government Offices,

---

<sup>1</sup> Govt Bill 2008/09:140, "Useful defence" [*Ett användbart försvar*], p. 8 and 15.

<sup>2</sup> Govt Bill 2014/15:109, "Direction of defence policy – Sweden's defence 2016–2020" [*Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*], p. 20, 46 and 47.

the Swedish Armed Forces, the Swedish Police Authority, the Swedish Security Service, the Swedish Prosecution Authority, the Swedish National Courts Administration, the Swedish Coast Guard, the Swedish Prison and Probation Service, the Swedish Civil Contingencies Agency (MSB) and the Folke Bernadotte Academy (FBA).

## Consequences of a disclosure

Sensitive information handled within the framework of international cooperation for peace and security in which Sweden is participating can, for example, concern information about individuals, organisations, states, occurrences and phenomena, the intelligence capabilities of Sweden and other actors, protected values and assessments of actors threatening security, threats and vulnerabilities. Disclosure of such information can result in serious consequences for Sweden – and ultimately for Sweden's security. This is because Sweden's security depends indirectly on security in other countries and international cooperation that is successful and effective.

According to the *Swedish Armed Forces*, a disclosure of sensitive information handled within the framework of international cooperation for peace and security can disturb Sweden's relations with other states or international organisations. Such a disclosure could also reduce the capacity of the Swedish Armed Forces to avert threats to peace and security in common with other countries, increase the risk of Swedish personnel or personnel of a collaborating party being killed or wounded within the framework of international operations and harm Sweden's military industrial cooperation and the Swedish Armed Forces' export-related activities with other countries.

The *Swedish Police Authority* has stated that a disclosure of sensitive information handled within the context of international cooperation for peace and security could impair confidence in the Swedish Police Authority and its personnel, which could, in turn, impair the possibilities for international police cooperation. Another consequence of a disclosure of sensitive information would probably be that, in connection with participation in international police cooperation, Swedish police would not be given access to operationally important information or hold positions in which

such information is dealt with. This would then result in greater risks for posted personnel.

According to the *Swedish Security Service*, Sweden would suffer economic, military or intelligence- and security-service related damage in the event of a disclosure. At worst, a disclosure could result in the Swedish Security Service (Sweden) being excluded from bilateral and multilateral forums that are essential to protect the country.

Essentially, the *Swedish Courts Administration*, the *Swedish Prison and Probation Service*, the *Swedish Civil Contingencies Agency* and the *Folke Bernadotte Academy* have pointed out that a disclosure could lead to a loss of confidence in Sweden and Swedish personnel and impair the participation of these agencies in ongoing and future cooperation. These agencies have also pointed out that a disclosure could damage the relations of Sweden and Swedish government agencies with partners, international organisations and other states. The Swedish Prison and Probation Service and the Swedish Civil Contingencies Agency have also pointed to the risk that individuals may be harmed in the event of a disclosure and the increased security risks that such conduct might also entail for Swedish personnel in international operations.

Foreign intelligence activities also include international co-operation concerning the exchange of information of a sensitive nature that may deal with the security of both states and organisations. Important actors in this area include the *Military Intelligence and Security Service (MUST)* and the *National Defence Radio Establishment (FRA)*. These bodies have stressed that international cooperation in intelligence matters is very much based on trust and on the ability to protect secret information. If Swedish actors do not live up to this, then, according to MUST and the FRA, Sweden might, as a result, not be given access to information of material importance for national security.

A disclosure of sensitive information handled in the context of international cooperation for peace and security in which Sweden is participating could therefore be of great importance to Sweden, Swedish interests and the international cooperation for peace and security in which Sweden is participating as well as for the possibilities of further cooperation. This might also impair Swedish possibilities of maintaining national security.

## **Protection for sensitive information handled within the framework of international cooperation for peace and security**

As international cooperation becomes more tightly knit, an increase in the exchange of information between states is natural and fundamentally positive. This enables information to be re-used and experience to be spread, contributing to a more efficient administration. Sensitive information is handled on many occasions within the framework of international cooperation for peace and security. It can be a matter of information concerning Sweden, other countries involved in the cooperation, the relations between the countries or a current operation. In international cooperation for peace and security, the cooperation itself can reveal something about the defence and security capability of the participating countries. There can also be information of a more general and political nature that relates to the relations between the countries or some future cooperation. However, there is, above all, likely to be information concerning ongoing or planned international operations, for example the criteria for the use of violence and force, signals protection, situation assessments and the safety and security of the operation. Such information is of key importance for the conduct of the operation and for the safety of the individuals taking part in the operation, as well as for the collaborating countries and organisations.

The fact that Swedish agencies are increasingly handling information originating from foreign agencies or linked in some other way to international cooperation means that constant consideration must be given to how far Sweden can ensure that sensitive information of importance for the international cooperation that Sweden is participating in is given sufficient protection. In Sweden sensitive information handled in the context of such cooperation is primarily protected by provisions about secrecy, protective security, protection under criminal law and protection for trade secrets.

### **Secrecy to protect information handled within the framework of international cooperation for peace and security**

Information handled in the context of international cooperation for peace and security in which Sweden is participating can, in some cases, be subject to secrecy under an act or law other statute or under an authorisation or restriction issued pursuant to an act or other statute.

Secrecy means not only a restriction of the right to access official documents but also a prohibition on disclosing information, either orally or by releasing an official document or in some other way (Ch. 3, Sec. 1 of the Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400)). Secrecy thus means both document secrecy and a duty of secrecy. To the extent that secrecy provisions entail a duty of secrecy, they result in a restriction of freedom of expression under the Freedom of the Press Act (FPA) and the Fundamental Law on Freedom of Expression (FLFE) or under the European Convention on Human Rights. The duty of secrecy applies under Ch. 2, Sec. 1 of the Public Access to Information and Secrecy Act (PAISA) to public authorities and to persons who, by participating on behalf of the public institutions in the activities of a public authority, have become aware of the information on account of employment or an assignment with the authority or on some other similar basis.

### **Secrecy relating to foreign affairs under Ch. 15, Sec. 1 of PAISA**

Ch. 15, Sec. 1 of PAISA contains the provision of secrecy relating to foreign affairs. Under this provision, secrecy applies to information regarding Sweden's relations with another state, or otherwise regarding another state, an international organisation, or an authority, a citizen of or a legal person in another state or a stateless person, if it can be assumed that disclosure of the information will disturb Sweden's international relations or harm this country in some other way.



### **Secrecy in international cooperation under Ch. 15, Sec. 1 a of PAISA**

Under Ch. 15, Sec. 1 a of PAISA secrecy applies to information that a public authority has received from a foreign body on the basis of a legally binding EU act or an agreement with another State or with an international organisation entered into by the EU or approved by the Riksdag, if it can be assumed that Sweden's ability to participate in the international cooperation referred to in the act or the agreement would be impaired if the information was disclosed. Corresponding secrecy also applies to information obtained by a public authority for transmission to a foreign body in accordance with such an act or agreement.

### **Secrecy under Ch. 15, Sec. 1 b of PAISA**

Ch. 15, Sec. 1 b of PAISA contains a provision on absolute secrecy to protect public interests for information in a foreign database that is accessible electronically to a Swedish authority through direct access but that the authority must not process on account of a legally binding EU act or an international agreement. The reason for this provision is that items of information in foreign databases to which a Swedish public authority has direct access are official documents at the authority if the information is contained in what is called a "finished electronic document" or can be compiled by means of routine measures without the use of prohibited search arguments.

### **Secrecy relating to defence under Ch. 15, Sec. 2 of PAISA**

Under Ch. 15, Sec. 2 of PAISA secrecy applies to information concerning activities to defend the country or the planning or other preparation of such activities or otherwise concerning total defence if it can be assumed that disclosure of the information would harm the defence of the country or otherwise endanger national security.

### **Preliminary investigation secrecy under Ch. 18, Sec. 1 of PAISA**

Under Ch. 18, Sec. 1 of PAISA secrecy is applicable to protect the crime prevention and crime prosecution activities of the public institutions. Preliminary investigation secrecy applies to information included in a preliminary investigation in a criminal matter, a matter that relates to the use of coercive measures or in another activities intended to prevent, discover, investigate or prosecute crime and that are conducted by a prosecution authority, the Swedish Police Authority, the Swedish Security Service, the Swedish Tax Agency, the Swedish Customs or the Swedish Coast Guard if it can be assumed that the purpose of the measures ordered or foreseen would be countered or the future activity would be harmed if the information is disclosed.

### **Secrecy to protect intelligence activities etc. under Ch. 18, Sec. 2 of PAISA**

The provision in Ch. 18, Sec. 2 of PAISA provides that secrecy to protect the work of the public institutions to prevent, pursue or discover criminal activity applies to information that is referable to intelligence activities. In this context intelligence activities means activities that consist of gathering, processing and analysing information in order to establish whether a criminal activity has been or may be carried out and that is not part of a preliminary investigation.

### **Protective security**

Information covered by secrecy under PAISA and that concerns national security is also protected by the Protective Security Act (1996:627). Protective security means, first, protection against espionage, sabotage and other offences that can threaten national security; second, protection in other cases of information covered by secrecy under PAISA that concerns national security and; third, protection against terrorist offences even if the offences do not threaten national security. The Protective Security Act also contains provisions on the obligation to sign protective security agreements in certain cases and on training, control and supervision.

Protective security shall be in place, to the extent necessary, in activities of central government, municipalities and county councils, in legal persons in which these bodies have a legally decisive influence and with respect to individuals if their activities are of importance for national security or in particular need of protection from terrorism. There are supplementary provisions on protective security for the Riksdag (the Swedish Parliament) and its agencies in the Act on protective security in the Riksdag and its agencies (2006:128).

Protective security is intended to prevent information covered by secrecy that concerns national security being disclosed, altered or destroyed without authorisation (*information security*), to prevent unauthorised persons gaining entry to places where they can access such information or where activities of importance for national security are conducted (*entry restriction*) and to prevent persons who are not reliable from a security perspective from participating in activities of importance for national security (*security examination*). In addition, protective security is intended to prevent terrorism.

### **Criminal law protection**

In certain circumstances a person who discloses information of importance for international cooperation for peace and security in which Sweden is participating may be guilty of an offence. The provisions of Ch. 19 of the Swedish Penal Code (PC) that regulate criminal responsibility for offences against Sweden's national security are of central importance here.

Information of importance for international cooperation for peace and security in which Sweden is participating can, as stated above, be subject to secrecy, in certain cases, under an act of law other statute or under an authorisation or restriction issued pursuant to an act or other statute. The disclosure of such information can therefore raise the question of criminal responsibility for a breach of the duty of secrecy under Ch. 20, Sec. 3 of PC. If an act includes the exercise of public authority, it may, in certain circumstances, also involve criminal responsibility for misuse of office under Ch. 20, Sec. 1 of PC.

In addition, Ch. 4 of PC contains provisions criminalising acts that mean that someone unlawfully gains access to various forms of communications. These provisions may also be applicable if the act is committed in order to get at sensitive information occurring within the framework of international cooperation for peace and security in which Sweden is participating.

### Espionage and gross espionage

Ch. 19, Sec. 5 of the PC states that a person who, in order to aid a foreign power, without authorisation procures, transmits, gives or otherwise discloses information concerning a defence facility, arms, supplies, imports, exports, means of production, negotiations, decisions or other matters, the revelation of which to a foreign power can cause harm to Sweden's security, is guilty – whether the information is correct or not – of espionage and shall be sentenced to imprisonment for at most six years. This provision also states that it is punishable to produce or have any dealing with a written document, drawing or other object containing such information without authorisation.

If the offence is gross the perpetrator is, under Ch. 19, Sec. 6 of PC, guilty of gross espionage and shall be sentenced to imprisonment for a fixed term, at least four and at most eighteen years, or for life. In assessing whether the crime is gross, special consideration shall be given to whether the act was of an exceptionally dangerous nature in view of an ongoing war or concerned a matter of great importance or whether the perpetrator disclosed something entrusted to them by reason of their position in public or private service.

One precondition for criminal responsibility for espionage is that the 'harm requirement' is met. This means that revelation of the matter concerned could result in harm to "Sweden's security". The harm requirement means that the scope of the criminal provision is restricted to really important matters.<sup>3</sup> The section gives examples of matters of great protective value that can typically be

---

<sup>3</sup> See e.g. Govt Bill 1948:80, "proposing an act amending the Penal Act etc". [*med förslag till lag om ändring i strafflagen m.m.*], p. 123 and Govt Bill 1979/80:176, "amending the Penal Code (espionage etc.)" [*om ändring i brottsbalken (spioneri m.m.)*], p. 7.

an object of interest for a foreign intelligence service, namely information about defence facilities, arms, supplies, imports, exports, means of production, negotiations and decisions. The examples are not of decisive importance for the scope of the provision and are only intended to clarify the meaning of the section. The examples given mean, among other things, that the espionage provision is not restricted to ‘military espionage’ but also covers other forms of espionage. For example advanced forms of industrial espionage and political espionage.<sup>4</sup>

Espionage is an offence against the freedom of the press under Ch. 7, Sec. 4, first paragraph, point 3 of FPA and an offence against freedom of expression under Ch. 5, Sec. 1 of FLFE. Espionage is also entered in Ch. 7, Sec. 3, first paragraph, point 1 of FPA and Ch. 5, Sec. 3, first paragraph, point 1 of FLFE, which means that the ‘freedom to communicate information’ does not apply. Under Ch. 7, Sec. 3, second paragraph of FPA and Ch. 5, Sec. 3, second paragraph of FLFE a procurer of information is not protected from criminal liability either. The same applies to attempt, preparation and conspiracy to commit espionage.

### **Unauthorised dealing with secret information and gross unauthorised dealing with secret information**

Ch. 19, Sec. 7 of PC criminalises unauthorised dealing with secret information. The offences of espionage and unauthorised dealing with secret information differ regarding the subjective requirement and the nature of the information. Criminal liability for unauthorised dealing with secret information does not require the perpetrator’s purpose to have been to aid a foreign power. But there is a requirement that the information – in addition to meeting the harm requirement – concerns a matter of a secret nature. The scale of penalties for the offence is a fine or imprisonment for at most two years. If the offence is gross, the perpetrator is guilty of gross unauthorised dealing with secret information and the scale of penalties is then imprisonment for at most four years (Ch. 19, Sec. 7 of the PC). In assessing whether the offence is gross, special consideration shall

---

<sup>4</sup> Govt Bill 2013/14:51, “Reinforced protection against the intelligence activities of foreign powers” [*Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet*], p. 21.

be given to whether the act involved assistance of a foreign power or was of an exceptionally dangerous nature in view of an ongoing war or related to a matter of great significance or whether the perpetrator disclosed what had been confided to them by reason of public or private service.

Unauthorised dealing with secret information is an offence against the freedom of the press under Ch. 7, Sec. 4, first paragraph, point 4 of FPA and an offence against freedom of expression under Ch. 5, Sec. 1, first paragraph of FLFE. The same applies to attempt and preparation to commit unauthorised dealing with secret information and to conspiracy to commit the offence, if it is considered gross. Under Ch. 7, Sec. 3, first paragraph, point 1 and second paragraph of FPA and Ch. 5, Sec. 3, first paragraph, point 1 and second paragraph of FLFE, the 'freedom to communicate and procure information' does not apply to gross unauthorised dealing with secret information or to attempt, preparation or conspiracy to commit such an offence.

### **Negligence with secret information**

Under Ch. 19, Sec. 9 of PC a person who through gross negligence transmits, gives or reveals information referred to in the provision on unauthorised dealing with secret information is guilty of negligence with secret information and shall be sentenced to a fine or imprisonment for at most one year or, if the country was at war, to a fine or imprisonment for at most two years. So for there to be criminal responsibility the objective requirements for the offence of unauthorised dealing with secret information have to be fulfilled. In subjective terms, however, it is sufficient that the perpetrator has been grossly negligent. The gross negligence requirement applies with regard to all the objective requirements for the offence, i.e. even with regard to the characteristics of the information that mean that it falls within the scope of the penal provision.

Another difference in relation to what applies to unauthorised dealing with secret information is that criminal responsibility for carelessness with secret information is limited to transmitting, giving or revealing such information.

Negligence with secret information is an offence against the freedom of the press under Ch. 7, Sec. 4, point 5 of FPA and an offence against freedom of expression under Ch. 5, Sec. 1, first paragraph of FLFE.

### **Unlawful intelligence activities against Sweden**

Ch. 19, Sec. 10 of PC criminalises activities for the purpose of acquiring information of the kind referred to in the provision on espionage, i.e. information concerning matters that it can damage Sweden's security for a foreign power to be aware of. Under the first paragraph, a person is convicted if they, in order to aid a foreign power, secretly or by fraudulent means either conduct activities designed to procure information concerning matters whose revelation to a foreign power can result in harm to Sweden's security, or are complicit in such activities on a more than temporary basis.

The penalty for the offence is imprisonment for at most two years. If the offence is gross, a particularly severe scale of penalties applies under the second paragraph: imprisonment for not less than six months and not more than four years. The assessment of whether the offence is gross has to be based on an overall appraisal of the circumstances in the particular case. Examples of circumstances that can lead to an offence being assessed as gross are if the act was of a particularly dangerous nature in view of the foreign policy situation or of the character and scope of the activities or if the perpetrator held a special post that included trust to be responsible for information of a sensitive or secret nature and the act entailed misuse of that trust.

### **Unlawful intelligence activities against a foreign power**

Ch. 19, Sec. 10 a, first paragraph of PC states that a person who, in order to aid a foreign power, here in Sweden either conducts activities whose purpose is to procure information about matters, the revelation of which to that foreign power may cause harm to the security of another foreign power, or is complicit in such an activity on a more than temporary basis is guilty of unlawful intelligence activities against a foreign power and shall be sentenced to a

fine or imprisonment for at most one year. If the offence is gross, the perpetrator shall, under Ch. 19, Sec. 10 a, second paragraph, be sentenced to imprisonment for at least six months and at most four years.

### **Criminal liability for attempt, preparation and conspiracy to commit certain offences under Ch. 19 of PC and for failure to reveal or prevent such offences**

Ch. 19, Sec. 14 of PC regulates criminal liability for attempt and preparation to commit offences included in Ch. 19 of PC. Under the provisions of the first paragraph attempt and preparation to commit offences including espionage, gross espionage, gross unauthorised dealing with secret information, unlawful intelligence activities against a foreign power or unauthorised dealing with secret information are criminalised in the way specified in Ch. 23 of PC. Ch. 19, Sec. 14, first paragraph of PC also criminalises conspiracy to commit offences including espionage, gross espionage, unauthorised dealing with secret information, gross unauthorised dealing with secret information and unlawful intelligence activities against a foreign power.

Ch. 19, Sec. 14, second paragraph of PC regulates the extent to which a person can be punished for failure to reveal an offence when the offence is criminalised under a provision of Ch. 19 of PC. It also follows from this provision that it is punishable to not reveal offences including espionage, gross espionage and gross unauthorised dealing with secret information.

### **Criminal liability for negligent complicity in certain offences under Ch. 19 of PC**

It follows from Ch. 23, Sec. 4 of PC that responsibility for a criminal act is assigned not only to the person who committed the act, but also to anyone who furthered it by advice or deed. Responsibility for complicity is of more general application than responsibility for attempt and responsibility for preparation and conspiracy to commit an offence or failure to reveal or prevent in the sense that it does not require there to be specific regulation of responsibility for



complicity for the offence concerned. Responsibility for complicity in an offence is generally applicable in relation to all offences in PC. Each accomplice is assessed according to the intent or the negligence attributable to them.

Moreover, under Ch. 19, Sec. 15 of PC, if a person who ought, in view of what they knew on account of a warning given or for some other reason, to have realised that offences including espionage, gross espionage and gross unauthorised dealing with secret information were taking place, is complicit in the act, they are guilty of being an accessory to it. However, under this provision the penalty may not exceed imprisonment for two years. For there to be criminal liability under Ch. 19, Sec. 15 of PC, the accomplice must have had intent regarding the act through which they were complicit. The accomplice must also have acted even though they had knowledge that ought to have made them refrain. So the component of negligence is that the accomplice ought to have realised on account of this knowledge that an offence of a particular kind was at hand. Before a person can be convicted of careless complicity, the principal offence must have progressed so far that it can lead to a penalty. However, the offence does not have to be completed; it is quite sufficient for the act to reach the level of punishable attempt or preparation to commit an offence.

### **Misuse of office**

Ch. 20, Sec. 1 of PC states that a person who through an act or omission in the exercise of public authority disregards what applies to their task intentionally or through negligence is guilty of misuse of office except in minor cases. The scale of penalties for misuse of office is a fine or imprisonment for a most two years. if the offence is gross, a sentence of imprisonment for at least six months and at most six years can be imposed.

### **Breach of a duty of secrecy**

A person who discloses information that they are obliged to keep secret under an act of law or other statute or by an order or restriction issued under a law or other statute is guilty of a breach of

a duty of secrecy under Ch. 20, Sec. 3 of PC unless a penalty for the act is prescribed elsewhere. The same applies if a person unlawfully makes use of such a secret. For there to be criminal liability for a breach of a duty of secrecy, a person must disclose or unlawfully make use of information they have a duty to keep secret under Swedish law. Provisions of this kind are mainly found in PAISA. Secrecy regulations that are based on foreign law or that fall outside the exercise of Swedish public authority are not covered by this criminal provision. The scale of penalties for breach of a duty of secrecy is a fine or imprisonment for at most one year. If someone commits such an act out of negligence, they are sentenced to a fine instead. No responsibility is assigned in minor cases.

### Certain offences in Ch. 4 of PC

Ch. 4 of PC criminalises acts including someone unlawfully gaining access to various forms of communications. These provisions can also be applicable to acts committed in order to get hold of information of importance for international work for peace and security in which Sweden is participating.

Under Ch. 4, Sec. 8 of PC, a person who unlawfully accesses a communication being conveyed by a postal or telecommunications company as an item of post or in a network for electronic communications is guilty of breach of postal or telecommunications secrecy. The scale of penalties is a fine or imprisonment for at most two years.

A person who, in other cases, unlawfully opens a letter or a telegram or accesses something kept sealed can, under Ch. 4, Sec. 9 of PC, be sentenced for *intrusion into a safe depository* to a fine or imprisonment for at most two years. In cases of unlawful interception or recording of speech or conversation, there may instead be criminal responsibility for *unlawful interception* under Ch. 4, Sec. 9 a of PC in certain circumstances. The scale of penalties for this offence is also a fine or imprisonment for a most two years.

If a person who installs a technical device with the intent of carrying out an offence under Ch. 4, Sec. 8 or 9 a can be convicted under Ch. 4, Sec. 9 b of preparation to commit such an offence.

This rule is a complement to the provisions of Sections 8 and 9 a and one intention is to ease the victim's and prosecutor's burden of proof.

Finally, it can be mentioned that Ch. 4, Sec. 9 c states that, in cases other than those referred to in Ch. 4, Sections 8 and 9, a person who unlawfully obtains access to information intended for automatic processing can be sentenced to a fine or imprisonment for at most two years for *breach of data security*.

### **Measures not of a criminal nature**

An act that involves unauthorised handling of information can also result in consequences outside of criminal law for the individual. The act can, for example, form a basis for liability for damages but sanctions under labour law also become relevant if the conduct is linked to employment. Ultimately it can lead to notice of termination under Sec. 7 of the Employment Protection Act (1982:80). For public employees there are also provisions about disciplinary liability under the Public Employment Act (PEA) (1994:260). Under Sec. 14 of the PEA, disciplinary sanction for misconduct may be imposed on any employee who intentionally or by negligence disregards the duties associated with their position. The disciplinary sanctions are a warning and a salary deduction (Sec. 15 of the PEA).

### **Protection of trade secrets**

A disclosure of information of importance for international co-operation for peace and security in which Sweden is participating can – if the information relates to matters whose disclosure to a foreign power can result in harm to Sweden's security – be unauthorised handling under the Act on the Protection of Trade Secrets [1990:409]. This can, for example, be the case if the information relates to matters concerning research, development and production in a Swedish company that is producing military equipment or other equipment for Sweden's armed forces. So there could be situations in which a trade secret is of such importance for the

country that disclosure of the information could endanger the independence or existence of the country, i.e. its security.<sup>5</sup>

Unauthorised conduct with trade secrets is sanctioned through criminal responsibility and liability for damages. Under Sec. 3 a person who, with intent, unlawfully obtains access to a trade secret is guilty of *industrial espionage*. Attempt and preparation to commit industrial espionage are also punishable. A person who procures a trade secret in the knowledge that the person providing the secret or someone before them has gained access to it through industrial espionage is guilty of *unlawful dealing with a trade secret* (Sec. 4). In case law employees' use and disclosure of trade secrets they have access to in their work has not been held to be punishable dealing with a trade secret. This applies to complicity both in perpetration and as an accomplice. The penalty for industrial espionage is a fine or imprisonment for at most two years or, if the offence is gross, imprisonment for at most six years. The scale of penalties for unlawful dealing with a trade secret extends from a fine to imprisonment for at most two years or, if the offence is gross, imprisonment for at most four years. Under Sec. 5 a person who is guilty of industrial espionage or unlawful dealing with a trade secret shall also compensate the damage incurred as a result of the offence or because the trade secret has been used or disclosed without authorisation.

Unlawful conduct with trade secrets other than procuring such information is subject to sanctions in the Act on the Protection of Trade Secrets in the form of damages, conditional financial penalties and surrender orders. Sections 6–8 contain provisions about the liability for damages of certain persons who use or disclose a business operator's trade secret intentionally or by negligence. Under these provisions the liability for damages applies to a person who was entrusted with a trade secret in confidence in connection with business relations, an employee who has been given access in their employment to a trade secret held by their employer and a person who uses or discloses a trade secret that, according to what they ought to have realised, has been attacked under the Act.

---

<sup>5</sup> See Government Bill 1979/80:176, "*amending the Penal Code (espionage etc.)*" [*om ändring i brottsbalken (spioneri m.m.)*], p. 9.

## **An international comparison**

### **Finland**

In Finland there are provisions on the unlawful dissemination or revelation of secret information in the Criminal Code (39/1889). The Finnish provision on espionage is applicable if a person for the purpose of favouring a foreign state or damaging Finland procures, relays, delivers or discloses or publishes information about matters including Finland's foreign relations. Unlike the Swedish equivalent this provision is thus not restricted to acts that may result in harm to Finland's security but also covers acts that concern Finland's foreign relations. This also applies to other crimes of treason in the Finnish Criminal Code.

### **Norway**

In Norway the criminal regulation of the dissemination or revelation of secret information is mainly set out in the Norwegian Criminal Code (LOV-1902-05-22-10). The requirements for criminal liability under the espionage provision include someone gathering or gaining possession, to the advantage of a foreign state or a terrorist organisation or without "noteworthy grounds", of information linked to any of the fundamental national interests stated in the provision so that the interest concerned may be harmed if the information is disclosed. One example of such fundamental national interests mentioned is Norway's relations to other states. The Criminal Code also contains a special provision criminalising the revelation of state secrets. This provision refers to the same object of the act as the espionage provision. Criminal liability for the dissemination or revelation of secret information is not limited in Norway, either, to matters that can result in harm to the country's security but can also refer to Norway's relations to another state.

### **Denmark**

In Denmark there are provisions on the unlawful dissemination and revelation of secret information in the Criminal Code (Act no 1052 of 4 July 2016). The object of the act under the espionage

provision is matters that shall be kept secret in view of Danish state or public interests. This term covers, first and foremost, military secrets and state secrets but also covers secrets with a lower level of classification that concern the State's relations with foreign powers and matters that relate to the economy, trade policy and supply. This provision also covers information concerning the circumstances of partners that shall be kept secret out of consideration not only of the foreign power concerned but also of Danish state interests. So criminal liability in Denmark is not restricted to acts that result in harm to Denmark's security and criminal liability can also hit the disclosure of matters concerning Danish partners.

## **Netherlands**

The Dutch Criminal Code (Wetboek van Strafrecht) contains provisions about espionage and other unlawful intelligence activities in a special division about Serious Offences against the Security of the State. These provisions protect both information of importance for the interests of the Dutch State and those of its allies, as the interest protected is "any information classified in the interest of the State or of its allies". This means that information received as part of international cooperation or from allied states is given the same protection under Dutch law as the information has in its country of origin.

## **Germany**

The German Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB) contains provisions about espionage and other unlawful intelligence activities in a chapter entitled Treason and endangering national security (Landesverrat und Gefährdung der äusseren Sicherheit). This code also contains provisions on breaches of the duty of secrecy. Criminal responsibility under the above-mentioned provisions for unlawful dealing with information is limited to information that is a "state secret". State secrets are facts, objects or knowledge which are only accessible to a limited category of persons and must be kept secret from foreign powers in order to avert a danger of serious prejudice to the national security of the Federal Republic of

Germany. As a main rule, secret information originating from other states – including secret information of allied states – is not a state secret. However, a state secret originating from another state can be a German state secret if it has been confided in a German body. This is especially the case when German bodies receive certain information from foreign bodies within the framework of military and other cooperation. In the same way the term state secrets covers secret information within the framework of NATO cooperation.

## **Canada**

In Canada there is criminal legislation regarding espionage and other unlawful intelligence activities in the Security of Information Act, the Criminal Code and the National Defence Act. There is some overlap in this legislation. As Canada uses both civil law and common law, these written acts are supplemented to a great extent by case law made by the courts. The Security of Information Act (SOIA) is of most importance. SOIA regulates the dealing with information that may harm Canada and its interests. The focus of the Act is on Canada's security. However, the revelation of information that in the first place harms a partner country or an organisation is punishable under the Act if the revelation would also affect Canada's international relations. This could be the case if the Canadian Government's possibilities of conducting diplomatic or consular relations or international negotiations were threatened or impaired as a result of the revelation.

## **Introduction of a new criminal provision on foreign espionage**

### **The protection under criminal law is neither comprehensive nor strong**

Espionage-like acts aimed at international cooperation can result in considerable damage to international cooperation for peace and security, our partners and any operations. As a result, this conduct can also harm Sweden – and ultimately Sweden's security – since

Sweden's security is dependent indirectly on security in other countries and on international cooperation that is successful and effective. Sweden is also dependent on good and trusting relations with other countries to access information that may be of importance for Sweden's security and to be able to take full part in various forms of activities for cooperation for peace and security. If it is not possible to bring legal proceedings against persons who have committed espionage-like acts aimed at sensitive information handled within the framework of international cooperation for peace and security in which Sweden is participating, this could affect Sweden's relations with other countries and partners, which could, in turn, result in defence and security policy consequences for Sweden by having an adverse effect on the willingness of other countries to engage in cooperation and exchanges of information in questions of importance for Sweden's security.

The protection under criminal law for sensitive information of importance for international cooperation for peace and security in which Sweden is participating and that does not meet the harm requirement in the espionage provision is neither comprehensive nor particularly strong. This is also so when account is taken of the fact that greater dependence on international collaboration in the area of security and defence policy may have the result that more information concerning Sweden's cooperation with other countries and organisations for peace and security is judged to be of such importance for Sweden's security that it may be covered by the espionage provision. But the espionage provision is still reserved for conduct that may have a negative impact in some substantial way on Sweden's security in the sense of the country's independence or existence.<sup>6</sup> This means that information that is only of indirect importance for Sweden's security mainly falls outside the scope of the espionage provision – and therefore also the scope of the other provisions in Ch. 19 of PC. In view of the importance of Sweden's international cooperation for peace and security, the protection under criminal law for information handled within the framework of such cooperation cannot be said to be fit for purpose.

---

<sup>6</sup>The report of the Inquiry on reinforced protection against the intelligence activities of foreign powers: "*Espionage and other unlawful intelligence activities*" [*Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet*] (SOU 2012:95), p. 206 and 207.



On the contrary, it is unsatisfactory that espionage-like acts aimed at such cooperation may, at worst, fall completely outside the punishable area and may, at best, only be punished as misuse of office or a breach of a duty of secrecy.

Moreover, the protection of such information under criminal law is much weaker in Sweden than in the other Nordic countries.

### **Criminalisation of espionage-like acts aimed at sensitive information handled within the framework of international cooperation is justified**

One important question in deliberations about whether some particular conduct should be criminalised is whether the reasons for criminalisation are strong enough to justify broader criminal responsibility. Or, to put it another way, whether the problem is one that should be solved through criminal law or whether there are other possibilities of solving it. Alternative sanctions and other possibilities of remedying the problem must also be taken into account. In addition, the effect of extending criminalisation should also be considered.

Ultimately, criminalisation of espionage-like acts aimed at sensitive information handled within the framework of international cooperation for peace and security in which Sweden is participating is based on an interest on safeguarding Sweden's security. However, in our view, the immediate and specific protective interest for criminal regulation should be Sweden's relation to another state or an international organisation. The protective interests that criminalisation is intended to safeguard are strong and argue for criminalisation as the method to choose.

The alternatives to criminalisation available, including protective security work, amendments to secrecy legislation, liability for damages and labour law sanctions, are, in our view, not sufficient to solve the problems of espionage-like acts aimed at sensitive information handled within the framework of international cooperation for peace and security in which Sweden is participating. In addition, there is reason to assume that a criminal sanction would be an effective means of countering espionage-like acts of this kind. In view of the interest that new criminal law regulation is intended to protect, Sweden's relation to another state or an international organi-

sation and – ultimately – Sweden’s security, there is also good reason to deploy society’s resources to take legal proceedings against these acts.

Regulation of this kind would also signal to other countries and partners that Sweden takes a serious view of these acts. In our view, criminalisation of espionage-like acts aimed at sensitive information handled within the framework of international cooperation for peace and security in which Sweden is participating is justified.

### **Drafting and classification of the provision**

We propose adding a new criminal provision to Ch. 19 of PC. The provision has been modelled on the espionage provision and covers espionage-like acts that relate to secret information concerning a matter whose revelation to a foreign power or association can result in serious harm to Sweden’s relation to another state or an international organisation. The offence is named foreign espionage. The criminal provision will only be applied to conduct that does not meet the requirements of Ch. 19, Sec. 5 of PC.

### **Protective interest**

The criminal provision is justified by the Swedish need to cooperate with other countries and international organisations. Ultimately the criminal provision is based on an interest of safeguarding Swedish security. However the most appropriate protective interest for this criminal regulation is Sweden’s relation to another state or international organisation. It follows from this that only acts that can endanger or impair Sweden’s foreign relations in a substantial way are covered by the criminal regulation. The requirement that the act may lead to serious harm to Sweden’s relation to another state or an international organisation highlights Sweden’s relations as the interest worthy of protection. Such regulation conforms to the present systematic approach regarding offences against Sweden’s security and is well in line with how countries including Norway, Finland and Denmark have chosen to protect information of the present kind.

## The criminal act

The punishable act consists, following the pattern of the offence of espionage, of someone without authorisation procuring, transmitting, giving or disclosing information whose revelation to a foreign power or association can cause serious harm to Sweden's relation to another state or an international organisation. The regulation also covers a person, without authorisation, producing or having any dealing with a written document, drawing or other object that contains any information referred to in the criminal provision.

### Requirement of direct intent to aid a foreign power or association

In common with what applies to espionage, and for the same reason as justified the restriction in that case, criminal responsibility is only considered when the conduct has taken place with direct intent. Here direct intent means the same as direct intent. Unlike what applies to espionage today, the punishable area is not limited to solely cover cases where the perpetrator's intent was to aid a foreign power. It is not likely that the groupings that usually occur in areas for international peace-support operations in which Sweden participates and that are affected in one way or another by the conflict that justifies the operations will always come under the definition of a foreign power even though they are, in practice, a power factor and a clear and real threat to an operation. To meet the need for criminalisation and the requirement of effective criminal legislation, the criminal provision also includes conduct that entails someone deliberately giving information to such a group or association. The term *foreign association* therefore refers to a grouping that represents an opposing interest but that does not necessarily need to be a foreign power. However, for the criminal provision to be applicable the actor concerned is required to hold a position of power. But there is no requirement that the grouping has to be organised in a particular way to be covered by the term. The following can be mentioned as examples of what can be covered by the term: the UCK guerrilla in Kosovo, warlords in Afghanistan and Al Shabaab in Somalia.

The reasons for letting the criminal provision also cover conduct that entails someone deliberately giving information to a *foreign association* are also applicable to the other provisions in Ch. 19 of PC that are of relevance here (espionage, unauthorised dealing with secret information and negligence with secret information). For this reason and in order to arrive at logical and consistent legislation we propose also amending these provisions to also cover cases where the perpetrator's intent was to aid a foreign association.

### **Requirement of serious harm to Sweden's relation to another state or international organisation**

A precondition for criminal liability is that a revelation of the information concerned to a foreign power or association may result in serious harm to Sweden's relation to another state or international organisation. *International organisation* means the same as in Ch. 2, Sec. 7 a of PC, i.e. an independent legal entity according to international law. These organisations are generally associations of states, examples being the UN, the EU, NATO and the OSCE. The requirement of *serious harm* means that only serious acts can result in criminal liability. The expression serious harm means that the threshold for a punishable act is higher than that the act, as in Ch. 15, Sec. 1 of PAISA for example, disturbs Sweden's international relations. So a precondition for criminal liability is that the act involves information of great importance where there can hardly be any doubt that disclosure can have serious consequences for Sweden's relation to the country with which it is collaborating or the international organisation. Conceivable examples of such consequences are that what has happened can result in Sweden being excluded from further cooperation or no longer being able to take part in the exchange of secret information. The Swedish body taking part in the cooperation is probably best placed to assess the consequences of information being disclosed through action that can be attributed to Swedish personnel. If the information results in the exposure of criminal or improper conduct as, for example, in the case when the Swedish UN official Anders Kompass disclosed that serious offences had been committed by UN personnel, that type of exposure should not be held to be capable of seriously harming Sweden's relation to the country or international organi-

sation concerned even though internal secrecy rules have been breached and the exposure have caused irritation in the body concerned. The requirement that, to result in criminal liability, a disclosure of secret information has to be unauthorised, also excludes reports of criminal offences to a competent body, for example, the Swedish Police Authority or the Swedish Prosecution Authority from the scope of the criminal provision.

The term serious harm also conforms well to the division into four protective security classes and the corresponding degrees of damage currently used by the Swedish Armed Forces that are proposed to be incorporated in a new protective security act.<sup>7</sup> They are in rising order: *limited*, corresponding to *minor damage*, *confidential*, corresponding to *not insignificant damage*, *secret*, corresponding to *serious damage*, and *top secret*, corresponding to *exceptionally serious damage*. The criminal provision is linked to serious damage, meaning that the two highest levels are covered by criminal liability. Authorities such as the Swedish Armed Forces, the Swedish Security Service and the Swedish Civil Contingencies Agency are likely to already have experience of making assessments of harm linked to these two protective security classes.

### **A limitation to secret information**

The punishable area – unlike what applies to espionage – is limited to acts that entail dealing with secret information, i.e. information covered by secrecy under PAISA, or some other statute. In the first place this ought to cover secrecy relating to foreign affairs under Ch. 15, Sec. 1 of PAISA and secrecy relating to defence under Ch. 15, Sec. 2 of PAISA, but other secrecy regulations such as those for the protection of intelligence activities under Ch. 18, Sec. 2 of PAISA could also be covered.

Criminal responsibility does not require that the information has actually been handled in an activity covered by PAISA or that the person who has relayed the information is subject to a duty of secrecy as long as the information would have been covered by a

---

<sup>7</sup> See the report of the Protective Security Act Inquiry “A new protective security act” [En ny säkerhetskyddslag] (SOU 2015:25) p. 55 and p. 329 ff.

secrecy provision if it had occurred in the activities of the public institutions. This means that information of a secret nature in private activities or in an international military operation etc., that is not referable to Swedish exercise of public authority may come within the punishable area. So the application of the criminal provision is not dependent on a formal examination of secrecy under PAISA. Nor is the handling of the information as secret in the activity a formal requirement for criminal responsibility. However, the perpetrator's intent also has to cover the fact that the information concerned a secret matter. This means that, in practice, the question of criminal liability would probably mainly be raised concerning information that has been kept secret in the activity and where this has been expressed in some way. In cases where the information has been handled as open information in the activity – even though it is subject to secrecy – the perpetrator is generally likely not to have had intent.

The limitation to information of a secret nature means that there are already considerable restrictions on the possibilities of spreading the information for publication in media protected by the fundamental laws. This is seen from provisions including Ch. 7, Sec. 3, points 2 and 3 and Ch. 7, Sec. 5, points 1 and 2 of FPA as well as Ch. 5, Sec. 3, points 2 and 3 of FLFE. For this reason alone the criminal provision is unlikely to result in any great change in terms of freedom of the press and freedom of expression.

### **Scale of penalties**

The acts that the criminal provision is intended to hit are of a serious nature. However, the criminal provision may cover acts of various kinds and gravity. At worst, this criminality may lead to very severe consequences for Sweden's foreign relations. A revelation of secret information may put human life at risk and cause great destruction. It can also lead to it not being possible to implement all or parts of an international peace operation at all or as planned. As stated above, criminal liability requires that the act concerned can result in serious harm to Sweden's relations with another state or to an international organisation. This means that the scale of penalties should be relatively severe in order to reflect the fact that there is reason

to take a serious view of the type of offence concerned. The scale of penalties must also have sufficient range to permit nuanced and differentiated sentencing and mean that a sentence corresponding to the severity of the offence can be imposed. The scale of penalties for the offence should therefore permit the imposition of a sentence of imprisonment for at most four years. In addition, given the nature of the offence there is a presumption of imprisonment.

### **Gross offence**

A separate offence of gross foreign espionage should be introduced. In the offence is gross, it should be possible to impose a sentence of imprisonment for at least two and at most eight years. In assessing whether the offence is gross, special consideration should – as is the case for espionage – be given to whether the act was of an exceptionally dangerous nature in view of an ongoing war or concerned a matter of great importance or whether the perpetrator disclosed something entrusted to them by reason of their position in public or private service.

### **Criminalisation of conduct without direct intent or through gross negligence**

We propose expanding the criminal provisions in Ch. 19, Sections 7–9 of PC so that an act that meets the objective requirements for foreign espionage, but that is carried out without the purpose of aiding a foreign power or association, or that is carried out through gross negligence, can lead to criminal responsibility for unlawful handing of secret information or negligence with secret information.

### **Criminal responsibility for attempt, preparation, conspiracy to commit an offence, negligent complicity in an offence and failure to expose or prevent an offence**

The provisions of Ch. 19, Sections 14 and 15 of PC on criminal responsibility for attempt, preparation, conspiracy to commit an offence, negligent complicity in an offence and failure to expose or

prevent an offence should be made applicable to foreign espionage to the same extent as they apply to espionage.

### **An expansion of the punishable area for offences against a duty of secrecy**

We propose expanding the provision in Ch. 20, Sec. 3 of PC on criminal liability for breach of a duty of secrecy to also cover disclosure of information of a secret nature in international cooperation for peace and security in which Sweden is participating. This is quite irrespective of whether the information is secret under Swedish law or some other statute. The crucial point is that the information would have been covered by secrecy if it had occurred in public activities. This expansion means that disclosures that are not serious enough to be punished under our proposals of new offences in Ch. 19 of PC can still be hit by criminal liability.

### **This criminalisation is consistent with the Instrument of Government and the European Convention on Human Rights**

The Instrument of Government (IG) contains fundamental provisions about freedom of expression and freedom of information. As regards freedom of the press and corresponding freedom of expression in certain other media, for example radio and television and similar transmissions as well as film, the provisions of FPA and FLFE are applicable. Freedom of expression and information are also protected in the European Convention on Human Rights.

Freedom of expression and freedom of information may be limited in law or – in respect of information that has come to a person's knowledge in public service or in the performance of official duties – with authority in law (Ch. 2, Article 20 IG). A limitation may only be imposed to satisfy a purpose acceptable in a democratic society. However, a limitation must never go beyond what is necessary with regard to the purpose that occasioned it; nor may it be carried so far as to constitute a threat to the free shaping of opinion. Nor may a limitation be imposed solely on grounds of a political, religious, cultural or other such opinion (Ch. 2, Article 21



IG). It follows from Ch. 2, Article 23 of IG that of freedom of expression and information may be limited in view of certain specified interests including national security, public order and public safety and the prevention and prosecution of crime. Otherwise freedom of expression and freedom of information may only be limited where particularly important grounds warrant doing so.

As mentioned above, freedom of expression is also protected by the European Convention on Human Rights. Under Article 10 (1) of the Convention everyone has the right to freedom of expression, which includes freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. However this right is not absolute. The exercise of freedom of expression may, under Article 10 (2), be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime and for preventing the disclosure of information received in confidence among other interests.

A criminalised prohibition of espionage-like acts that may harm Sweden's relations to another state or to an international organisation can include a limitation of both freedom of information and freedom of expression to the extent that information may not be procured and therefore cannot be conveyed to others either. A prohibition of this kind also hits the procuring and conveying of information for publication in the media. The ultimate purpose of the prohibition is to protect Sweden's security. This is a purpose that according to both IG and the European Convention is accepted as grounds for limiting freedom of expression and information. The criminalisation of espionage-like acts that may harm Sweden's relation to another state or an international organisation is thus consistent with both IG and the European Convention on Human Rights.

**The new offence should be covered by the regulations in Ch. 7, Sec. 3 FPA and Ch. 5 Sec. 3 FLFE and be an offence against freedom of the press and freedom of expression**

One of the fundamental principles of FPA and FLFE is the principle of sole responsibility. This means that only one of the generally many people who participated in the production of material protected by the fundamental laws bears the criminal responsibility for the content of the material and that other participants are therefore free from responsibility. In addition, IG and FLFE also contain rules that expressly protect a person who participated in the production of material protected by the fundamental laws, including the person who provided information for publication (freedom to communicate information) and the person who procured information intended for publication (freedom to procure information). In principle, freedom to communicate information means a freedom to communicate information for publication in media protected by the fundamental laws without the risk of punishment irrespective of whether the information is published. The freedom to procure information means that everyone has the right, with impunity, to procure information intended for publication in a medium covered by the fundamental laws.

The freedoms to communicate and to procure information are not absolute. Ch. 7, Article 3 of FPA set out the exceptions when a person communicating information for material protected by the fundamental laws or other participants in it can be held criminally responsible for their participation. The provisions refer both to the person communicating information under Ch. 1, Article 1, third paragraph of FPA, i.e. the person normally called the communicator, and a person who, without being responsible under the provisions of Ch. 8 of FPA on sole responsibility, contributes to material intended for insertion in printed matter as author or other originator or as editor. This provision means that the three cases given there are excluded from the scope of FPA and that provisions of ordinary law shall be applied instead. *Point 1* takes up the case where the participant commits high treason, espionage, gross espionage, gross unauthorised handling of secret information, insurrection, treason or betrayal of country, or any attempt, preparation or conspiracy to

commit such an offence. *Point 2* takes up the case where the participant commits intentional wrongful release of an official document to which the public does not have access, or release of such a document in contravention of a restriction imposed by a public authority at the time of its release. *Point 3* take up the case where the participant commits deliberate disregard of a duty of secrecy, in cases specified in a special act of law.

With respect the responsibility of a procurer, Ch. 7, Sec. 3, second paragraph of FPA states that if a person procures information or intelligence in order to publish it in a medium protected by the fundamental laws and thereby commits an offence referred to it the first paragraph, point 1 of the provision, then provisions of ordinary law, i.e. PC, concerning liability for such an offence apply.

FPA also contains an enumeration of the acts that are offences against the freedom of the press if they are committed by means of printed matter “and are punishable under law” (Ch. 7, Art 4 FPA). They include a number of offences against national security: for example, high treason, espionage, unlawful dealing with secret information and negligence with secret information. Offences against the freedom of the press also include certain acts that entail that the actual publication constitutes an unlawful publication of secret documents, an intentional disregard of certain enhanced secrecy and, in the event of war or immediate danger of war, other offences against national security than those specified in Ch. 7, Article 4 FPA (Ch. 7, Art 5 FPA). By means of a reference in FLFE, offences against freedom of the press shall be regarded as offences against freedom of expression if they are committed in material that is covered by FLFE and are punishable under law (Ch. 5, Article 1 FLFE).

Espionage, unauthorised dealing with secret information and negligence with secret information are thus offences against the freedom of the press under Ch. 7, Sec. 4 of FPA. This means that a person who has the sole responsibility can be convicted of such an act if it is committed in printed matter (following the procedure prescribed in FPA). Espionage, gross espionage and unauthorised dealing with secret information are also covered by Ch. 7, Sec. 3 FPA, which means that freedom to communicate and procure information do not apply in these cases. So the legislator has considered that the reasons for criminalisation in these cases are so

strong and that publication of information covered by the criminal provisions can result in such damage that freedom of the press and of expression have to give way to satisfy the purpose of the criminal regulation. Even though the immediate protective interest for foreign espionage and associated types of offences is not Sweden's security and even though the harm requirement is framed in a slightly different way from in the espionage provision, there are reasons to equate this criminal activity in this respect with the above-mentioned offences in Ch. 19 of PC. As stated, they involve serious criminal activity and a very important protective interest.

As with respect to the limitation of freedom of the press regarding espionage, gross espionage and unauthorised dealing with secret information, it is thus proportionate to limit freedom of the press regarding foreign espionage and associated types of offences by exempting them from freedom of the press. As regards the most serious types of offences, i.e. foreign espionage, gross foreign espionage and gross unauthorised dealing with secret information grounded in foreign espionage, it is also proportionate to exclude them from freedom to communicate and procure information, as is the case regarding their equivalents among espionage offences. This means, according to our proposal, that a person who is prosecuted for these gross offences – and who would normally be protected by freedom to communicate and procure information – will be subject to legal proceedings in a normal trial or freedom of the press trial even if their freedom to communicate/procure information related to publication in media protected by the fundamental laws. This proposal hereby links this regulation to the present handling of espionage offences. These offences involve direct intent or, in the case of gross unauthorised dealing with secret information, such flagrant conduct that the offences surely belong in the regular procedure for criminal matters. Such regulation also appears logical and consistent. We therefore propose amending the provisions of Ch. 7, Art 3–4 of FPA and corresponding provisions in FLFE so that foreign espionage, gross foreign espionage and gross unauthorised dealing with secret information grounded in foreign espionage be excluded from the freedom to communicate and procure information in Ch. 7, Art 3 of FPA and Ch. 5, Art 3 of FLFE and that these offences, along with an act that takes place by gross negligence, be included in the offences against the freedom of

the press in Ch. 7, Art 4 of FPA and therefore also in Ch. 5, Art. 3 of FLFE. We also propose including their inchoate offences (preparation, attempt and conspiracy) to commit foreign espionage and gross foreign espionage in the catalogue of offences. Not including the above-mentioned offences in the catalogue of offences would mean that there would be no penalty for committing the offences through publication in printed matter, which would appear remarkable in comparison with the present system. This obviously means an expansion of the offences against freedom of the press. Not doing so opens the way to the use of media protected by the fundamental laws in order to disclose secret information of the kind concerned to unauthorised persons. It is fully possible, as shown in detail in Ch. 5, that, in such a situation, a foreign power or association would be able to exploit the freedom of the press and of expression protected by the fundamental laws to get at information covered by the criminalisation proposed.

At the same time as the insertion of foreign espionage and associated offences into the catalogue of offences limits freedom of the press, it must be borne in mind that the special procedure that applies to the treatment of offences against freedom of the press is a way of safeguarding freedom of the press that is not found in most countries comparable with Sweden. The *instruction* in Ch. 1, Art. 4 of FPA and Ch. 1, Art. 5 of FLFE contributes to ensuring that no one will be convicted of offences against freedom of the press and freedom of expression except in cases involving expressions that are clearly beyond acceptable limits. This is because, under these provisions, any person entrusted with passing judgment on abuses of the freedom of the press and of expression or otherwise overseeing compliance with the fundamental laws should bear in mind that the freedom of the press and of expression are fundamental to a free society and always direct their attention more to the aim than the manner of presentation and, in case of doubt, acquit rather than convict. The right of the Chancellor of Justice to make a discretionary assessment and the possibility of examination by a jury of whether or not an expression is criminal function as protection for freedom of the press and of expression. In addition, foreign espionage and associated offences are limited to information of a secret nature, which, as stated, means that there are already considerable restrictions on the possibilities of spreading the

information for publication in media protected by the fundamental laws. For this reason alone the criminal provision is unlikely to result in any great change in terms of freedom of the press and freedom of expression.

## **The possibility of using coercive measures**

In view of the nature and seriousness of this criminal activity and the interest of effective and appropriate regulation in criminal law, there should be the same possibilities of using covert coercive measures – i.e. covert interception of electronic communication, covert surveillance of electronic communication, covert camera surveillance and covert localised interception – on suspicion of an intentional offence of the present kind as is the case of other comparable offences in Ch. 19 of PC. We therefore propose amending the provisions of Ch. 27, Sec. 2 of the Code of Judicial Procedure (CJP) so that a written communication between the suspect and a related person or between such related persons is seized from the suspect or a related person in a preliminary investigation into foreign espionage, gross foreign espionage, unauthorised dealing with secret information and gross unauthorised dealing with secret information originating in foreign espionage. We also propose amending the provision in Ch. 27, Sec. 2 of CJP so that the second paragraph states that covert localised interception may be used in a preliminary investigation into foreign espionage and gross foreign espionage.

The exemption from the notification obligation under Ch. 27, Sec. 33, third paragraph of CJP shall – as is the case with espionage and associated offences – also apply to a preliminary investigation into foreign espionage and gross foreign espionage and into unauthorised dealing with secret information and gross unauthorised dealing with secret information grounded in foreign espionage.

We also propose making the Act on measures to prevent certain particularly serious offences (2007:979) applicable to foreign espionage and gross foreign espionage and to gross unauthorised dealing with secret information grounded in foreign espionage. We also propose making the Act (2012:278) on the collection of information about electronic communication in the intelligence activities

of the law enforcement agencies applicable to foreign espionage and gross foreign espionage.

## **An expansion of Swedish criminal jurisdiction**

With the expansion of the concept of international security, the activities in international cooperation for peace and security in which Sweden is participating have grown in number and size at the same time as more and more categories of personnel are participating in international missions. There is a corresponding increase in the practical need for consistent rules about jurisdiction that regulate the jurisdiction of the posting state over its personnel. The local immunity usually enjoyed by posted international personnel under special agreements entails commitments for the posting state to maintain full jurisdiction over its personnel.

While persons belonging to the international staff of the Swedish Police Authority and other police officers, customs officers or officers of the Swedish Coast Guard who perform duties according to an international agreement are exempted under Ch. 2, Sec. 3 of PC from the requirement of dual criminality, there is no corresponding regulation for other civilian staff participating in international cooperation for peace and security. To the extent that posted individuals commit acts that are offences under Swedish legislation but that are not offences at the place where they are committed, it may therefore not be possible to bring legal proceedings against the individual in a Swedish court. The UN has pointed out in various contexts that it is up to Sweden and other posting states to maintain jurisdiction over posted personnel. The present situation means that, with respect to jurisdiction, Sweden is not fully living up to its international undertakings to punish offences committed by Swedish personnel participating in international missions within the UN framework.

We propose supplementing the provision in Ch. 2, Sec. 3 of PC to also make a clear exception from the requirement of dual criminality concerning offences committed by other civilians than persons belonging to the international staff of the Swedish Police Authority and other police officers, customs officers or officers of the Swedish Coast Guard who perform duties according to an international

agreement. Such an expansion thus not only means that the Swedish regulations on jurisdiction fulfil the international commitments made by Sweden. It also has the function of providing instruction and clarification, not least for the posted personnel concerned.

The proposed exception from the requirement of dual criminality is generally worded and covers all Swedish citizens or aliens habitually resident in Sweden who, in cases other than those referred to in Chap 2, Sec. 3, points 2–3 a of PC, are participating in an international mission within the framework of international cooperation for peace and security in which Sweden is participating. The new exception from the requirement of dual criminality is not limited to offences committed in the course of their duty but covers all offences committed when serving abroad.

In addition, we also propose a supplement to the exceptions made in Ch. 2, Sec. 5, second paragraph of PC so that prosecutions for these offences may be brought without authorisation to prosecute except regarding personnel from the foreign intelligence agencies.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken  
*dels* att 2 kap. 3 och 5 §§, 19 kap. 5, 7, 8, 14 och 15 §§ och 20 kap. 3 § ska ha följande lydelse,  
*dels* att det i 19 kap. ska införas två nya paragrafer, 5 a och 6 a §§ av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 3 §

För brott som begåtts utom riket döms även i annat fall än som avses i 2 § efter svensk lag och vid svensk domstol,

1. om brottet förövats på ett svenskt fartyg eller luftfartyg, eller om det begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg,

2. 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,

3. 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,

3 a. om brottet har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,

*3 b. om brottet har begåtts vid tjänstgöring utom riket av en svensk medborgare eller en utlänning med hemvist i Sverige, i annat fall än som avses i förevarande paragraf 2–3 a, inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i,*

4. om brottet förövats mot Sverige, en svensk kommun eller annan menighet eller en svensk allmän inrättning,

5. om brottet begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat och förövats mot en svensk medborgare, svensk sammanslutning eller enskild inrättning eller mot en utlänning med hemvist i Sverige,

6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplats-sabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, olovlig befattningsmed kemiska vapen, olovlig befattningsmed minor, osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, försök till sådant brott, brott som avses i 5 § samma lag, brott enligt lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, uppvigling som består i en omedelbar och offentlig uppmaning att begå folkmord eller om brottet riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning, eller

7. om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver.

## 5 §

Åtal för brott, som inom riket begåtts på ett utländskt fartyg eller luftfartyg av en utlänning som var befälhavare eller tillhörde besättningen på fartyget eller av någon annan anledning medföljde detsamma mot en sådan utlänning eller mot ett utländskt intresse, får inte väckas utan att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har meddelat förordnande om det.

Åtal för brott, som förövats utom riket, får väckas endast efter förordnande enligt första stycket. Åtal får dock väckas utan ett sådant förordnande, om brottet är osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol eller om brottet begåtts

1. på ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg,
2. av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,
3. vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,
4. i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,
  - 4 a. *vid tjänstgöring utom riket av en svensk medborgare eller en utlänning med hemvist i Sverige som, utom beträffande personal från försvarsunderrättelsemyndigheterna, i annat fall än som avses i föresvarande stycke 2–4, inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i,*
5. i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på ett fartyg eller luftfartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av nämnda stater, eller
6. av en svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot ett svenskt intresse.

## 19 kap.

### 5 §

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift om försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverknings sätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet döms, vare sig uppgiften är riktig eller inte, för spion-

Den som, för att gå främmande makt *eller sammanslutning* tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift om försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverknings sätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt vars uppenbarande för främmande makt *eller sammanslutning* kan medföra men för Sveriges säkerhet döms, vare sig

eri till fängelse i högst sex år. uppgiften är riktig eller inte, för spioneri till fängelse i högst sex år.

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

#### 5 a §

*Den som, i annat fall än som avses i 5 §, för att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer hemlig uppgift rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, döms för utlandsspioneri till fängelse i högst fyra år.*

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

#### 6 a §

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

*Vid bedömande 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 betrotts honom eller henne.*

## 7 §

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

Den som, utan syfte att gå främmande makt *eller sammanslutning* 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 §.*

## 8 §

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.

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* brottet är grovt *ska* särskilt beaktas, om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt *eller sammanslutning* eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom *eller henne*.

## 14 §

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

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

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 olovlig underrättelseverksamhet mot person döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift. Som stämpling till högförräderi ska även anses att träda i förbindelse med främmande makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att sådant brott kan begås.

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

## 15 §

Om någon, som med hänsyn till vad honom är *veterligt*, på grund av meddelad varning eller *eljest* bort inse att högförräderi,

Om någon, som med hänsyn till vad honom *eller henne* är *känt*, på grund av meddelad varning eller *annars* bort inse att hög-

trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift är å fårde, medverkar till gärningen, *dömes* till ansvar såsom för medhjälp därtill; dock *må ej* dömas till svårare straff än fängelse i två år.

förräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri*, *grovt utlandsspioneri* eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift är å fårde, medverkar till gärningen, *döms* till ansvar såsom för medhjälp därtill; dock *får inte* dömas till svårare straff än fängelse i två år.

## 20 kap.

### 3 §

Röjer någon uppgift, som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, *dömes*, om *ej* gärningen *eljest* är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år.

Röjer någon uppgift, som han *eller hon* är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han *eller hon* olovligen sådan hemlighet, *döms*, om gärningen *inte annars* är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år.

*För brott mot tystnadsplikt ska också dömas den som röjer en uppgift av hemlig natur i ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i.*

Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket, *dömes* till böter. I ringa fall *skall dock ej* dömas till ansvar.

Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första *eller andra* stycket, döms till böter. I ringa fall *ska dock inte* dömas till ansvar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 2, 20 d och 33 §§ rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 27 kap.

#### 2 §

En skriftlig handling får inte tas i beslag om

1. den kan antas innehålla uppgifter som en befattningshavare eller någon annan som avses i 36 kap. 5 § inte får höras som vittne om, och

2. handlingen innehas av honom eller henne eller av den som tystnadsplikten gäller till förmån för.

Ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående som avses i 36 kap. 3 §, eller mellan sådana närstående inbördes, får tas i beslag hos den misstänkte eller en närstående endast vid en förundersökning om

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

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

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

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

5. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 10, 10 a

5. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri*, *grovt utlandsspioneri*, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot per-



eller 10 b § brottsbalken, son enligt 19 kap. 1, 2, 5, 5 a, 6, 6 a, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

6. 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,

7. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, brott enligt 3 eller 3 a § 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

8. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 2–7, om en sådan gärning är belagd med straff.

Ett beslut enligt andra stycket 2–8 får meddelas endast av rätten eller åklagaren.

Om åklagaren har beslutat om beslag enligt tredje stycket, ska han eller hon utan dröjsmål anmäla åtgärden hos rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Om rätten finner att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet.

#### 20 d §

Med hemlig rumsavlyssning avses avlyssning eller upptagning som

1. görs i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud, och

2. avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller andra sammankomster som allmänheten inte har tillträde till.

Hemlig rumsavlyssning får användas vid en förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,

2. spioneri enligt 19 kap. 5 § brottsbalken, 2. spioneri, *utlandsspioneri eller grovt utlandsspioneri* enligt 19 kap. 5, 5 a eller 6 a § brottsbalken,

3. brott som avses i 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, 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 och det kan antas att brottet inte leder till endast böter,

4. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år och det är fråga om

a) människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken,

b) våldtäkt enligt 6 kap. 1 § första eller andra stycket brottsbalken,

c) grovt sexuellt tvång enligt 6 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken,

d) våldtäkt mot barn enligt 6 kap. 4 § första eller andra stycket brottsbalken,

e) grovt sexuellt övergrepp mot barn enligt 6 kap. 6 § andra stycket brottsbalken,

f) grovt utnyttjande av barn för sexuell posering enligt 6 kap. 8 § tredje stycket brottsbalken,

g) grovt koppleri enligt 6 kap. 12 § tredje stycket brottsbalken,

h) grov utpressning enligt 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken,

i) grovt barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § femte stycket brottsbalken,

j) grovt övergrepp i rättssak enligt 17 kap. 10 § tredje stycket brottsbalken,

k) grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64), eller

l) grov narkotikasmuggling enligt 6 § tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

5. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–3, om en sådan gärning är belagd med straff,

6. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 4, om en sådan gärning är belagd med straff och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

## 33 §

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

Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, behöver underrättelsen inte lämnas.

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

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

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

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

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

5. brott som avses i 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

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

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 7 kap.

#### 3 §

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;

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 ej är tillgänglig för envar eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; eller

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

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

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

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

## 4 §

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

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

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

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

3. spioneri, varigenom någon för att gå främmande makt *eller sammanslutning* till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift om försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut, eller något förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt *eller sammanslutning* 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 hemlig uppgift rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller*

4. obehörig befattning med hemlig uppgift, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt till handa begår gärning som avses under 3 och uppgiften rör något förhållande av hemlig natur; försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift; stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning det särskilt ska beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne;

*mellanfolklig organisation;  
försök, förberedelse eller stämpling till sådant utlandsspioneri;*

5. obehörig befattning med hemlig uppgift, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt *eller sammanslutning* till handa begår gärning som avses under 3 och uppgiften rör något förhållande av hemlig natur; försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift; stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning det särskilt ska beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt *eller sammanslutning* 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 till handa begår gärning som avses under 4; försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift; stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning det särskilt ska beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller samman-*

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

6. uppror, förövat med uppsåt att statsskicket ska med vapenmakt eller annars med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten ska på så sätt framtingas eller hindras, om 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 annars i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon missleder eller förråder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förråder egendom som är av betydelse för totalförsvaret eller begår annan liknande förrädisk gärning som är ägnad att medföra men för totalförsvaret eller innefattar bistånd åt fienden; försök, förberedelse eller stämpling till sådant

*slutning eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne;*

7. vårdslöshet med hemlig uppgift, varigenom någon av grov oaktsamhet begår gärning som avses under 5 eller 6;

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 framtingas eller hindras, om gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande; försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

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

landsförräderi eller landssvek;

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

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

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

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

12. brott mot medborgerlig frihet, varigenom någon utövar olaga hot med uppsåt att på-

landsförräderi eller landssvek;

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 har tillämpning, någon sprider falska rykten eller andra osanna påståenden, som är ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådana rykten eller påståenden eller bland krigsmän sprider falska rykten eller andra osanna påståenden som är ägnade att framkalla trolöshet eller modlöshet;

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

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

14. brott mot medborgerlig frihet, varigenom någon utövar olaga hot med uppsåt att på-



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

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

16. olaga hot, varigenom

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

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

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;

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

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

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 eller hennes myndighetsutövning, i annan verksamhet där det finns samma skydd som är förordat med myndighetsutövning eller vid biträde till åtgärd som omfattas av sådant skydd, för att tvinga honom eller henne till eller hindra honom eller henne från åtgärd däri eller hämnas för sådan åtgärd eller varigenom någon på så sätt förgriper sig mot den som tidigare utövat sådan verksamhet eller biträtt därvid för vad denne däri gjort eller underlåtit; försök eller förberedelse till sådant hot mot tjänsteman, såvida inte brottet, om det fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa;

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 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 olägen-

het angriper annan för att denne avlagt vittnesmål eller annars avgett utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom eller henne från att avge en sådan utsaga.

het angriper annan för att denne avlagt vittnesmål eller annars avgett utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom eller henne från att avge en sådan utsaga.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

## 1.4 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 kap.

#### 3 §

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

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

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 ej är tillgänglig för envar eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; eller

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

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

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

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §

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

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

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

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

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

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

andra stycket brottsbalken,

5. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten kommer att utövas på uppdrag av eller understödjas av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande makts räkning,

6. 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

7. mord, dråp, grov misshandel, synnerligen 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.

Tillstånd enligt första stycket får också meddelas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som avses i första stycket och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §

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

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.





## 2 Utredningens arbete och uppdrag

### 2.1 Utredningens uppdrag

#### 2.1.1 Direktiven

Enligt utredningsdirektiven ska vi kartlägga vilket skydd som för närvarande finns för uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. I vårt uppdrag ingår vidare att analysera vilka konsekvenser ett röjande av sådana uppgifter kan få för Sverige, svenska intressen och det samarbete som Sverige deltar i och ta ställning till om, och i så fall på vilket sätt, skyddet för denna typ av uppgifter behöver förstärkas, såsom t.ex. genom en straffrättslig reglering. Vi ska även analysera hur ett eventuellt förstärkt skydd förhåller sig till den grundlags-skyddade yttrande- och informationsfriheten samt Europakonventionen. Vi ska också analysera och ta ställning till om ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är nödvändiga.

Vi ska även lägga fram de författningsförslag som är nödvändiga och redovisa förslagens konsekvenser.

Våra direktiv (dir. 2016:42) bifogas som *bilaga 1*.

### 2.2 Hur arbetet har bedrivits

Utredningens arbete påbörjades i juni 2016. Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden. Utredningen har sammanträtt med de förordnade experterna sammanlagt nio gånger, varav en gång vid ett tvådagarssammanträde. Arbetet har även i

övrigt bedrivits i nära samråd med experterna. Utredningen har vidare sammanträtt med referensgruppen vid fem tillfällen.

Utredningen har under arbetets gång samrått och inhämtat upplösningar från Domstolsverket, Folke Bernadotteakademien (FBA), Försvarets radioanstalt (FRA), Kriminalvården, Kustbevakningen, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Polismyndigheten, Regeringskansliet, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten. Utredningen har även besökt Försvarsmakten (Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten), MSB, Polismyndigheten (Nationella operativa avdelningen), Säkerhetspolisen och FRA samt då sammanträttat med företrädare för myndigheternas olika verksamheter inom ramen för utredningsuppdraget.

Utredningen har under arbetets gång även samrått med företrädare för den finska, norska, danska, nederländska, tyska och kanadensiska motsvarigheten till Justitiedepartementet och/eller Försvarsdepartementet. Utredningen har dessutom besökt det norska Justisdepartementet och Forsvarsdepartementet samt det finska Försvarsministeriet och Justitieministeriet.

## 2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet omfattar 15 kapitel. *Kapitel 1* innehåller våra författningsförslag och i *kapitel 2* återfinns denna redogörelse för vårt uppdrag och arbete.

*Kapitel 3 och 4* innehåller en redogörelse för internationella samarbeten för fred och säkerhet och svenska myndigheters deltagande i sådana samarbeten. I *kapitel 5* lämnar vi en översiktlig beskrivning av underrättelseverksamhet. *Kapitel 6* innehåller en redogörelse för det skydd som finns för uppgifter som hanteras inom ramen för det internationella samarbetet för fred och säkerhet. I *kapitel 7* lämnar vi en redogörelse för säkerhetsskydd och hur känsliga uppgifter utbyts med andra stater och mellanfolkliga organisationer. *Kapitel 8 och 9* innehåller en redogörelse för hemliga tvångsmedel och svensk straffrättslig jurisdiktion. I *kapitel 10* redogör vi för tryck- och yttrandefriheten. En internationell jämförelse av skyddet för känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för internationella samarbeten för fred och säkerhet finns i *kapitel 11*.

Våra övervägande och förslag återfinns i *kapitel 12*.

I *kapitel 13* redovisar vi vår bedömning när det gäller tid för ikraftträdande och övergångsbestämmelser. *Kapitel 14* innehåller en beskrivning av de konsekvenser som kan förväntas om våra förslag genomförs. I *kapitel 15* följer slutligen en författningskommentar.



## 3 Internationella samarbeten för fred och säkerhet

### 3.1 Inledning

För att möta den bredd av utmaningar som det internationella samfundet står inför har samarbetet inom ramen för olika internationella och regionala organisationer ökat i betydelse de senaste åren. Samarbetet inom olika internationella och regionala organisationer bedöms t.ex. innebära att tillgången på efterfrågade förmågor säkras vid fredsinsatser runt om i världen, att legitimiteten för sådana insatser stärks samtidigt som den lokala förståelsen för konflikter och dess aktörer ökar. Genom samarbeten stärks också den regionala säkerheten samtidigt som risken för kriser minskar.

Den utveckling som skett på det säkerhets- och försvarspolitiska området har även inneburit att Sverige i högre grad än tidigare har kommit att samverka med andra länder. Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten kan delas in i bilateralt samarbete med enskilda länder respektive multilateralt samarbete inom ramen för olika organisationer. En mellanvariant är så kallad minilateralism, där mindre grupper av länder samlas kring olika projekt. Ett exempel på ett sådant samarbete utgörs av det nordiska försvarssamarbetet. Som exempel på Sveriges multilaterala samarbeten kan här nämnas engagemanget i FN, EU och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Regeringens försvars- och säkerhetspolitiska inriktning innebär att Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten bör fördjupas och att Sverige bör fortsätta det aktiva engagemanget och deltagandet i internationella

insatser, civila och militära, inom ramen för FN, EU, Nato och OSSE.<sup>1</sup>

Vår huvudsakliga uppgift är att analysera om det finns ett behov av att stärka skyddet för uppgifter av betydelse för de internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Sveriges engagemang i internationella samarbeten för fred och säkerhet har en lång tradition och syftar ytterst till att bidra till att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Ett sådant deltagande handlar i förlängningen också om att främja Sveriges nationella säkerhet och intressen. I grunden ligger en ambition att värna ett antal universella normer och värden såsom demokrati, mänskliga rättigheter, jämställdhet, mänsklig värdighet och utveckling. Som ett led i det internationella samarbetet på försvars- och säkerhetsområdet deltar Sverige i olika internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Som exempel på sådana insatser som Sverige deltar eller har deltagit i kan nämnas insatserna i Mali (Minusma) som leds av FN, insatsen utanför Somalias kust (Operation Atalanta) som leds av EU samt den Nato-ledda insatsen i Afghanistan (Isaf). Inom ramen för internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser och annat säkerhetsfrämjande arbete bidrar Sverige också med såväl civila som militära expertförmågor på individnivå, t.ex. poliser, annan personal från rättsväsendet och militärobservatörer. Detta sker genom bidrag till FN, EU, Nato och OSSE.

I detta kapitel lämnar vi en allmänt hållen redogörelse för de internationella organisationer och samarbeten för fred och säkerhet som torde ha störst betydelse för det svenska försvars- och säkerhetspolitiska arbetet. Utvecklingen som har lett fram till dagens svenska deltagande i internationella samarbeten för fred och säkerhet är emellertid intimt förknippad med den svenska säkerhets- och försvarspolitik, varför kapitlet inleds med en översiktlig redogörelse för denna. Kapitlet avslutas med en övergripande redogörelse för rollfördelningen mellan FN, EU och OSSE vid internationella insatser för fred och säkerhet samt något om det svenska deltagandet i internationella krishanteringsoperationer och svensk övningsverksamhet.

---

<sup>1</sup> Prop. 2014/15:109, "Försvarspolitik inriktning – Sveriges försvar 2016–2020", s. 46 f.

## 3.2 Den svenska säkerhets- och försvarspolitiken

### 3.2.1 Allmänt<sup>2</sup>

Den svenska säkerhetspolitiken är en del av samhällets samlade resurser för att möta hot och utmaningar mot vår säkerhet. Tidigare syn på säkerhet utgick från stater och en militär hotbild. I dag är utmaningarna och hoten mot vår säkerhet emellertid mer föränderliga och gränslösa än tidigare. Dagens hot mot vår säkerhet kan vara såväl antagonistiska som icke antagonistiska. Hoten är vidare gräns- och sektoröverskridande. I ett vidgat säkerhetsbegrepp inryms även icke-militära hot och icke-statliga aktörer. Det kan t.ex. röra sig om terrorism, organiserad brottslighet, avbrott i vitala system och flöden, sönderfallande stater, ekonomisk kris, politisk och religiös extremism, hot mot demokrati och rättssystem, socialt utanförskap, migrationsströmmar, hot mot värderingar, klimatförändringar, cyberhot, naturkatastrofer och pandemier samt väpnat angrepp. Utvecklingen av informationsteknologin utmanar vidare många traditionella föreställningar om säkerhetspolitikens omfattning, aktörer och logik.

Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att garantera landets politiska oberoende och självständighet. De säkerhetspolitiska målen – såsom de föreslagits av Försvarsberedningen och beslutats av riksdagen – är:

- att värna befolkningens liv och hälsa
- att värna samhällets funktionalitet
- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.<sup>3</sup>

För vår säkerhet är den territoriella integriteten avgörande. Flera hot och risker kan dock resultera i katastrofer och kriser utan att för den skull hota ett lands suveränitet eller territoriella integritet.

---

<sup>2</sup> Detta avsnitt härrör från information om Sveriges säkerhetspolitik på regeringens webbplats, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), den 22 augusti 2017, regeringens utrikesdeklarationer samt prop. 2008/09:140, "Ett användbart försvar", och försvarsberedningens betänkande, "Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid" (Ds 2014:20).

<sup>3</sup> Prop. 2014/15:109, "Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020", s. 20.

Gränsöverskridande samarbete, handel och integration främjar en positiv utveckling i stora delar av världen. Globalisering kan dock också innebära ökad sårbarhet genom att enskilda händelser snabbt kan få regionala eller globala återverkningar. I detta ligger en ökad sårbarhet mot säkerhetsshot som terrorism, spridning av massförstörelsevapen, organiserad brottslighet, pandemier och miljökatastrofer. När grundläggande värden som demokrati och mänskliga rättigheter kränks i andra delar av världen eller när samhällens funktionalitet bryter samman till följd av exempelvis väpnade konflikter är detta således en angelägenhet för hela det internationella samfundet, eftersom det kan äventyra såväl nationell som internationell fred och stabilitet.<sup>4</sup>

Sverige är ett av världens mest globaliserade länder med ett omfattande handelsutbyte. Sveriges säkerhet byggs därmed bäst solidariskt tillsammans med andra. Hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer. De säkerhetspolitiska möjligheter och utmaningar som Sverige ställs inför delas i hög utsträckning av övriga Europa. Sambandet mellan Sveriges säkerhetspolitik och europapolitiken blir således uppenbar. Samarbetet inom EU intar också en särställning i den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken. Det går inte att föreställa sig en militär konflikt i vårt närområde som enbart skulle påverka ett land. Sveriges säkerhet stärks därmed genom europeisk integration. Det ligger också i Sveriges intresse att genom nära samarbete stärka medlemsstaternas gemensamma säkerhet samtidigt som EU, genom att vara en effektiv säkerhetspolitisk aktör, kan verka för en fredlig och demokratisk utveckling i omvärlden. Medlemskapet i EU innebär vidare att Sverige ingår i en politisk allians, där medlemsländer inte har försvarsförpliktelser i förhållande till varandra, men tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Det förväntas att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Regeringen har därför vid upprepade tillfällen uttalat att Sverige bör ha förmågan att kunna ge och ta emot militärt stöd. Målet för det militära för-

---

<sup>4</sup> Försvarsberedningens rapport, ”Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid” (Ds 2014:20), s. 21 f.



svaret ska vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet.

Sverige är en aktiv och solidarisk partner i arbetet för stabilitet och säkerhet i Europa och omvärlden. Sverige bidrar till krishanteringsinsatser under EU:s, FN:s och Natos ledning, vilket leder till ökad säkerhet regionalt och globalt. Nato är en central aktör för europeisk säkerhet och integration samt för internationell krishantering. En stark transatlantisk länk är vidare av vital betydelse för Sveriges och hela Europas stabilitet och säkerhet. Sveriges samarbete med Nato och USA är ett uttryck för viljan att vara en del av och stärka den transatlantiska säkerhetspolitiska gemenskapen. För Sverige är dock säkerheten och samarbetet i vårt närområde av särskild betydelse. Det nordiska samarbetet inom det säkerhetspolitiska området har också fördjupats och utvidgats de senaste åren. De nordiska länderna har i sammanhanget även ett utvecklat samarbete med Estland, Lettland och Litauen, vilket kan ses som ett komplement till och en naturlig utveckling av de europeiska och euroatlantiska samarbetena.

### 3.2.2 De aktuella hoten mot Sverige<sup>5</sup>

De hot som i dag bedöms kunna få konsekvenser för Sveriges säkerhet är delvis av annan karaktär än tidigare. Numera utgörs hoten av t.ex. internationell terrorism, andra typer av grov internationell brottslighet, spridning av massförstörelsevapen samt framställning och transport av vapen, komponenter och teknologi. Den ryska aggressionen mot Ukraina och den illegala annekteringen av Krim 2014 utgör vidare den största utmaningen mot den europeiska säkerhetsordning som etablerades för ett kvarts sekel sedan. Ryssland har kränkt grundläggande folkrättsliga principer, såsom stater rätt till territoriell integritet och politiskt oberoende, liksom FN-stadgans våldsförbud. Ryssland har således visat sig berett att bryta mot ingångna överenskommelser och etablerade

---

<sup>5</sup> Detta avsnitt bygger på prop. 2014/15:109, "Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020", Försvarsberedningens rapport, "Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid" (Ds 2014:20) och Utredningen om säkerhetsskyddslagens beskrivning av de aktuella hoten mot Sverige i utredningens betänkande, "En ny säkerhetsskyddslag" (SOU 2015:25), s. 226 ff.

europiska normer. Att detta lett till kraftigt negativa reaktioner i omvärlden, och försvagat den ryska ekonomin, har inte utgjort något hinder för, vad Försvarsberedningen betecknade som, en oberäknelig rysk politisk ledning.

Vid dagens hotbedömningar har civila verksamheter kommit att stå i fokus på ett helt annat sätt än tidigare. Främmande staters underrättelseverksamhet har breddats mot forskning och utveckling inom civila områden samt mot politiska frågor och information som rör samhällsviktiga system. Enligt Säkerhetspolisen pågår det i dag politisk, ekonomisk, militär och teknisk-vetenskaplig underrättelseverksamhet samt flyktingspionage. Målen som främmande makts underrättelsetjänster visat intresse för är bl.a. statsledningen, myndigheter, försvar, forskning och industri samt oppositionella och utländska intressen. Underrättelseinhämtningen sker t.ex. med hjälp av mänskliga källor, elektroniska angrepp, signalspaning, flyg- och satellitspaning och öppna källor (se vidare om underrättelseverksamhet i kapitel 5).

Ett av de i dag allvarligaste hoten mot svensk säkerhet utgörs enligt Säkerhetspolisen av elektroniska angrepp. Det är framför allt de tre miljöfaktorerna digitalisering, globalisering och outsourcing som påverkar riskbilden och som underlättar eller skapar nya förutsättningar för hot. Utvecklingen med utflyttning av väsentliga funktioner i samhällsviktig verksamhet till utlandet, t.ex. inom energiförsörjningen, har inneburit att sårbarheten har förändrats. Informationsteknikens utveckling ger vidare ökade möjligheter till att subversivt påverka den dagliga informationsbilden för samhällets invånare. Det finns exempel på att främmande makts underrättelsetjänster har förmåga att automatiserat och i stor omfattning påverka innehållet i sociala media. När det gäller terrorism konstaterar Säkerhetspolisen, utifrån andra länders erfarenheter, att det finns exempel på såväl attentatsplanering och genomförda attentat som hot mot transporter, rättsväsende och annan myndighetsutövning. Hoten härrör framför allt från våldsförjämmande islamister.

Enligt Försvarsmakten utgörs de potentiella hoten mot Sverige och Försvarsmakten numera i allt större utsträckning av annan säkerhetshotande verksamhet än konventionella stridskrafter. Försvarsmakten har sedan några år tillbaka noterat ett ökat intresse från främmande makts underrättelsetjänst riktat mot svensk försvarsförmåga, försvarspolitik, forskning och teknikutveckling samt

Sveriges förhållanden till andra nationer och organisationer. Den tekniska utvecklingen i form av bl.a. dator- och nätverksattacker för att utnyttja samhällets beroende av informationsteknologi för att åstadkomma skada på såväl civila som militära kritiska funktioner gör Försvarsmakten sårbar för t.ex. sabotage. Privatiseringen av traditionellt sett statliga verksamheter i kombination med Försvarsmaktens ökade nyttjande av civil teknik och privatägd infrastruktur ger främmande makt nya möjligheter att inhämta information om och påverka nationella skyddsvärden av strategisk betydelse. Främmande underrättelseaktörers möjlighet att inhämta information som i Sverige betraktas som öppen kan också utgöra underlag i militär planering mot svenska mål. Hotet avseende terrorism riktad mot Försvarsmakten har ökat på senare tid. Enligt Försvarsmakten har våldsfrämjande islamistiska aktörer sannolikt avsikten att angripa mål i Sverige eller att attackera svenska intressen utomlands, t.ex. i samband med internationella insatser.

På informationssäkerhetsområdet konstaterar Försvarets radioanstalt att det finns ett reellt hot mot Sverige och svenska intressen. Enligt Försvarets radioanstalt utförs it-angrepp ständigt, och de kommer från resursstarka och kunniga aktörer som har uttalade mål och syften med sina angrepp. Det kan vara underrättelseinhämtning, ekonomisk brottslighet, industrispionage och olika former av påverkan. Försvarets radioanstalt anser att det finns kunskap om hur informationsteknik kan användas för att orsaka skada och att denna kunskap är ett växande hot. Hotet riktar sig främst mot samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur. Många terrorgrupper har etablerat sin närvaro på internet. It-angreppen, hoten och de huvudsakliga förändringsfaktorerna blir alltmer sofistikerade och riktade. Antagonistiska aktörer utnyttjar samhällets sårbarheter på ett systematiskt sätt. Enligt Försvarets radioanstalt beror dock hotbilden också på omvärldshändelser och på hur Sverige och svenska medborgare agerar i olika sammanhang.

### **3.2.3 Vad inbegrips i begreppet internationella samarbeten för fred och säkerhet?**

Enligt våra direktiv ska vi analysera om det finns ett behov av att stärka skyddet för uppgifter av betydelse för de internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Vad som

inbegrips i de *internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i* framgår emellertid inte. Det finns inte heller någon allmänt vedertagen definition av detta uttryck. Som exempel på sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet nämns dock i direktivet det svenska deltagandet i olika civila och militära internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser inom ramen för FN, EU, Nato och OSSE. Begreppet internationella samarbeten för fred och säkerhet omfattar dock rimligtvis även annat internationellt samarbete som Sverige deltar i. Nedan redogör vi för vad vi i detta sammanhang anser bör inbegripas i uttrycket och därmed omfattas av vårt uppdrag.

*Fred* betyder enligt Nationalencyklopedin frånvaro av krig och markerar således avslutningen på ett krig eller ett tillstånd mellan två krig (negativ fred). Ibland används emellertid begreppet i en vidare och mer utopisk mening och avser då en strävan mot genuint fredliga relationer mellan sociala grupper och nationer i ett samhälle där man försöker dela upp alla tillgångar rättvist, motarbetar olika sorters förtryck m.m. (positiv fred).<sup>6</sup>

I försvars- och säkerhetspolitiska sammanhang talas ofta om fredsfrämjande insatser, fredsbevarande insatser och fredsframtvingande insatser. Det som kallas *fredsfrämjande insatser* bygger i regel på beslut av FN, men någon enhetlig definition av sådana internationella insatser finns varken i FN-stadgan eller nationellt i Sverige. I stället har en avgränsning av vad som anses höra till fredsfrämjande verksamhet vuxit fram efterhand. I Sverige har begreppet fått inkludera konfliktförebyggande, fredsskapande, fredsbevarande, fredsframtvingande och fredsfrämjande insatser. Avväpning och avrustning har också ansetts kunna ingå som fredsfrämjande åtgärd. Med *fredsbevarande insatser* avses i traditionell bemärkelse insatser som görs efter ett freds- eller eldupphöravtal. Insatserna baseras på parternas medgivande samt på en opartisk inställning till konflikten. Med *fredsframtvingande insatser* har avsetts sådana insatser som utförs för att med militärt våld, eller hot om militärt våld, upprätthålla eller återställa fred i ett område. Insatsen kan ske utan medgivande från parterna i konflikten.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Nationalencyklopedin, fred, [www.ne.se](http://www.ne.se) (hämtad 2016-11-18).

<sup>7</sup> Se Fredsinsatsutredningens betänkande, "Våld och tvång under internationella militära insatser" (SOU 2011:76), s. 43 f.

Den allmänna betydelsen av *säkerhet* är enligt Nationalencyklopedin resultatet av åtgärder eller egenskaper som minskar sannolikheten för att olyckor eller andra oönskade händelser ska inträffa. Begreppet säkerhet används ofta som motsats till risk där hög säkerhet ger liten risk. Så är t.ex. säkerhetsavstånd det kortaste avstånd från en viss verksamhet på vilket man kan vistas utan (eller med liten) risk för skador, olyckor eller annan negativ påverkan. Riskhantering och säkerhetsarbete syftar till att minimera riskerna och öka säkerheten.<sup>8</sup>

Den svenska *säkerhetspolitiken* är en del av samhällets samlade resurser för att möta hot och utmaningar mot vår säkerhet. Som vi redogjort för i avsnitt 3.2.1 utgick tidigare syn på säkerhet från stater och en militär hotbild. I dag är utmaningarna och hoten mot vår säkerhet emellertid mer föränderliga och gränslösa än tidigare. I ett vidgat säkerhetsbegrepp inryms även icke-militära hot och icke-statliga aktörer. Det kan t.ex. röra sig om terrorism, organiserad brottslighet, avbrott i vitala system och flöden, sönderfallande stater, ekonomisk kris, politisk och religiös extremism, hot mot demokrati och rättssystem, socialt utanförskap, migrationsströmmar, hot mot värderingar, klimatförändringar, cyberhot, naturkatastrofer och pandemier samt väpnat angrepp. De potentiella hoten mot Sverige utgörs således i allt större utsträckning av annan säkerhetshotande verksamhet än konventionella stridskrafter.

Som vi redogjort för ovan nämner utredningsdirektivet det svenska deltagandet i olika civila och militära internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser inom ramen för FN, EU, Nato och OSSE som exempel på internationellt samarbete för fred och säkerhet. Sådana insatser bör därmed inbegripas i begreppet internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Enligt vår mening bör det emellertid också stå klart att de fredsbevarande och fredsframtvängande insatser som Sverige deltar i inom ramen för FN, EU, Nato och OSSE också ska inbegripas i begreppet. Även deltagandet i militära övningar av olika slag bör inbegripas. Därutöver bör även andra säkerhetsfrämjande internationella samarbeten för att avvärja sådana hot och utmaningar mot vår säkerhet som nämnts ovan inbegripas i begreppet internationella samarbeten på fred och säkerhet som Sverige deltar i.

---

<sup>8</sup> Nationalencyklopedin, säkerhet, [www.ne.se](http://www.ne.se) (hämtad 2016-11-18).

Som exempel på det senare kan t.ex. nämnas rättsligt samarbete, polissamarbete och underrättelsesamarbete. Rent biståndssamarbete bör dock falla utanför definitionen. Någon legaldefinition på vad som avses med begreppet finns inte. Vad som faller inom området måste avgöras från fall till fall mot bakgrund av syftet med samarbetet. För att Sverige ska anses delta i samarbetet måste detta grunda sig på ett beslut som fattats av Riksdagen, regeringen eller en myndighet med stöd av lag. I detta sammanhang bör nämnas att Sida, som ansvarar för ungefär hälften av det totala svenska biståndet, även deltar i olika internationella samarbeten för fred och säkerhet. Ungefär en tredje del av Sidans insatser har i dag konfliktförebyggande, fred och säkerhet som huvudsyfte eller delsyfte<sup>9</sup>. Inom ramen för sådana insatser kan Sida exempelvis komma att skicka åklagare och domare m.fl. till ett insatsområde. Huruvida den utsända personalen i dessa fall ska anses ingå i en insats som inbegrips i begreppet internationella samarbeten på fred och säkerhet som Sverige deltar i, får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

### **3.3 Förenta nationerna (FN)**

#### **3.3.1 Bakgrund**

FN är en mellanstatlig organisation grundad 24 oktober 1945 för att främja internationellt samarbete. Vid bildandet hade FN 51 suveräna stater som medlemmar. I dag har organisationen 193 medlemsstater, vilket innebär att nästan samtliga av världens självständiga nationer är medlemmar. FN:s arbete spänner över tre brett definierade områden: fred och säkerhet, utveckling och fattigdomsbekämpning samt mänskliga rättigheter.

Sedan starten 1945 har FN varit den viktigaste aktören i det internationella samfundet och en hörnsten i arbetet för internationell säkerhet. Enligt FN-stadgan (Förenta Nationernas stadga och stadga för den internationella domstolen) ska FN arbeta för internationell fred och säkerhet, mänskliga rättigheter och social utveckling. FN-stadgan anger FN:s uppgifter, befogenheter, arbetsord-

---

<sup>9</sup> [www.sida.se](http://www.sida.se)

ning och organisation. Den preciserar också medlemsländernas rättigheter och skyldigheter gentemot organisationen och varandra.

FN-stadgan baseras på ett våldsförbud (art. 2.4) som garant för internationell fred och säkerhet. Våldsförbudet är inte absolut. FN-stadgan anger två tydliga undantag från våldsförbudet, staternas rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar vid händelse av ett väpnat angrepp (art. 51) och beslut av FN:s säkerhetsråd om tvingande åtgärder (inklusive inrättandet av militära styrkor) om det föreligger hot mot eller brott mot internationell fred och säkerhet i enlighet med FN-stadgans kapitel VII. Genom det sistnämnda undantaget har FN ett viktigt redskap till sitt förfogande i sitt uppdrag att säkerställa internationell fred och säkerhet, inte minst genom möjligheten att inrätta internationella militära insatser.

Generalförsamlingen är FN:s centrala organ där varje nation kan framföra sin uppfattning och bli hörd av de andra nationerna i vilken fråga det än må vara. Alla medlemmar i FN representeras i generalförsamlingen med en röst. Särskilt viktiga frågor avgörs med två tredjedelars majoritet av de röstande. FN:s mest inflytelserika organ är emellertid säkerhetsrådet. Medan generalförsamlingen kan diskutera vilket globalt problem som helst, ägnar sig säkerhetsrådet enbart åt frågor som rör fred och säkerhet. Rådet har fem permanenta medlemmar – Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien och USA – samt tio ickepermanenta medlemmar. De senare väljs på två år av generalförsamlingen. Sedan den 1 januari 2017 är Sverige medlem i säkerhetsrådet, något som Sverige varit vid tre tillfällen tidigare (1957–58, 1975–76 och 1997–98). Beslut i säkerhetsrådet är bindande för hela FN:s medlemskrets och kräver enligt stadgan nio röster samt att ingen permanent medlem utnyttjar sin vetorätt och röstar emot. Det dagliga arbetet i FN utförs av sekretariatet. Sekretariatet utför tjänster som de andra huvudorganen behöver för sin verksamhet och följer de riktlinjer som beslutats av dem. Generalsekreteraren fungerar som chef för sekretariatet. Han eller hon biträds av en stab med internationella tjänstemän.

FN:s säkerhetsråd har av medlemsstaterna fått huvudansvaret för att upprätthålla internationell fred och säkerhet och är det enda organ som kan ge folkrättsgrundande och universella mandat för fredsfrämjande insatser samt införande av sanktioner. Säkerhetsrådet har således långtgående befogenheter och kan med stöd av FN-stadgans kapitel VII fastställa att en situation i ett land utgör

ett hot eller brott mot freden, liksom vilka åtgärder som ska vidtas för att upprätthålla eller återställa freden. Säkerhetsrådet har i sin praxis tydligt visat att hot mot freden inte enbart förutsätter förekomsten av en väpnad konflikt eller brott mot våldsförbudet, utan även kan uppkomma till följd av icke-militära faktorer, t.ex. storskaliga flyktingströmmar och kränkningar av mänskliga rättigheter.

FN:s första fredsbevarande insats påbörjades 1948. Sedan dess har den fredsbevarande verksamheten utvecklats snabbt både kvalitativt och kvantitativt, särskilt under de senaste 20 åren. Den traditionella uppgiften att övervaka fredsavtal har i dag till stor del ersatts av mera aktiva insatser där våld ibland används för att t.ex. skydda civilbefolkningen. Utvecklingen har också gått mot så kallade multifunktionella insatser, där fredsskapandet är ett första steg som följs av långsiktig återuppbyggnad och utveckling. Ofta sker multifunktionella insatser med tätt samarbete mellan militära och civila aktörer.

Det svenska stödet till FN:s arbete sker genom politik- och idéutveckling, aktivt deltagande i FN:s olika organ och i reformprocesser, ekonomiska bidrag och tillhandahållande av personalresurser till organisationens olika verksamheter. Sverige bidrar t.ex. med militärobservatörer, stabsofficerare, poliser och kriminalvårdare samt annan civil personal till en rad FN-insatser.

### **3.3.2 FN-stadgan och olika typer av internationella militära insatser som kan etableras av säkerhetsrådet**

När säkerhetsrådet beslutar om internationella militära insatser fastställer rådet insatsens mandat (dvs. uppgifter, omfattning, placering och tid i området etc.) genom en säkerhetsrådsresolution och uppmanar samtidigt medlemsländerna att ställa trupp till insatsens förfogande. Mandatet utformas utifrån den uppkomna situationen och skiljer sig därför åt mellan olika insatser. Skillnaderna i mandaten beror framför allt på om den internationella militära insatsen är beslutad i enlighet med FN-stadgans kapitel VI eller VII, se vidare om detta nedan.

Säkerhetsrådet kan ge mandat till fredsbevarande operationer som inte innefattar ett våldsmandat. De fredsbevarande trupperna assisterar då genom att skapa en stabil grund för fred i en stat som härjats av krig. Trupperna hjälper till att bevaka och implementera



fredsavtal och med fredsbyggande efter en konflikt. Detta gör man med olika medel, t.ex. genom:

- att främja mänsklig säkerhet och demokratiska maktfördelnings-system
- att bistå med valobservatörer
- att stärka rättssystem och polis genom så kallade säkerhetssektor-reformer
- social och ekonomisk utveckling.

Om säkerhetsrådet vill att soldaterna ska kunna skydda civila med våld så ges operationen ett kapitel VII-mandat. Man brukar då tala om fredsframtvingande operationer (på engelska *peace enforcement*). I de fredsbevarande och fredsframtvingande insatserna dominerar den uniformerade personalen, dvs. militär och polis. I politiska och fredsuppbyggande insatser är huvuddelen av personalen civil.

### Kapitel VI-insatser

Enligt stadgans kapitel VI – som träder i funktion när en tvist mellan stater utgör en fara för internationell fred och säkerhet – är det de medlemsstater som är parter i tvisten som bär ansvaret för att tvisten löses med fredliga medel. Kapitel VI utpekar de frivilliga och fredliga förhandlings- och medlingsmöjligheter som stater är skyldiga att vidta för att inte sätta internationell fred och säkerhet i fara. Säkerhetsrådet kan endast uppfordra medlemsstaterna att lösa tvisten med fredliga medel och föreslå lämpliga tillvägagångssätt, men saknar maktbefogenheter att tvinga medlemsstaterna att vidta de åtgärder rådet föreslår.

Om FN föreslår att en internationell militär insats ska inrättas under FN-stadgans kapitel VI (ofta kallade *fredsbevarande insatser*) är den internationella militära insatsen ett av flera redskap som syftar till att med fredliga medel undanröja faran för freden. Eftersom insatsen inte har stöd i säkerhetsrådets maktbefogenheter under FN-stadgans kapitel VII är insatsen beroende av de inblandade parternas samtycke, vilket förutsätter att insatsen agerar opartiskt och förtroendeskapande för att möjliggöra en återgång till

normala relationer mellan de tvistande staterna. Samtycket avser den internationella militära insatsens närvaro på den mottagande statens territorium och innebär inte att de truppbidragande staterna getts behörighet att besluta om truppens vålds- och tvångsbefogenheter på den mottagande statens territorium. Den vålds- och tvångs-användning som är tillåten baseras i princip endast på individens rätt till självförsvar (nödvärnsrätten enligt svensk rätt), och är således relativt begränsad.

Insatser enligt FN-stadgans kapitel VI präglas således av att de baseras på parternas samtycke, saknar våldsbefogenheter utöver självförsvar och att insatsernas uppgifter, exempelvis att övervaka ett eldupphör-, freds- eller gränsavtal, är begränsade till att opartiskt övervaka och rapportera iakttagelser av betydelse för de inblandade parterna.<sup>10</sup>

## Kapitel VII-insatser

Internationella militära insatser som inrättas genom ett säkerhetsrådsbeslut där kapitel VII i FN-stadgan utgör den rättsliga grunden kallas för kapitel VII-insatser. FN-stadgans kapitel VII träder i funktion vid hot eller brott mot freden, och det är säkerhetsrådet som har ansvaret för att upprätthålla och återställa freden. Enligt stadgan är det säkerhetsrådet som avgör om en situation utgör ett hot eller brott mot freden, och rådet fastställer även vilka åtgärder som ska vidtas för att upprätthålla eller återställa freden. Vid internationella militära insatser under FN-stadgans kapitel VII är säkerhetsrådets beslut utformade på sådant sätt att besluten är tvingande för de medlemsstater som hotar internationell fred och säkerhet under det att övriga medlemsstater uppmanas att ställa militär trupp till förfogande för insatsen. När säkerhetsrådet beslutar om internationella militära insatser fastställer rådet, på motsvarande sätt som i fråga om kapitel VI-insatser, insatsens mandat. Detta utformas utifrån den aktuella situationen, och skiljer sig därför åt mellan olika insatser. Samtycke från den mottagande staten är inte en nödvändig rättslig förutsättning för att inrätta en kapitel VII-

---

<sup>10</sup> Fredsinsatsutredningens betänkande, "Våld och tvång under internationella militära insatser" (SOU 2011:76), s. 55 f.

insats. Ett sådant samtycke har dock visat sig vara viktigt i praktiken, inte minst eftersom avsaknaden av samtycke kan försvåra insatsen i flera avseenden. Bristen på samtycke kan i värsta fall leda till att insatsens personal dras in i en väpnad konflikt.

I kapitel VII-insatser kan våld och tvång användas för att lösa tjänsteuppgifter. Användningen av våld och tvång kan därmed gå utöver individens rätt till självförsvar (nödvärnsrätten), och t.ex. omfatta rätten att använda dödligt våld för att lösa de uppgifter som anges i resolutionen. De medlemsstater som deltar i dessa insatser bemyndigas av säkerhetsrådet att använda våld och tvång på den mottagande statens territorium genom att rådet auktoriserar dem att vidta "alla nödvändiga åtgärder" (eller motsvarande formuleringar) i fullgörandet av insatsen. Härigenom kan medlemsstaterna delta i den internationella militära insatsen och använda våld och tvång inom den mottagande statens territorium, utan hinder av det internationella våldsförbudet.<sup>11</sup>

### 3.4 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)

OSSE är världens största regionala säkerhetsorganisation med medlemmar runt hela jordklotet. Organisationen bildades i början av 1970-talet som ett forum för pågående politiska förhandlingar mellan öst och väst, kallat ESK (Europeiska säkerhetskonferensen). Under 1993 fick ESK ställning som regional organisation i FN enligt FN-stadgans kapitel VIII. År 1995 bytte ESK namn till OSSE.

OSSE inkluderar samtliga länder i Europa inklusive Ryssland och Kaukasus samt Centralasien och Nordamerika. Utgångspunkten för samarbetet inom OSSE är ett brett säkerhetsbegrepp, som omfattar både staters och individers säkerhet och rättigheter, och dess verksamhet inkluderar såväl rustningskontroll som ekonomisk, miljömässig och mänsklig säkerhet. OSSE arbetar med allt från övervakning av de mänskliga rättigheterna till valobservationer, polisutbildning, förebyggande av väpnade konflikter, nedrustning av konventionella vapen, begränsning av gränsöverskridande organiserad brottslighet

---

<sup>11</sup> Fredsinsatsutredningens betänkande, "Våld och tvång under internationella militära insatser" (SOU 2011:76), s. 56 f.

och olika former av tyst diplomati. Fokus ligger på konfliktförebyggande, krishantering och demokratiutveckling i fält.

Till skillnad från många andra internationella organisationer bygger OSSE inte på ett folkrättsligt traktat. OSSE:s åtaganden är politiskt, men inte juridiskt, bindande. Dessa åtaganden – OSSE:s så kallade *acquis* – utgör organisationens normativa grund. Arbetet i OSSE leds av ett ordförandeland som väljs på årlig basis. OSSE:s högsta beslutande organ är toppmötena, då de deltagande ländernas stats- eller regeringschefer samlas. Mötena äger rum ungefär vart tredje år. Beslutsfattandet inom OSSE bygger på principen om konsensus, det vill säga alla länders samtycke. Detta har ansetts hämma verksamheten och göra organisationens beslutsfattande trögt. Näst toppmötet är ministerrådet organisationens högsta beslutande organ. Ministerrådet, även kallat ministermötet, träffas normalt en gång om året på utrikesministernivå. Organisationens löpande verksamhet leds av det permanenta rådet i Wien. I det permanenta rådet representeras de deltagande staterna av sina OSSE-ambassadörer, som möts varje vecka. Under rådet finns ett antal arbetsgrupper som sammanträder så gott som dagligen.

OSSE har en omfattande fältverksamhet där organisationen utgör ”öga och öra” i de länder där demokratin och respekten för mänskliga rättigheter är svag. Detta kan i sin tur göra att entusiasmen för att vara värdland för en mission är begränsad.

För att öka förmågan till snabba insatser av civila poliser och expertis inom konfliktförebyggande, krishantering och återuppbyggnad i konfliktdrabbade områden har OSSE inrättat särskilda snabbinsatsgrupper som ska stå till organisationens förfogande (på engelska Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams, REACT). REACT har hittills inte fått den framträdande roll som det var tänkt, främst på grund av att rekryteringsprocessen inte visat sig så snabb som förutsatts.

Sverige är en av EU:s största givare av frivilliga bidrag till OSSE:s verksamhet och ställer regelbundet personal till organisationens förfogande.

## 3.5 Europeiska unionen (EU)

### 3.5.1 Bakgrund

Den första byggstenen till dagens EU lades 1952 genom bildandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen, vilket innebar att Belgien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Luxemburg och Västtyskland skapade en gemensam marknad för kol och stål. Produktionen av kol och stål kontrollerades härigenom av en gemensam, överstatlig myndighet. Samarbetet blev en metod för att undvika nya krig och startskottet för det som i dag är EU. I dag är EU en fördragsbunden union mellan 28 europeiska stater och det mest långtgående överstatliga samarbetet i världen. Sverige är sedan 1995 medlem i EU och EU är i dag det centrala forumet för svensk utrikes- och säkerhetspolitik.

### 3.5.2 EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP)

Samarbetet kring utrikes- och säkerhetspolitiska frågor har fördjupats under den senaste tioårsperioden. EU:s samarbete kring utrikes- och säkerhetspolitiska frågor är emellertid alltså mellanstatligt, vilket betyder att medlemsländerna måste vara eniga för att kunna agera. Medlemsländerna är dock skyldiga att ge bistånd och stöd till ett annat medlemsland om det utsätts för ett väpnat angrepp på sitt territorium. Denna skyldighet finns inskriven i artikel 42.7 i EU-fördraget och benämns ibland "klausulen om ömsesidigt försvar", "klausulen om ömsesidigt bistånd" eller "solidaritetsklausulen". Åtagandet ska emellertid inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

När EU agerar i internationella sammanhang ska unionen utgå från principer om demokrati, rättsstaten och mänskliga rättigheter samt FN-stadgan och folkrätten. Målen för EU:s agerande är bl.a. att:

- bevara fred
- förebygga konflikter
- stärka grundläggande principer som demokrati, rättsstaten och folkrätten

- främja hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling i utvecklingsländerna och utrota fattigdom.

Under senare år har EU anlagt en allt bredare syn på konflikt- och säkerhetsfrågor. Fokus ligger numera på såväl förebyggande av konflikter som civil- och militär krishantering. Dessa frågor omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) är en integrerad del av GUSP. Krishantering är i sin tur en del av GSFP. GSFP har två övergripande målsättningar:

- att EU ska ha militära och civila resurser för krishantering. EU vill på detta sätt stärka och effektivisera sin kapacitet för att ta sig an internationella krishanteringsuppdrag, oavsett om insatserna sker med civila eller militära medel.
- att EU gradvis ska utforma en gemensam försvarspolitik som på sikt leder till ett gemensamt försvar. För att besluta om ett gemensamt försvar krävs emellertid enhällighet i Europeiska rådet. Dessutom måste samtliga medlemsländer godkänna det nationellt, t.ex. i sina nationella parlament eller genom folkomröstningar.

EU har inga egna civila och militära resurser, utan det är medlemsländerna som tillhandahåller de resurser som EU kan använda i samband med en krishanteringsoperation, t.ex. personal och utrustning. Alla EU-beslut som har militära konsekvenser kräver beslut med enhällighet. Alla EU-länder måste därmed vara överens innan de kan inleda en krishanteringsoperation. EU kan således aldrig tvinga ett medlemsland att skicka soldater och krigsmateriel till ett konfliktområde. Enskilda medlemsländer kan dock avstå från att delta i en sådan operation utan att hindra övriga EU-länder från att inleda densamma.

Det centrala organet i EU:s institutionella struktur för militär och civil krishantering är Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP). Medlemsstaterna representeras där av diplomater på ambassadörsnivå. Till sitt förfogande har KUSP en militärkommitté (EUMC), med uppgift att ge råd och rekommendationer i militära frågor. Militärkommittén stöds i sin tur av en militär stab (EUMS) med cirka 200 officerare. På den civila sidan finns under

KUSP en särskild civilkommitté (CIVKOM) som löpande hanterar de civila krishanteringsinsatser unionen är engagerad i.

Som framgått ovan i avsnitt 3.3.1 har FN det främsta ansvaret för internationell fred och säkerhet. EU har emellertid sedan 2003, under säkerhetsrådets övergripande ansvar, tagit sig an att leda internationella militära insatser. Inom ramen för GSFP har EU sammanlagt lanserat 34 militära- och civila krishanteringsinsatser på Balkan, i Östeuropa, Mellanöstern och på den afrikanska kontinenten. Sverige har som enda medlemsstat deltagit i EU:s samtliga civila och militära insatser.

Vid EU-ledda insatser svarar EU:s ministerråd för den politiska styrningen av insatsen, ytterst genom att ministerrådet godkänner operationsplanen och insatsregler för insatsen. Den löpande politiska kontrollen över insatserna utövas dock av KUSP. På militärstrategisk nivå finns EU:s militärkommitté som, genom sin ordförande, ger militära direktiv och styrning för insatsernas genomförande. Den operativa ledningen utövas av insatsens operative chef (Operational Commander, OpCdr). EU saknar egna ledningsresurser och är därför beroende av att främst EU:s medlemsstater ställer ledningsresurser till EU:s förfogande. EU:s ministerråd utser såväl insatsens operative chef som fastställer vilka ledningsresurser som ska nyttjas för insatsen.

Genom bidrag från medlemsländerna och vissa partnerländer har EU tillgång till så kallade stridsgrupper (Battlegroups) som står i beredskap enligt ett alternerande schema. Stridsgrupperna är en del av EU:s krishanteringsförmåga i olika konfliktområden. En snabbinsatsstyrka ska omfatta cirka 1 500 man och kunna vara på plats i ett krisområde inom 10 dagar efter att ministerrådet fattat beslut. Ett enskilt medlemsland eller flera medlemsländer i samverkan kan sätta upp en snabbinsatsstyrka. Snabbinsatsstyrkorna ska kunna genomföra:

- humanitära insatser
- räddningsinsatser
- fredsbevarande insatser
- militär krishantering, t.ex. i syfte att tvinga fram fred.

Snabbinsatsstyrkorna ska dessutom kunna genomföra avrustningsoperationer och ge stöd till ett land utanför EU för att bekämpa terrorism. En snabbinsatsstyrka ska kunna stanna i ett krisområde i 30–120 dagar. EU har resurser för att genomföra två snabbinsatsstyrkor samtidigt. Ansvaret för styrkorna roterar mellan medlemsländerna i perioder om sex månader. Sverige har hittills haft ansvaret för snabbinsatsstyrkor vid tre tillfällen: det första halvåret 2008, 2011 och 2015.

Utvecklingstakten i GSFP har emellertid avstannat under senare tid, i synnerhet vad avser samarbetets militära del. EU har i stället valt att engagera sig dels med småskaliga rådgivande och kapacitetsbyggande militära och civila insatser, dels genom uppbackning till regionala organisationer som i sin tur leder insatser. Den bristande politiska viljan att inleda nya och mer omfattande engagemang, eller för den delen att förse pågående insatser med nödvändiga resurser, har blivit allt tydligare. Det faktum att EU ännu inte valt att använda sig av sitt Battle Group-instrument – trots åtminstone ett par tillfällen där detta mycket väl hade kunnat motiveras – indikerar möjligen att så heller aldrig kommer att ske. Bilden är delvis en annan vad avser EU:s civila krishanteringsverksamhet. Detta instrument har visat sig vara mycket användbart och efterfrågat.

En annan tydlig tendens i EU-samarbetet är de allt starkare kopplingarna mellan unionens inre och yttre säkerhet. Terrorism, hybridhot och migrationskrisen har varit bidragande till denna utveckling. Utvecklingen återspeglas också i GSFP-samarbetet, t.ex. genom EU:s operation Sophia som lanserats för att stävja flyktingsmuggling i södra Medelhavet. Härigenom aktualiseras frågan i vad mån krishanteringsinsatser på detta sätt ska ha inre säkerhet som primärt syfte, snarare än fredsfrämjande och stabilitetsskapande.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbetens betänkande, "Säkerhet i ny tid" (SOU 2016:57), s. 103 f.



### 3.6 Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato)

Nato bildades den 4 april 1949 genom undertecknandet av det Nordatlantiska fördraget, även kallat Atlantpakten eller Washingtonfördraget. Under det kalla kriget var det främsta syftet med Nato att organisera ett kollektivt försvar av medlemsländernas territorier och skydda dem från ett sovjetiskt angrepp. Med Sovjetunionens kollaps förändrades hotbilden, varpå Nato huvudsakligen kom att ägna sig åt internationella insatser med fokus på militär krishantering. I det förändrade omvärldsläget har emellertid det kollektiva försvaret återigen kommit i förgrunden i Natos dagliga verksamhet. Nato utgör vidare det viktigaste forumet för en bred säkerhetspolitisk dialog mellan USA och de europeiska Nato- och partnerländerna.

Nato har i dag 29 medlemmar – varav flera är forna Warszawa-paktsländer<sup>13</sup> – och samarbetar även med ett stort antal icke-medlemsländer, däribland Sverige. Kärnan i försvarsalliansen är Atlantpaktens artikel 5, den så kallade musketörsparagrafen (”en för alla, alla för en”). Där slås det fast att ett angrepp på någon av medlemsstaterna är att räkna som ett angrepp på hela alliansen. Alla medlemmar har därför ett gemensamt ansvar att skydda varandra, även med militära medel om så krävs. Paragrafen är dock formulerad så att medlemmarna själva avgör hur de vill ge sitt stöd. En attack mot ett Nato-land innebär med andra ord inte att samtliga medlemmar per automatik blir skyldiga att skicka sina militärstyrkor.

För Natos medlemsländer utgör Nato grunden för ländernas försvarsplanering och militära förmågeutveckling inklusive s.k. interoperabilitet. Natos standarder och teknik på det militära området utgör vidare grunden för försvarssamarbetet inom EU samt för andra regionala och bilaterala försvarspolitiska samarbeten, såsom det nordiska försvarspolitiska samarbetet. Nato har under senare år också utvecklats till en säkerhetspolitisk aktör i ett globalt perspektiv. Natos roll och förmåga utvecklas t.ex. för att hantera framväxande hot och nya säkerhetsutmaningar inom områden som globala flöden, terrorism, cybersäkerhet och civil kris- och beredskapsplanering. Kärnan i Natos utveckling utgörs emellertid allt-

---

<sup>13</sup> Warszawa-pakten är en militärallians som existerade 1955–1991 bestående av de kommunistiska staterna i Östeuropa och Sovjetunionen. Alliansen bildades den 14 maj 1955 som en motvikt till Nato.

jämt av säkerheten i det Euroatlantiska området samt det faktum att Nato är en försvarsallians.

Natos verksamhet styrs genom de permanenta representanter som medlemsländerna sänder till möten med det högsta beslutande organet, Nordatlantiska rådet (engelsk förkortning NAC). För beslut i NAC krävs enhällighet. Natos parlamentariska församling är officiellt ett till NAC sidoordnat organ som ger utrymme för samråd i säkerhetspolitiska frågor mellan parlamentariker från Natos medlemsländer och de associerade staterna. Den löpande verksamheten sköts av ett sekretariat som leds av en generalsekreterare. Från varje medlemsland kommer också en militär representant som ingår i Militärkommittén, som är rådgivare till NAC och som främst ägnar sig åt försvarsplaneringsfrågor. Inom Nato finns det dessutom ett stort antal specialiserade organ för planering och koordinering inom områden som logistik, vapenutveckling, etc.

Nato har sedan 1995, under säkerhetsrådets övergripande ansvar, svarat för planering och ledning av internationella militära insatser, bl.a. på Balkan och i Afghanistan. Vid Nato-ledda insatser svarar NAC för den politiska styrningen av insatsen. Det är t.ex. NAC som beslutar insatsens operationsplan och insatsregler. Den strategiska militära ledningen över insatsen utövas genom Natos högste militäre befälhavare i Europa (Supreme Allied Commander Europe, SACEUR).

Nato har inga egna militära styrkor, förutom personalen vid högkvarteren och en mindre flotta av radarspaningsplan (s.k. AWACS). Verksamheten bygger i stället på att medlemsländerna, ställer militära resurser till Natos förfogande. Medlemsländerna har dock alltid sista ordet när det gäller hur stora styrkor och vilka enheter som kan ställas till Natos disposition, liksom när det gäller villkoren för att förlägga Nato-verksamhet (eller militära styrkor) till det egna territoriet. Som exempel kan nämnas att t.ex. Tyskland, Italien, Spanien, Norge och Turkiet har upplåtit områden för Nato-baser.

Genom medlemsländerna och vissa partnerskapsländers försorg har Nato tillgång till en insatsstyrka, Nato Response Force (NRF). NRF är en allsidigt sammansatt enhet som ska kunna sättas in med kort varsel över hela världen. NRF består dels av en snabbinsatsstyrka (Immediate Response Force) med cirka 13 000 personer och en beredskap på 2–30 dagar, dels en förstärkningsstyrka (Response

Forces Pool) som vid behov ska kunna komplettera vid insatser med cirka 16 000 personer och en beredskap om 30 dagar.

Partnerländer, däribland Sverige, har sedan 2006 också möjlighet att delta i Natos snabbinsatsstyrka (NRF). Förband från partnerländer som uppfyller samma kvalitetskrav som de som gäller för Nato-förband kan anmälas som supplementära bidrag till styrkan. Sverige har från och med 2015 anmält förband att ingå i förstärkningsstyrkan.

Varje land betalar sina egna kostnader för att delta i NRF. Samma principer gäller för deltagande i en NRF-insats som för deltagande i en sedvanlig Nato-ledd insats. Det är NAC – dvs. medlemsstaterna med konsensus – som kan besluta om att sätta in NRF. Därefter bestämmer varje land själv om landets styrkor ska bidra i insatsen.

Som vi redogjort för ovan har det kollektiva försvaret, i och med det förändrade omvärldsläget, åter kommit i förgrunden i Natos dagliga verksamhet. Natos engagemang i krishantering har successivt trappats ned och omvandlats till mindre, rådgivande insatser. Enligt Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten framstår det i dag i själva verket som mindre sannolikt att Nato under överskådlig tid skulle ta ledningsansvaret för en större krishanteringsinsats i ett geografiskt avlägset konfliktområde. Sveriges samverkan med Nato inom ramen för Partnerskap för fred (PFF) torde därmed i framtiden inte främst att handla om deltagande i internationella krishanteringsoperationer, utan om deltagande i Natos övningsverksamhet.<sup>14</sup>

### **3.7 Partnerskap för fred (PFF) och Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR)**

#### **3.7.1 PFF**

Efter kalla krigets slut inledde Nato-länderna ett samarbete med de forna Warszawapaktsländerna i Öst- och Centraleuropa. De omfattande politiska förändringarna i Europa hade fört med sig stora möjligheter till utveckling och ökad säkerhet i Europa, men även en risk för instabilitet. Denna risk ville man motverka genom sam-

---

<sup>14</sup> Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbetens betänkande "Säkerhet i ny tid" (SOU 2016:57), s. 122.

arbete och säkerhetsfrämjande stöd. Samarbetet konkretiserades 1991 genom etablerandet av North Atlantic Cooperation Council (NACC) som var ett nyskapat politiskt organ. Europeiska alliansfria länder, som Sverige och Finland, gick också med i samarbetet. Tre år senare ersattes NACC med Partnerskap för fred (PFF), varigenom den multilaterala politiska dialog som bedrevs i NACC kompletterades med en praktisk dimension, där länderna kunde skraddarsy individuella samarbetsrelationer. Syftet med PFF var att bygga ett förtroendeskapande säkerhetssamarbete i Europa genom kontakter mellan länder och deras olika institutioner, inklusive militära och civila strukturer. Alla europeiska, centralasiatiska och sydkaukasiska stater inbjöds att delta i samarbetet.

PFF är således ett internationellt samarbete mellan Natomedlemmar och andra stater (partnerländer) som tillkom 1994. Sverige anslöt sig till samarbetet redan samma år. I dag består PFF av 50 länder, varav 29 Nato-länder och 21 så kallade partnerländer. PFF-samarbetet baseras på frivillighet, transparens och självdifferentiering. PFF är vidare ett praktiskt samarbetsformat inriktat på standardisering, övnings- och planeringsverksamhet. För vissa länder har partnerskapet varit en förberedelse för medlemskap i Nato och EU. För andra länder, t.ex. Sverige, har samarbetet i stället varit ett instrument för att utveckla den militära och civila samverkansförmågan.

Varje enskild partnerstat bestämmer själv inom vilka områden och på vilket sätt man vill samarbeta inom ramen för PFF. För europeiska partners utan medlemskapsambitioner ligger fokus på ett fördjupat säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete i frågor av gemensamt intresse. För dessa partnerländer har PFF som ramverk tillsammans med deltagandet i de internationella operationerna utgjort ett viktigt instrument för att utveckla den samverkansförmåga och interoperabilitet som är nödvändig för att kunna bidra till internationell krishantering.

För Sveriges del har såväl den politiska dialogen som det praktiska samarbetet med Nato fördjupats och utvecklats de senaste åren. En viktig förutsättning och drivkraft i denna utveckling har varit de gemensamma åtagandena bl.a. inom ramen för de Nato-ledda krishanteringsoperationerna i Kosovo, Afghanistan och Libyen.

En viktig skillnad mellan partnerländer och länder som är fullvärdiga medlemmar i Nato är att endast de senare omfattas av den kollektiva försvarsprincipen i Atlantpaktens artikel fem.

Medlemsländerna i PFF genomför årligen en rad gemensamma militärövningar. Syftet med dessa är att förbättra samarbetet mellan förband från olika länder, vilket är nödvändigt för att gemensamma fredfrämjande insatser ska bli effektiva.

### 3.7.2 EAPR

Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) inrättades 1997 för att skapa ett politiskt ramverk till den mer praktiskt inriktade verksamheten inom PFF. Medlemskretsen är densamma som i PFF, dvs. 29 Nato-länder och 21 partnerländer.

EAPR är inget normgivande eller beslutsfattande organ. Natos syfte med EAPR var i stället att skapa ett forum för politisk dialog och konsultationer med partnerländerna som stod i samklang med den praktiska verksamhet som bedrevs inom PFF. Inom ramen för EAPR genomförs årliga utrikes- och försvarsministermöten. EAPR utgör således ett forum för 50 länder där säkerhetspolitiska, försvarspolitiska, militära och civila frågor diskuteras. De deltagande staterna har vidare undertecknat ett grunddokument som bl.a. stipulerar en gemensam värdegrund.

Varje partnerland beslutar självt i vilken omfattning det vill medverka i de olika delarna av samarbetet. Partnerländernas åtaganden sammanfattas i ett årligen uppdaterat individuellt samarbetsprogram (Individual Partnership Programme, IPP).

### 3.7.3 Särskilt om det svenska värdlandsstödsavtalet

Vid ett regeringssammanträde den 28 augusti 2014 beslutade regeringen att ett samförståndsavtal om tillhandahållande av värdlandsstöd vid genomförande av Natos operationer, övningar och annan liknande militär verksamhet (*värdlandsstödsavtalet*) skulle undertecknas.<sup>15</sup> Till grund för beslutet låg riksdagens fastställande av att Sverige, som en utgångspunkt för svensk säkerhetspolitik, bör

---

<sup>15</sup> Protokoll 4 vid regeringssammanträdet den 28 augusti 2014.

kunna ge och ta emot militärt stöd och att hot mot freden och vår säkerhet bäst avvärs i gemenskap och samverkan med andra, eftersom militära konflikter i vårt närområde inte kan förväntas påverka bara ett land. Riksdagen hade i sammanhanget också konstaterat att tillgång till kvalificerade, internationella krishanteringsövningar blir allt viktigare för såväl generell förmågeutveckling som mer specifika förbandsförberedelser inför en insats eller ett intagande av beredskap.<sup>16</sup>

Värdlandsstödsavtalet undertecknades den 4 september 2014 och är ett övergripande ramavtal innehållande 11 avsnitt. Avtalet förutsatte vissa författningsändringar och krävde därför riksdagens godkännande innan det kunde tillträdas. Den 17 mars 2016 överlämnade regeringen propositionen 2015/16:152, ”*Samförståndsavtal om värdlandsstöd*”, till riksdagen. I propositionen föreslog dels att avtalet godkänns, dels att det skulle göras ändringar i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m., trafikskadelagen (1975:1410) och skyddslagen (2010:305). De föreslagna lagändringarna var nödvändiga för att Sverige skulle kunna uppfylla sina förpliktelser enligt avtalet. Riksdagen beslutade den 25 maj 2016 i enlighet med regeringens förslag, varpå lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2016.

Värdlandsstödsavtalet innehåller grundläggande principer och förfaranden, inklusive regler av juridisk och finansiell karaktär, beträffande det stöd som Sverige i egenskap av värdland lämnar till Nato när Nato verkar på svenskt territorium i något avseende. Avtalet är avsett att användas över hela skalan av situationer då Sverige kan komma att ta emot Natos militära stöd, dvs. såväl i fredstid (t.ex. för övningar) som vid kriser och i krig i Sverige eller i närområdet.

Syftet med värdlandsstöd är att säkerställa att värdlandet kan lämna effektivt stöd för militär verksamhet på värdlandets territorium i samband med övningar, krishanteringsoperationer eller insatser. Genom avtalet tydliggörs det ansvar Sverige har som värdland i förhållande till Nato och sändande länder, liksom vilket ansvar Nato och sändande länder har vid Nato-ledd verksamhet i Sverige.

Värdlandsstödsavtalet som sådant ger inte Nato rätt att verka på svenskt territorium. Avtalet bygger på frivillighet mellan parterna,

---

<sup>16</sup> Utrikesutskottets betänkande, ”*Vissa säkerhetspolitiska frågor*” (bet. 2008/09:UU11).

vilket innebär att det blir tillämpligt endast i de fall Sverige först fattar ett nationellt beslut om att bjuda in Nato för att genomföra verksamhet i något avseende. Det betyder att Sverige avgör när Nato-ledd verksamhet får äga rum på svenskt territorium.

Samförståndsavtalet är ett ramavtal, vilket innebär att ett särskilt och mer detaljerat genomförandeavtal kommer att behöva ingås inför varje enskild aktivitet inom de begränsningar som anges i ramavtalet. Svensk nationell lag och bindande internationella åtaganden har företrädare framför samförståndsavtalets bestämmelser.<sup>17</sup>

## 3.8 Nordiskt försvarssamarbete

### 3.8.1 Allmänt

Samarbetet mellan de nordiska länderna bygger på geografisk närhet, grundläggande värden, liknande samhällsorganisation och kultur och en delad historia samt en lång erfarenhet av samarbete. Det nordiska försvarspolitiska samarbetet har en lång historia och 2008 tog länderna ett initiativ till ytterligare fördjupningar. Det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet mellan de nordiska länderna kännetecknas av en samsyn om att samarbetet utgår från en likartad säkerhetsmiljö och gagnar gemensamma intressen samt ländernas säkerhet. Samarbetet kompletterar de nordiska ländernas samarbete med EU, Nato och FN samt andra prioriterade bi- och multilaterala samarbeten.

Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge deltar i nordiska försvarssamarbetet utifrån olika säkerhetspolitiska vägval. Det finns således olika bevekelsegrunder för samarbetet och olikheter i hur respektive land ser på en fördjupning av samarbetet. Norge, Danmark och Island är, i motsats till Sverige och Finland, medlemmar i Nato. Sverige och Finland har dock efter kalla kriget utvecklat ett omfattande partnersamarbete med Nato. Sverige, Finland och Danmark är EU-medlemmar, men Danmark har ett nationellt undantag från EU:s militära samarbete.

Under många år var viljan att få till stånd gemensamma bidrag till internationella fredsfrämjande insatser en central bevekelse-

---

<sup>17</sup> Paragraf 11.2 i Samförståndsavtalet mellan Sverige och Nato om världsstöd.

grund för det nordiska samarbetet, vilket den nordiska EU-stridsgruppen Nordic Battle Group (NBG) är ett av de viktigare uttrycken för. Som en konsekvens av det nya säkerhetspolitiska klimatet har emellertid fokus för det nordiska samarbetet skiftat från global krishantering till regional säkerhet. I en debattartikel i april 2015 pekade de nordiska försvarsministrarna på ett mer aggressivt Ryssland som motiv för ett fördjupat samarbete.<sup>18</sup> Från svensk sida har tydligt signalerats att det nordiska samarbetet tillmätts högre vikt. Försvarsberedningen sade sig se

... stora möjligheter till ett än mer fördjupat nordiskt samarbete – både civilt och militärt.<sup>19</sup>

Dessutom konstaterades att

... ett fördjupat nordiskt samarbete stärker både det nationella försvaret och förmågan att genomföra operationer i närområdet och utanför närområdet.<sup>20</sup>

I april 2011 antogs en förstärkt nordisk solidaritetsförklaring som, utöver att bekräfta samarbete i solidarisk anda för att möta utrikes- och säkerhetspolitiska utmaningar, identifierade ett antal potentiella risker, bl.a. naturkatastrofer, katastrofer orsakade av människor, it-angrepp och terroristangrepp. Om ett nordiskt land skulle drabbas av någon av dessa händelser har övriga länder utlovat att, på begäran av landet ifråga, bidra med relevanta medel. Den förstärkta nordiska solidaritetsförklaringen anger när – ”på begäran av landet i fråga” – och hur – ”med relevanta medel” – solidariteten aktiveras.

De nordiska ländernas försvarspolitiska samarbete utgör ett komplement till redan etablerade europeiska och euroatlantiska samarbeten. De nordiska ländernas medlemskap i EU eller Nato innebär att länderna även omfattas av respektive organisations solidaritetsförpliktelser.

---

<sup>18</sup> Bragi Sveinsson, Eriksen Søreide, Haglund, Hultqvist, Wammen, ”Vi fördjupar det nordiska försvarssamarbetet”, Dagens Nyheter, 10 april 2015.

<sup>19</sup> Försvarsberedningens betänkande, ”Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid” (Ds 2014:20), s. 91.

<sup>20</sup> Försvarsberedningens betänkande, ”Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid” (Ds 2014:20), s. 91.



### 3.8.2 Nordic Defence Cooperation (Nordefco)

Det formella nordiska försvarssamarbetet bedrivs i dag inom ramen för Nordic Defence Cooperation (Nordefco). Nordefcos föregångare etablerades redan på 1960-talet med Nordsam FN. Samarbetet i Nordsam FN syftade till att underlätta samordningen mellan de nordiska ländernas bidrag till internationella fredsfrämjande insatser under FN:s ledning. Cirka trettio år senare bildades Nordac (Nord Arms Cooperation) i syfte att stärka samarbetet på försvarsmaterielområdet. De gemensamma erfarenheterna från insatserna i Bosnien ledde 1997 till etableringen av Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support (Nordcaps) som därmed ersatte Nordsam FN. I och med bildande av Nordcaps fördjupades samarbetet inom det fredsfrämjande området, och förberedelser för framtida insatser med gemensamma nordiska förband systematiserades. Den gemensamma viljan att vidga samarbetet till övriga delar av försvarsområdet ledde till etableringen av Nordic Supportive Defence Structures (Nordsup). I december 2009 slogs Nordac, Nordcaps och Nordsup samman till Nordefco.

Syftet med Nordefco är att föra en bred nordisk försvarspolitisk dialog och stärka det försvarspolitiska samarbetet inom alla delar som inte rör försvaret av det egna territoriet. Ambitionen är att det ska leda till en ökad arbetsfördelning och effektivare samverkanslösningar samt bidra till en effektivare resursanvändning. Inom Nordefco diskuteras krishanterings- och säkerhetsfrämjande insatser liksom allmänna säkerhets- och försvarspolitiska frågor. Viktiga samsamarbetsområden inkluderar förmågeutveckling, insatser, personalfrågor samt utbildnings- och övningsverksamhet.

Inom ramen för samarbetet träffas varje år ländernas försvarsministrar och försvarshefer, varvid ordförandeskapet roterar årsvis mellan länderna. Samarbetet i Nordefco bygger på principen ”flexibelt deltagande”, vilket innebär att samtliga länder inte behöver delta i ett projekt. För att genomföra och driva de beslut som fattas inom Nordefco, har de nordiska försvarsministrarna en styrnivå på departementsnivå till sitt förfogande, Policy Steering Committee, (PSC). PSC består av tjänstemän från respektive lands Försvarsdepartement. De hanterar frågor som initierats av ministrarna och förslag från den militära nivån, Military Coordination Committee (MCC). MCC samordnar och leder i sin tur arbetet på försvars-

maktsnivå. MCC är även ansvarig för att verkställa de beslut som fattas av ministrarna eller PSC.

De nordiska länderna har antagit en handlingsplan – Vision 2020 – som innehåller åtskilliga konkreta uppslag för verksamheten de kommande åren. En prioriterad fråga gäller så kallade tillträdesrutiner. Genom minskad byråkrati och förenklat regelverk ska det militära umgänget över nationsgränserna underlättas. Sverige och Danmark har på bilateral basis redan inlett ett sådant samarbete.

Ett annat redan beslutat projekt är gemensam sjö-, luft- och landövervakning. Projektet saknar inte tekniska utmaningar. Norge, Danmark och Island har som medlemmar i Nato tillgång till hela Nato-områdets radarbild. Denna måste filtreras, så att endast bilden av det egna luftrummet delas med Sverige och Finland. En annan komplikation är att vinsterna med en gemensam nordisk lägesbild kan komma att fördela sig ojämnt mellan länderna.

Ett viktigt inslag i det nordiska samarbetet är den omfattande övnings- och träningsverksamhet som de svenska, norska och finska flygvapnen bedriver tillsammans i norra Skandinavien – Cross Border Training (CBT). CBT-övningar genomförs cirka 40 gånger per år och ger länderna möjlighet att öva i varandras luftrum utan att tillstånd behöver sökas för varje enskild övning. Då samtliga deltagare utgår från sina hemmabaser blir verksamheten påtagligt kostnadseffektiv. Genom att stärka flygstriidskrafternas samverkansförmåga uppnås en höjd tröskeleffekt, vilken bidrar till den regionala säkerheten.

Under 2014 deltog Sverige i cirka 150 Nordefco-relaterade aktiviteter med ett eller flera andra nordiska länder.<sup>21</sup> För en fortsatt utveckling av samarbetet finns ett behov av att systematiskt omhänderta erfarenheter från genomförandet av de samarbetsprojekt som initieras inom ramen för Nordefco.

---

<sup>21</sup> [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

### 3.8.3 Särskilt om försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland

Sverige och Finland har ett nära försvarspolitiskt samarbete och delar säkerhetspolitiska utgångspunkter. Länderna samverkar både bilateralt och inom befintliga internationella forum som FN, EU, PFF och Nordefco.

Under hösten 2013 kommunicerade den svenska och finska regeringen att länderna avsåg att fördjupa sitt försvarssamarbete. Syftet med det fördjupade samarbetet är att förbättra resultatet och öka effektiviteten genom gemensam användning av resurser, ökad interoperabilitet mellan ländernas försvarsmakter och genom en närmare dialog om gemensamma försvarspolitiska och säkerhetspolitiska utmaningar. Samarbetet gäller aktiviteter i fredstid.

I maj 2014 presenterade Sverige och Finland en gemensam handlingsplan för hur ländernas försvarssamarbete ska fördjupas.<sup>22</sup> I handlingsplanen framgår att försvarsmakterna ska undersöka förutsättningarna för att förstärka samarbetet om övningar, utbildning och träning, luft- och sjöövervakning samt genom gemensam användning av grundläggande infrastruktur. Även möjligheterna att utveckla gemensamma förband till internationella övningar och fredsfrämjande insatser ska undersökas. Det fördjupade samarbetet skulle bl.a. bygga på befintliga samarbeten som exempelvis Cross Border Training (CBT).

Den 19 juni 2014 gav regeringen i uppdrag åt Försvarsmakten att närmare undersöka hur det svensk-finska försvarssamarbetet kan fördjupas utifrån handlingsplanen. Den 31 januari 2015 överlämnade Försvarsmakten tillsammans med den finska försvarsmakten en gemensam rapport om konkreta samarbetsområden<sup>23</sup>. I den inventering av möjliga samarbetsområden som den svenska och finska försvarsmakten redovisade framhålls sex fokusområden:

- marinen
- flygvapnet
- armén
- säker kommunikation

---

<sup>22</sup> Bilaga till regeringsbeslut den 16 april 2014 (Fö nr 2).

<sup>23</sup> "Final reports on deepened defence cooperation between Finland and Sweden".

- logistik och materiel
- gemensamma förband.

Bland förslagen återfinns t.ex. en gemensam marin förbandsenhet (Swedish Finnish Naval Task Force) som är tänkt att ha full operativ kapacitet år 2023, en ökad grad av interoperabilitet mellan det svenska och det finska flygvapnet med förmåga till gemensamma operationer, gemensamt utnyttjande av flygbaser och gemensam stridsledningsförmåga samt ett gemensamt svensk-finskt ramverk på brigadnivå fram till 2020.

Det framväxande samarbetet innehåller inte några ömsesidiga förpliktelser och ersätter inte, utan kompletterar, nationell planering för kris- och konfliktsscenarioer. Militära insatser kommer alltså att kräva nationella beslut.<sup>24</sup>

Som en konsekvens av det svensk-finska samarbetsprojektet tillsattes i november 2015 en statlig offentlig utredning med uppgift att analysera Sveriges konstitutionella förutsättningar att agera militärt tillsammans med en annan stat för att möta ett väpnat angrepp mot någon av staterna samt för att hindra kränkningar av någon av staternas territorium i fred och under krig mellan främmande stater. Utredningen, som antog namnet Förutsättningsutredningen, redovisade sitt uppdrag i september 2016 i betänkandet *”Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete”* (SOU 2016:64).

### 3.9 Nordiskt-baltiskt samarbete

Samarbetet mellan de nordiska och baltiska länderna på det försvarspolitiska området har varierat sedan de baltiska staternas självständighet i början av 1990-talet. Inledningsvis syftade samarbetet till att stödja etableringen och utvecklingen av Estlands, Lettlands och Litauens försvarsmakter. Sverige bidrog t.ex. till att lägga grunden för en baltisk militär kapacitet genom att under slutet av 1990-talet överföra stora mängder militärt överskottsmaterial till länd-

---

<sup>24</sup> Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbetens betänkande, *”Säkerhet i ny tid”* (SOU 2016:57), s. 76 f.

erna. Samarbetet, som också omfattade flera andra länder, ägde rum inom ramen för särskilt etablerade fora.

I och med Estlands, Lettlands och Litauens medlemskap i Nato avvecklades i stort sett detta samarbete, och ett starkt fokus lades i stället på samarbetet inom Nato. Det nordisk-baltiska försvarssamarbetet kom därmed huvudsakligen att bestå av en säkerhets- och försvarspolitisk dialog samt samverkan inom ramen för fredsfrämjande insatser.

Mot bakgrund av omvärldsförändringarna finns det i dag politiska ambitioner att intensifiera den säkerhetspolitiska dialogen och fördjupa det militära samarbetet mellan de nordiska och baltiska länderna. Försvarsberedningen konstaterade 2014 att det både finns behov och möjlighet att utöka det nordisk-baltiska samarbetet. Försvarsberedningen lämnade vidare flera konkreta förslag på tänkbara samarbetsområden, däribland en stående nordisk-baltisk snabbinsatsstyrka (byggd på NBG-erfarenheterna) samt ökad övningsverksamhet.<sup>25</sup>

Under våren 2010 bjöd Nordefco in de baltiska länderna till ett utökat samarbete inom utbildning, gender- och veteranfrågor. Sedan några år tillbaka har Estland, Lettland och Litauen uttryckt en vilja att ingå ett nordiskt-baltiskt försvarssamarbete motsvarande Nordefco. Samtliga baltiska länder har vidare uttryckt att de önskar se ett betydligt bredare och mer långtgående samarbete med Nordefco. Det förefaller dock än så länge inte vara aktuellt att låta de baltiska länderna formellt inträda i Nordefco.<sup>26</sup>

### 3.10 Försvarssamarbetet mellan Sverige och USA

Sveriges bilaterala samarbete med USA är högt prioriterat, något som bl.a. framgår av den svenska och amerikanska avsiktsförklaringen – ”Statement of Intent” – för samarbete på försvarsområdet som undertecknades av ländernas försvarsministrar den 8 juni 2016. I avsiktsförklaringen slås det fast att det transatlantiska samarbetet är avgörande för Europas säkerhet, att utmaningar endast kan

<sup>25</sup> Försvarsberedningens betänkande, *”Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid”* (Ds 2014:20), s. 92 f.

<sup>26</sup> Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbetens betänkande, *”Säkerhet i ny tid”* (SOU 2016:57), s. 70.

mötas om USA och Europa agerar tillsammans och ”I Europa har Östersjöområdets betydelse för säkerheten ökat”. Syftet med den svensk-amerikanska avsiktsförklaringen är att teckna en gemensam bild av, och ange riktningen för, pågående och framtida samarbete inom försvarsområdet.

Avsiktsförklaringen omfattar fem områden: interoperabilitet, övningar och utbildning, materielsamarbete, forskning och utveckling samt multinationella operationer. I avsiktsförklaringen betonar Sverige och USA bland annat:

- vikten av en fördjupad dialog om säkerheten i norra Europa och hur man tillsammans kan möta utmaningar
- behovet av att utveckla dialogen på militär nivå och undersöka nya områden för samarbete
- betydelsen av interoperabilitet liksom att stärka förmågor genom utbildning och övning, verksamheter som sänder distinkta politiska signaler
- materielsamarbetet inom luftförsvars- och undervattensområdet, liksom relaterade sensorer, vapen och plattformar
- betydelsen av forskning och utveckling inom områden som undervattenkrigföring, luftförsvarssystem och cyber
- vikten av att utveckla samarbetet i multinationella operationer.

Dokumentet är inte juridiskt bindande och ska revideras vartannat år.

### **3.11 Rollfördelningen mellan FN, EU och Nato vid internationella insatser för fred och säkerhet**

Framväxten av EU:s krishantering i kombination med Natos inträde på den fredsbevarande scenen, innebar att de multilaterala militära samsarbetsmöjligheterna i Europa ökade. I denna hårdnande konkurrens hade FN under några år svårt att engagera västländer i den fredsfrämjande verksamheten. Med ett fåtal undantag – bl.a. UNIFIL i Libanon efter den militära konflikten mellan Israel och Hizbollah 2006 – lyste västländer i hög grad med sin frånvaro i FN-sammanhang. I stället kom det att uppstå en nord-sydklyfta där

nord fattade beslut om insatser i säkerhetsrådet som sedan överläts åt syd – inte minst Indien, Pakistan, Nepal och Bangladesh – att genomföra. I takt med att västvärldens militära engagemang i framför allt Afghanistan avvecklats, har det inom FN väckts förhoppningar om att västeuropeiska länder ska återvända i större skala till FN:s fredsfrämjande, varvid man har gjort försök att mobilisera politiskt stöd på högsta nivå. I september 2015 ledde USA:s dåvarande president Barack Obama tillsammans med FN:s dåvarande generalsekreterare Ban Ki-moon ett högnivåmöte – Leaders' Summit on Peacekeeping – där man kunde notera vissa framsteg. Ett exempel härpå är MINUSMA-insatsen i Mali, till vilken en majoritet av EU-länderna i dag bidrar.<sup>27</sup>

Enligt Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten finns det i dag inget som tyder på att behovet av FN-ledda fredsinsatser kommer att minska framöver. I stället synes rollfördelningen mellan FN, EU och Nato vara på väg att renodlas. Enligt den rollfördelning som utkristalliseras kommer de stora fredsfrämjande insatserna vara FN:s ansvar, medan EU fokuserar på rådgivning, utbildning och partnerskap. Natos huvuduppgift blir det egna kollektiva militära försvaret av Europa. FN:s efterfrågan på svenska och andra västländers förmågor i bred bemärkelse – avancerad militär och civil kompetens – torde därmed förbli hög. De kommande åren torde det vidare främst vara i olika FN-insatser som Sverige kommer att ges tillfälle att delta i storskalig fredsfrämjande verksamhet.<sup>28</sup>

### 3.12 Särskilt om svenskt deltagande i krishanteringsoperationer

Sverige har lång tradition av att medverka i internationella militära insatser under FN-mandat. Under årens lopp har mer än 80 000 svenskar – i militära och civila funktioner – tjänstgjort i FN-ledda insatser världen över. Den första svenska FN-insatsen med trupp genomfördes i Suez 1956. Denna har följts av förband på platser

---

<sup>27</sup> Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbetens betänkande, "Säkerhet i ny tid" (SOU 2016:57), s. 92 f.

<sup>28</sup> Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbetens betänkande, "Säkerhet i ny tid" (SOU 2016:57), s. 91 ff.

som Kongo, Sinai, Cypern, Libanon och Bosnien. Under 2000-talet har Försvarsmakten gjort truppinsatser i Kosovo, Bosnien, Kongo, Libanon, Liberia, Tchad, Sudan, Afghanistan, Libyen, Adenviken och Mali.

Som framgått i avsnitt 3.5.2 har Sverige som enda EU-land deltagit i unionens samtliga civila och militära insatser. Till de svenska bidragen på den civila sidan kan särskilt nämnas den exekutiva rättstödsinsatsen EULEX i Kosovo där Sverige varit brett representerat med poliser, åklagare, domare, tulltjänstemän, kriminalvårds- samt annan personal utsänd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) liksom Folke Bernadotteakademien. Till engagemanget på den militära sidan kan här nämnas deltagandet i operation Artemis i Demokratiska republiken Kongo 2003, i EUFOR Tchad 2008–09 och deltagandet med marina resurser vid fyra tillfällen i operation Atalanta utanför Afrikas horn.

Första gången svensk militär ställdes under Natos ledning var under kriget i Bosnien när Nato 1995 tog över ledningen för den internationella militära närvaron från FN. Sverige har därefter lämnat omfattande förbandsbidrag vid Natos insatser i Kosovo, Afghanistan och Libyen. Ett viktigt mål för Sveriges deltagande i Nato-ledda fredsfrämjande insatser har varit att ge Försvarsmakten tillfälle att utveckla och vidmakthålla förmågan till internationell krishantering i stora och komplexa insatser. Partnersamarbetet med Nato har varit av avgörande betydelse för utvecklingen av Sveriges försvar. Det är t.ex. genom Natos övningsverksamhet och standardiseringsprocesser som svensk försvarsförmåga har kvalitetssäkrats på internationell nivå. Som vi redogjort för ovan har Sverige även anmält förband att ingå i Natos snabbinsatsstyrka och träffat ett s.k. världlandsstödsavtal med Nato, se avsnitt 3.7.3.

OSSE har i dag ett femtontal missioner på Västra Balkan, i Östeuropa inklusive södra Kaukasien och i Centralasien. Huvuduppgiften är att stödja världsländerna inom alla tre säkerhetsdimensionerna (den militärpolitiska, den ekonomiska och miljömässiga samt den mänskliga). Under 2014 upprättade OSSE två specifika missioner relaterade till konflikten mellan Ryssland och Ukraina, varav den särskilda observatörsmissionen (SMM) är den i särklass största och politiskt mest betydelsefulla med nästan 800 observatörer. Sverige bidrar löpande med 25–30 deltagare till denna och lämnar därtill ett betydande finansiellt stöd.



Under 2014 bidrog Sverige med personal till närmare 40 civila och militära krishanteringsinsatser under ledning av EU, FN, OSSE och Nato. Vid slutet av 2014 var omkring 470 personer utsända (jämnt fördelat mellan civila och militära insatser), vilket är i samma storleksordning som under 2013. Av dessa var cirka 100 kvinnor och 370 män.<sup>29</sup> Fram till 2010 bemannades de svenska insatserna med en särskild utlandsstyrka. Den avvecklades vid årsskiftet 2010/11.<sup>30</sup> Internationell tjänstgöring har därefter blivit en obligatorisk uppgift för Försvarsmaktens anställda. Förband som gör insatser ska kunna användas oberoende av geografiskt område, dock inte hemvärnsförbanden med de nationella skyddsstyrkorna.<sup>31</sup>

### 3.13 Särskilt om svensk militär övningsverksamhet

En viktig del i Försvarsmaktens verksamhet är att öva inför olika typer av situationer som kan tänkas uppstå. Försvarsmaktens övningar går ofta ut på att simulera händelser av olika slag för att förbereda förbanden på situationer som de kan ställas inför. Det kan till exempel handla om ett angrepp på Sverige eller en insats i en internationell konfliktzon. För att övningarna ska vara så realistiska som möjligt förbereder Försvarsmakten för alla typer av situationer som kan uppstå under en militär insats. Det kan gälla allt från väpnad strid, samarbete med andra länders försvarsmakter och möten med civilbefolkning. Vissa övningar är små och med bara en handfull deltagande personer. Andra övningar är stora och inkluderar många olika länder.

För att Sverige ska vara redo att samarbeta med andra länders militära styrkor och för att Försvarsmaktens olika förband inom armén, flygvapnet och marinen ska bli samspelade behöver Sverige delta i olika internationella militära övningar. Som exempel på sådana internationella militära övningar som Sverige deltagit i eller kommer att delta i kan nämnas Red Flag, Cold Respons 2016, Baltops och Aurora 17.

Flygövningen *Red Flag* ägde rum under två veckor i januari och februari 2013 och hölls omväxlande vid Nellis Air Force Base i

<sup>29</sup> Prop. 2015/16:1, "Budgetpropositionen för 2016", "Utgiftsområde 5", s. 11.

<sup>30</sup> Lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

<sup>31</sup> Prop. 2008/09:140, "Ett användbart försvar", s. 8 och s. 38.

Nevada och Eielson Air Force Base i Alaska. Utöver värdnationen USA deltog även Nederländerna, Singapore, Förenade Arabemiraten och Sverige. Sverige deltog med åtta JAS 39 Gripen bland det totalt 119 flygplan som ingick i övningen.

Övningen *Cold Response 2016* ägde rum den 25 februari till 10 mars 2016 och omfattade cirka 15 000 deltagare från 15 nationer, varav drygt 2000 svenska soldater och officerare. Övningen genomfördes i Nord Trøndelag i mellersta Norge med markövningsområde mellan Trondheim i söder och Namsos i norr, marinövningsområde i farvattnen utanför och luftövningsområde i svenskt och norskt luftrum mellan Oslo och Bodö.

Mellan den 4–16 juni 2017 genomfördes den årligen återkommande multinationella övningen Baltops. *Baltops 2017* hade ett stort deltagande från 14 olika nationer, cirka 5 000 deltagare, ett 50-tal fartyg och ett 50-tal stridsflygplan och helikoptrar. Övningen ägde rum till sjöss i södra och mellersta Östersjön. Amfibieoperationer genomfördes i Lettland, Tyskland och Polen. Sverige deltog med korvetter och minröjningsfartyg, ubåt samt logistikstöd. Utöver Sverige deltog Finland, Belgien, Danmark, Estland, Frankrike, Tyskland, Lettland, Litauen, Holland, Norge, Polen, Storbritannien och USA. Övningen, som i år leddes av Naval Striking and Support Forces Nato, har genomförts sedan 1971 och bygger förtroendeskapande relationer samt övar samarbetet mellan de deltagande nationerna. Sverige och Finland deltar som partnerländer till Nato. I år var 26:e gången Sverige deltog.

Övningen *Aurora 17* kommer att äga rum vecka 37–39 2017 och är den första och största övningen i sitt slag på mer än 20 år. Under tio dagar kommer Försvarsmaktens alla vapenslag att öva tillsammans, på olika platser över hela landet, i ett scenario där Sverige utsätts för ett överraskande anfall. Alla delar av Försvarsmakten ska tränas och övningen kommer att genomföras i luften, på marken och till sjöss. I övningen kommer cirka 19 000 män och kvinnor ur Försvarsmakten samt ett 40-tal myndigheter delta. Övningen kommer också innebära ett internationellt deltagande, med förband från Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Norge och USA. Det internationella deltagandet beror på att även s.k. värdlandsstöd ska övas, där Sverige ska kunna ge och ta emot militärt stöd från andra länder.

## 4 Svenska myndigheters deltagande i internationella samarbeten för fred och säkerhet

### 4.1 Inledning

Som vi redogjort för i kapitel 3 har samhällsutvecklingen inneburit att Sverige i ökad utsträckning samarbetar med andra länder inom det säkerhets- och försvarspolitiska området. I takt med att det internationella samarbetet tätnar, är det naturligt och i grunden positivt att uppgiftsutbytet mellan staterna ökar. Information kan på så sätt återanvändas och erfarenheter spridas, vilket bidrar till en effektivare förvaltning. Den omständigheten att svenska myndigheter i allt större utsträckning hanterar uppgifter som härrör från utländska myndigheter, eller som på annat sätt är kopplade till det internationella samarbetet, medför att man fortlöpande måste överväga i vilken utsträckning Sverige kan säkerställa att känsliga uppgifter av betydelse för de internationella samarbeten som Sverige deltar i erhåller ett tillräckligt skydd. En uppgift som nu ligger på oss.

I kapitel 3 har vi redogjort för de internationella organisationer och samarbeten för fred och säkerhet som torde vara av störst betydelse för vårt arbete. För att visa på den bredd av myndigheter som utbyter känsliga uppgifter inom ramen för sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i följer i detta kapitel en redogörelse för de i detta avseende kanske mest betydelsefulla myndigheterna. I kapitlet lämnas också exempel på sådana känsliga uppgifter som kan förekomma inom ramen för dessa samarbeten och vilka konsekvenser ett röjande av sådana uppgifter skulle kunna få för Sveriges internationella samarbeten för fred och säkerhet. Redogörelserna i detta kapitel bygger dels på uppgifter publicerade av respektive myndighet exempelvis på myndig-

hetens webbplats eller i dess årsredovisning, dels på myndigheternas svar på konkreta frågor från oss.

## 4.2 Regeringskansliet

### 4.2.1 Allmänt

Regeringskansliet har i uppdrag att hjälpa regeringen att styra riket och förverkliga dess politik. Regeringen avgör inriktningen för Regeringskansliets arbete och vilka frågor som ska prioriteras, vilket innebär att Regeringskansliet är en politiskt styrd organisation. Regeringskansliet består av Statsrådsberedningen, de olika fackdepartementen och Förvaltningsavdelningen. *Fackdepartementen* ansvarar för sina respektive sakfrågor, *Förvaltningsavdelningen* för myndighetsövergripande stöd, service och utveckling och *Statsrådsberedningen* samordnar och leder arbetet. Till Regeringskansliet hör även *utlandsmyndigheterna*; det vill säga ambassader, konsulat, representationer och delegationer vid FN, EU, OECD med flera internationella organisationer. Utlandsmyndigheterna är direkt underställda Utrikesdepartementet samtidigt som de är fristående myndigheter. Statsministern är chef för Regeringskansliet. I ledningen för varje departement ingår ett eller flera statsråd, varav ett är departementschef. De statsråd som inte är departementschefer är ansvariga för sakfrågor inom departementets verksamhetsområde.

*Utrikesdepartementet* (UD) utgör tillsammans med de svenska utlandsmyndigheterna utrikesförvaltningen och ansvarar för Sveriges förbindelser med andra länder. Utrikesförvaltningens uppdrag är att bidra till att förverkliga regeringens övergripande mål i utrikespolitiska frågor. Till UD:s uppdrag hör också att samordna den svenska utrikespolitiken inom Regeringskansliet. Till ansvarsområdena hör utrikes- och säkerhetspolitik (däribland freds- och säkerhetsfrämjande insatser), bistånd och utveckling (däribland internationellt utvecklingssamarbete), folkrätt och mänskliga rättigheter (däribland internationella tribunaler och domstolar) samt annat samarbete med andra länder, regioner och organisationer.

*Justitiedepartementet* ansvarar för rättsväsendets myndigheter, bl.a. polisen, åklagarväsendet, domstolarna, kriminalvården samt för migrations- och asylfrågor och krisberedskap. Justitiedepartementet ansvarar vidare för lagstiftningen inom områdena statsrätt

och allmän förvaltningsrätt, civilrätt, processrätt, straffrätt samt migrations- och asylrätt.

*Försvarsdepartementet* ansvarar för Sveriges militära försvar och dess stödmyndigheter. Departementet planerar på strategisk nivå internationella insatser och säkerhetsfrämjande verksamhet och ger uppdrag till myndigheterna att genomföra samt följa upp dessa insatser.

## **4.2.2 Internationell samverkan**

### **Svenskt deltagande i civila och militära krishanteringsinsatser**

Frågor om svenskt deltagande i civila och militära krishanteringsinsatser bereds huvudsakligen inom UD. Beredningen sker dock till stora delar gemensamt med övriga berörda departement, främst de departement som svarar för de personalkategorier som är tänkta att ingå i insatsen. Regeringen fattar därefter ett beslut om ett svenskt deltagande i insatsen om det är frågan om en svensk civil krishanteringsinsats. Om det svenska deltagandet i stället innebär att Sverige ska bidra med militära styrkor i insatsen krävs dessutom ett riksdagsbeslut om deltagandet, eftersom 15 kap. 16 § RF anger att regeringen inte får sända en svensk väpnad styrka utomlands utan riksdagens medgivande. Regeringen lämnar därför en proposition till riksdagen inför varje militär insats som Sverige deltar i.

## **4.2.3 Förekomsten av känsliga uppgifter i myndighetens internationella samarbeten**

Inom ramen för Regeringskansliets internationella samarbete för fred och säkerhet förekommer av naturliga skäl känslig information av olika slag. Vi har dock inte funnit skäl att i detta sammanhang närmare redogöra för karaktären på dessa uppgifter.

## 4.3 Försvarsmakten

### 4.3.1 Allmänt

Försvarsmakten är en central förvaltningsmyndighet under Försvarsdepartementet med ansvar för att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Försvarsmakten ska försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt. Vidare ska Försvarsmakten upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet samt värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen utanför det svenska territoriet. Därtill ska Försvarsmakten också lämna stöd till civil verksamhet. Försvarsmakten ska vidare bedriva verksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, leda och bedriva militär säkerhetstjänst samt leda och samordna signalskyddstjänsten, inklusive arbetet med säkra kryptografiska funktioner som är avsedda att skydda skyddsvärd information.

Försvarsmakten är en av Sveriges största myndigheter med omkring 50 000 anställda. Försvarsmakten leds av överbefälhavaren. Generaldirektören är ställföreträdande myndighetschef för Försvarsmakten och leder myndigheten tillsammans med överbefälhavaren. Inom Högkvarteret arbetar man med verksamhetsledning, militärstrategiska frågor samt Försvarsmaktens utveckling och kontakter med regeringen. I Högkvarteret finns ledningsstaben, produktionsledningen, insatsledningen och militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must). Inom Högkvarteret finns även den juridiska staben, personalstaben och informationsstaben. Även tillsyns- och kontrollfunktionerna tillhör organisationsmässigt Högkvarteret.

*Produktionsledningen* ansvarar för produktionen av Försvarsmaktens krigsförband. I uppdraget ingår allt från utveckling av materiel till rekrytering och utbildning av personal. Uppgiften är att se till att Försvarsmaktens organisation är utrustad, utbildad och välfungerande. Under chefen för produktionsledningen lyder alla Försvarsmaktens organisationsenheter, dvs. alla förband, skolor och centra utom Högkvarteret och särskilda operationsgruppen. *Insatsledningen* övervakar det svenska territoriet samt leder insatser med krigsförband nationellt och internationellt. Den territoriella integriteten upprätthålls med krigsförband i beredskap. *Must* bedriver dels försvarsunderrättelseverksamhet till stöd för svensk utri-

kes-, säkerhets- och försvarspolitik, dels militär underrättelse- och säkerhetstjänst för Försvarsmaktens egna behov.

Försvarsmakten har under det senaste årtiondet genomgått en omfattande omställning. Ett invasionsförsvar har ersatts med ett mindre, men mer användbart försvar med förmåga att kunna verka i och utanför Sverige, ett s.k. insatsförsvar. Insatsförsvar betyder att försvaret kan användas direkt när det behövs. Styrkor kan snabbt sättas in i strid och andra krissituationer, även om det är kort om tid och oavsett om uppdraget är i Sverige eller utomlands.

Under de närmast föregående försvarsperioderna har den internationella förmågan varit i fokus. På senare tid har dock försvaret av Sverige och närområdet fått högsta prioritet. Den försämrade säkerhetspolitiska situationen i närområdet innebär förändrade krav på den svenska försvarsförmågan. Enligt regeringens försvarspolitiska inriktning är den enskilt viktigaste målsättningen under innevarande försvarsinriktningsperiod (2016–2020) att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade operativa förmågan i totalförsvaret.<sup>1</sup>

År 2010 infördes ett nytt personalförsörjningssystem. Försvarets personalförsörjning för alla personalkategorier kom därigenom att vila på frivillighet. Totalförsvarsplikten kvarstår dock i grunden och möjligheten att aktivera plikten har bibehållits.<sup>2</sup> Som exempel på detta kan nämnas att regeringen den 11 december 2014 fattade beslut om att ge Försvarsmakten möjlighet att inkalla pliktplacerad personal för att delta i repetitionsutbildning. För att klara personalförsörjningen till krigsförbanden beslutade regeringen den 2 mars 2017 med stöd av 1 kap. 3 a § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt.<sup>3</sup> Beslutet innebär att ungefär 13 000 ungdomar (både män och kvinnor) årligen kommer att kallas till mönstring och att omkring 4 000 av dessa väljs ut för att genomgå grundläggande militärutbildning med värnplikt. Skyldigheten att genomgå mönstring gäller från och med den 1 juli 2017, och skyldigheten att fullgöra grundutbildning med värnplikt gäller från och med den 1 januari 2018.

<sup>1</sup> Se prop. 2014/15:109, "Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020".

<sup>2</sup> Se prop. 2009/10:160, "Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal".

<sup>3</sup> Se regeringens beslut den 2 mars 2017, Fö 2016/01252/MFI.

### 4.3.2 Internationell samverkan

Regeringen har slagit fast att: ”Hot mot fred och säkerhet avvärs i gemenskap med andra länder och organisationer. Sveriges säkerhetspolitik förutsätter att försvaret kan verka tillsammans med andra. Den svenska solidaritetsförklaringen ställer krav på Sveriges förmåga att ge och ta emot stöd, som också kan vara militärt.”<sup>4</sup> Den säkerhetspolitiska linjen återspeglas även i Försvarmaktens uppgifter, där det framgår att myndigheten ska kunna lösa de angivna uppgifterna självständigt eller i samverkan med andra och att Försvarmakten ska kunna ge och ta emot militärt stöd.<sup>5</sup> Genom internationella samarbeten och kontakter och gemensamma operationer är Försvarmakten med och främjar goda relationer, förebygger konflikter och bidrar till internationell krishantering. Ytterst syftar Försvarmaktens internationella förankring till att kunna genomföra gemensamma operationer med internationell förstärkning för att aktivt försvara Sveriges suveränitet och legitima intressen.<sup>6</sup>

Internationella samarbeten och kontakter definieras i Försvarmaktens Militärstrategiska doktrin (MSD 2016) som en bred samling av aktiviteter med det gemensamma syftet att främja goda relationer och fred, förebygga konflikter och skapa nätverk för produktivt samarbete med internationella aktörer. I förlängningen ska vår solidaritet med andra skapa solidaritet med oss, ytterst så att det internationella intresset för vår säkerhet och vårt försvar främjas.<sup>7</sup> Försvarmaktens internationella försvarskontakter beskrivs i MSD 2016 som en långsiktig verksamhet som bl.a. omfattar:

- a) Avtal, partnerskap och samarbeten som syftar till att formalisera samförstånd och procedurer för samverkan mot gemensamma intressen. Viktigt för Sveriges militära försvar är avtal med EU, USA, Nato och de nordiska länderna.
- b) Regelmässiga besök i andra länder med förband, fartyg eller flygplan för att visa internationell närvaro och knyta kontakter. Chefsbesök på hög nivå är ett sätt för chefer att bilda sig aktuell

---

<sup>4</sup> Se prop. 2014/15:109, ”Försvarspolitisk inriktning, Sveriges försvar 2016–2020”.

<sup>5</sup> Försvarmaktens strategiska inriktning (FMSI 2015).

<sup>6</sup> Försvarmaktens militärstrategiska doktrin (MSD 2016).

<sup>7</sup> Försvarmaktens militärstrategiska doktrin (MSD 2016).



uppfattning, utöva personlig påverkan och skapa nätverk med ledarskapet i andra länder.

- c) Försvarsattachénätverket som syftar till att förbättra den militära omvärldsuppfattningen och främja långsiktiga relationer med viktiga aktörer.
- d) Förmågeutveckling tillsammans med andra aktörer som syftar till att kostnadseffektivt utveckla operativ förmåga inom utpekade områden. Det kan omfatta teknik, koncept och logistik.
- e) Internationellt utbyte och samverkanspersonal som syftar till att knyta nära kontakter, skapa inblick och påverkan på internationell operativ verksamhet. Samverkanspersonal placeras i vissa viktiga utvecklingscentra och internationella staber. Internationellt utbyte av personal inom exempelvis officersutbildningen sker regelmässigt.
- f) Observatörer som bl.a. ställs till FN:s och OSSE:s förfogande för att övervaka att ingångna avtal följs. Vidare sänds observatörer för att observera andra länders operativa förmåga inom ramen för samarbetsavtal som syftar till att skapa ömsesidig tillit och militär transparens i Europa.
- g) Bidrag till internationell krishantering som visar på solidaritet att hjälpa till med att underbygga global fred, säkerhet och försoning. Det stärker en världsordning byggd på folkrätten och FN. Det skapar också värdefulla kontakter.
- h) Träning och rådgivning av andra länders försvar som syftar till att hjälpa andra aktörer att stärka sin försvarsförmåga och hävda sin suveränitet inom utpekade områden. Exempel på detta är ansträngningarna i norra Afghanistan och Irak.
- i) Internationellt erkända utbildningar där Sverige har en världsledande spetskompetens som exempelvis utbildning av Gender Advisors vid Nordic Center for Gender in Military Operations. Detta skapar internationellt renommé, leder till ökad samverkan samt bidrar dessutom till träning och rådgivning av andra länders försvar.
- j) Säkerhetssektorreform (SSR) som syftar till att hjälpa till med att skapa fredliga samhällen ur konflikter där säkerhetssektorn

(polis, militär och rättsväsende) respekterar mänskliga rättigheter, jämställdhet och står under demokratisk kontroll.

- k) Internationella gemensamma övningar som syftar till att stärka vår taktiska och operativa förmåga inom relevanta områden. Det är också ett medel för att knyta band och utveckla den militära försvarsförmågan i samklang med de vi samarbetar med.

Till detta kan tilläggas att Försvarsmakten enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, inom ramen för Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet, medverkar i det internationellt säkerhetssamarbetet. Den underrättelseverksamhet som Försvarsmakten bedriver redovisas under kapitel 5.

Försvarsmakten har omkring två hundra personer på plats i länder som är drabbade av krig och konflikter. Försvarsmakten bidrar på så sätt till att skapa fred och säkerhet efter beslut av Sveriges riksdag och regering, se avsnitt 4.2.2 ovan. Sverige har skickat ut fler än 100 000 soldater i världen sedan 1956, då den första svenska fredsfrämjande FN-truppen trädde i tjänst. Då gällde uppdraget Mellanöstern. Under senare år har det varit Kosovo och Afghanistan som stått i centrum. För drygt 50 år sedan, i november 1956, lämnade den första FN-bataljonen Sverige för att ingå i FN-styrkan UNEF (United Nations Emergency Force) med uppgift att övervaka eld-upphöravtalet i Suez. Sedan dess har Sverige genomfört fredsinsatser – ofta under FN:s flagg – i bl.a. Cypern, Mellanöstern, Bosnien, Kosovo, Liberia och Afghanistan. Totalt handlar det om mer än 120 internationella uppdrag i 60 länder. Den största insatsen – räknat i antalet soldater – är den på Cypern. Mellan åren 1964 och 1993 tjänstgjorde 28 000 svenska soldater på ön. Sverige har vidare anmält ett flertal militära enheter, men också enskilda kompetenser, till internationella styrkeregister i EU, FN och Nato. Registren är ett sätt att lista och samordna vilka olika typer av militära förband som länder kan bidra med i det fredsfrämjande arbetet. Enheterna övar tillsammans och har hög beredskapsnivå för att snabbt kunna vara på plats i ett insatsområde. Samma enhet kan vara anmäld till flera register.

### 4.3.3 Förekomsten av känsliga uppgifter i myndighetens internationella samarbeten

Den centrala roll som internationellt samarbete har i Försvarsmaktens myndighetsuppdrag innebär dels att det löpande utbyts/hanteras en stor mängd information som är kopplad till internationella samarbeten, dels att det är vanligt förekommande att information som är kopplad till internationella samarbeten är av känslig/hemlig natur.

Handlingar som Försvarsmakten får från andra stater eller mellanfolkliga organisationer och som försetts med beteckningar som anger att handlingen innehåller uppgifter som omfattas av sekretess enligt den andra statens eller mellanfolkliga organisationens regler, omfattas normalt även av svensk utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § OSL. Ett röjande av dessa utländska uppgifter skulle sannolikt störa Sveriges förbindelser med den staten eller mellanfolkliga organisationen. Detta då röjandet skulle kunna innebära att det aktuella landet avbryter ett pågående projekt eller samarbete, får minskat förtroende för Sverige eller inte längre lämnar uppgifter som omfattas av sekretess till Sverige. Sverige har ingått ett antal olika internationella säkerhetsskyddsavtal med andra stater där nationerna gemensamt har förbundit sig till att skydda varandras uppgifter som omfattas av sekretess enligt det upprättande landets beteckning (läs mer om säkerhetsskyddsavtal i kapitel 7).

Utrikessekretess kan även gälla för uppgifter i de handlingar som Försvarsmakten upprättar om annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att ett röjande stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar Sverige. Vid Försvarsmaktens olika samarbeten med andra stater eller mellanfolkliga organisationer, t.ex. inom försvarsindustrin, övningsverksamhet, utbildning eller fredfrämjande insatser, kan uppgifter i handlingar som upprättas inom detta samarbete omfattas av utrikessekretess. En vägledning ifråga om tillämpning av utrikessekretess kan vara vad de olika samarbetsparterna har för uppfattning om eventuella konsekvenser för det fall uppgifter som hanteras inom det samarbetet skulle röjas.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Försvarsmaktens ”*Handbok Säkerhetstjänst – Sekretessbedömning*”, Del A (2011).

Föremålet för utrikessekreteressen är först och främst uppgifter som rör Sveriges förbindelser med annan stat. Härmed avses inte bara uppgifter om de egentliga utrikespolitiska förbindelserna utan också handelsförbindelser, kulturella förbindelser m.m. I uttrycket Sveriges förbindelser ligger att det måste röra sig om förbindelser på nationell nivå. En svensk myndighets kontakter med en främmande stat ryms inte under uttrycket, om förbindelserna avser myndighetens egna angelägenheter. Företräder däremot myndigheten Sverige som nation t.ex. vid en förhandling av ett internationellt avtal, rör det sig om Sveriges förbindelser med en annan stat. Försvarsmaktens samarbete med andra stater eller mellanfolkliga organisationer kan komma att omfattas av utrikessekreteressen. Detta på grund av att Försvarsmakten många gånger handlar på uppdrag av regeringen, och således representerar Sverige som nation.<sup>9</sup>

Uppgifter som omfattas av utrikessekreteress kan vara av betydelse för rikets säkerhet och omfattas då av sekretess enligt 15 kap. 2 § OSL (försvarssekreteress). Sådana uppgifter ska placeras i informationssäkerhetsklass. Om en uppgift omfattas av utrikessekreteress men inte rör rikets säkerhet, och av utländsk myndighet, mellanfolklig organisation eller svensk myndighet har klassificerats i någon av nivåerna TOP SECRET, SECRET, CONFIDENTIAL eller RESTRICTED eller i motsvarande nivåer på andra språk, så utgör uppgiften en utrikesklassificerad uppgift enligt Försvarsmaktens föreskrifter om skydd för utrikes- och sekretessklassificerade uppgifter och handlingar. Det finns inget krav på att Sverige ska ha ingått ett säkerhetsskyddsavtal med den andra staten eller mellanfolkliga organisationen för att uppgifterna ska vara utrikesklassificerade (för vidare läsning om informationsklassificeringen hänvisas till kapitel 7).<sup>10</sup>

Vid utbyte av hemliga eller utrikesklassificerade uppgifter med andra länder eller samarbetspartners bör det finnas ett säkerhetsskyddsavtal med den andra parten. Säkerhetsskyddsavtalen kan därtill behöva kompletteras av andra typer av avtal (t.ex. Technical Arrangement) för det specifika samarbetet. Som exempel på ett säkerhetsskyddsavtal som Sverige ingått kan nämnas det säkerhetsskyddsavtal som Sverige har ingått med Nato. I detta avtals artikel 4 anges att

<sup>9</sup> Försvarsmaktens ”*Handbok Säkerhetstjänst – Sekretessbedömning*”, Del A (2011).

<sup>10</sup> Försvarsmaktens ”*Handbok Säkerhetstjänst – Informations säkerhet*” (2013).

separata administrativa bestämmelser ska utarbetas mellan Sverige och Nato. Ett avtal (Administrative Arrangement for the Handling and Protection of Nato Classified Information Provided to Sweden) med sådana bestämmelser har undertecknats den 14 juni 2012.

Den normala principen för att sända handlingar som innehåller utrikesklassificerade uppgifter utomlands är att använda Utrikesdepartementets kurirförbindelser. Detta framgår av flera bilaterala säkerhetsskyddsavtal som Sverige har ingått med andra länder. Syftet med att använda denna rutin är att handlingarna ges ett skydd mot obehörig åtkomst genom att kuriren ständigt har full uppsikt över försändelsen under transporten. I vissa bilaterala säkerhetsskyddsavtal finns det möjligheter för de nationella säkerhetsmyndigheterna att komma överens om andra rutiner om detta anses vara mer ändamålsenligt i det specifika fallet. Det kan t.ex. röra sig om transporter mellan Sverige och ett annat land av information som rör ett specifikt försvarsmaterielprojekt och där transportvägen mellan länderna anses säker även utan det skydd som kurirverksamheten ger. I de fall krav på distribution av sekretessklassificerade handlingar har avtalats inom ramen för ett visst internationellt samarbete gäller sådana krav.<sup>11</sup>

Det har hänt att anställda inom Försvarsmakten röjt hemliga/känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för myndighetens internationella samarbete för fred och säkerhet, t.ex.:

- a) När en Försvarsmaktsanställd i januari 2008 glömde kvar ett USB-minne på ett bibliotek, vilket innehöll sekretessbelagda handlingar som härrörde från en av Försvarsmaktens internationella insatser (läs mer om detta i avsnitt 5.9.2).
- b) Ärendet rörandet de sekretessbelagda handlingar som hittades hos en tolk i Kosovo som umgicks privat med en Försvarsmaktsanställd som vid tillfället var verksam inom KFOR (läs mer om detta i avsnitt 5.9.3).

I fallet avseende KFOR-handlingarna gjorde Nato en menbedömning, vars slutsats var att den information mannen hade tillgång till skulle kunnat resultera i förluster genom döda eller skadade för Nato/KFOR om den hade hamnat i fiendehänder.

---

<sup>11</sup> Försvarsmaktens ”Handbok Säkerhetstjänst – Informationssäkerhet” (2013).

Utöver de konsekvenser som ett röjande av känsliga/hemliga uppgifter som förekommer i det internationella samarbetet för fred och säkerhet som Sverige deltar i skulle få avseende Sveriges säkerhet skulle ett röjande av sådana uppgifter som t.ex. också kunna få till konsekvens att:

- a) Försvarsmaktens förmåga att avvärja hot mot fred och säkerhet i gemenskap med andra länder minskar.
- b) Risken för att svensk eller samverkande parts personal dödas eller såras inom ramen för internationella insatser ökar.
- c) Sveriges försvarsindustriella samarbeten och Försvarsmaktens exportrelaterade verksamhet med andra länder skadas.

## **4.4 Polismyndigheten**

### **4.4.1 Allmänt**

Polisens arbete syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Till Polismyndighetens uppgifter hör att

1. förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat
3. utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal
4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen
5. fullgöra den verksamhet som ankommer på Polismyndigheten enligt särskilda bestämmelser.

Sedan den 1 januari 2015 finns det bara en polismyndighet i landet. Polismyndigheten leds av rikspolischefen. I den nya organisationen finns det sju nationella avdelningar; nationella operativa avdelningen, nationellt forensiskt centrum (NFC [tidigare SKL, Statens kriminaltekniska laboratorium]), it-avdelningen, rättsavdelningen, ekonomiavdelningen, HR-avdelningen och kommunikationsavdelningen.

Vid Polismyndigheten finns även internrevisionen som är en fristående organisatorisk enhet, placerad direkt under rikspolischefen. Polismyndigheten är vidare indelad i sju polisregioner som har helhetsansvar för polisverksamheten inom ett angivet geografiskt område. Ansvaret omfattar bl.a. utredningsverksamhet, brottsförebyggande verksamhet och service. De sju regionerna är Region Bergslagen, Region Mitt, Region Nord, Polisregion Stockholm, Polisregion Syd, Polisregion Väst och Polisregion Öst.

*Nationella operativa avdelningen (NOA)* ska ha förmåga att inrikta och leda polisverksamheten nationellt och internationellt så att resurserna används effektivt. Avdelningen ska inte bedriva någon egeninitierad operativ verksamhet utan i stället stödja polisregionerna i olika typer av verksamheter. NOA leder den operativa verksamheten och har mandat att besluta om insatser och resursförstärkningar i hela landet. Vidare ska NOA vara nationell kontaktpunkt mot Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt, och ansvara för att hantera känslig information om t.ex. terrorism och signalspaning. NOA ska även ansvara för samordning, beredning och uppföljning av den myndighetsgemensamma särskilda satsningen mot grov organiserad brottslighet.

#### 4.4.2 Internationell samverkan

Inom EU och Norden finns ett etablerat och väl fungerande samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter. Inom EU har tyngdpunkten generellt legat på ökade möjligheter att utbyta information, rättsliga instrument inom området för internationell rättslig hjälp och på att brottsutredande myndigheter i olika medlemsstater ska kunna arbeta tillsammans i gemensamma utredningsgrupper. De samarbetsformer som har utvecklats innebär i större utsträckning än tidigare att de brottsbekämpande myndigheterna har direktkontakter och möjlighet att fördjupa det operativa samarbetet genom gemensamma insatser på olika områden.

När det gäller polissamarbete består samarbetet till stor del av uppgiftsutbyte. Samarbete som består i att polismän tjänstgör i en annan stat än den egna används mera restriktivt. Utgångspunkten enligt svensk rätt är att rättskipnings- och förvaltningsuppgifter, däribland polisuppgifter, sköts av svenska myndigheter. Utländska

polismän får i princip inte bedriva polisverksamhet här annat än i form av biträde åt svensk polis, och alltid i närvaro av svenska polismän.<sup>12</sup> Regler om ett mer långtgående samarbete finns dock för Schengensamarbetet och samarbetet i Öresundsregionen.

### Polisens utlandsstyrka

Svenska poliser deltar i freds- och säkerhetsfrämjande samt konfliktförebyggande verksamhet efter rekrytering till polisens utlandsstyrka. Polisens utlandsstyrka bildades år 2000, då polisen tog över ansvaret för svenska polisers medverkan i internationella insatser från Försvarsmakten. Svenska poliser har dock deltagit i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser ända sedan 1964, då den allra första FN-insatsen med en civil poliskomponent inleddes. De internationella insatserna som utlandsstyrkan deltar i leds och organiseras av FN, EU och OSSE och pågår i bl.a. Centralasien, Afrika, Mellanöstern, Latinamerika och på Balkan. Svenska poliser tjänstgör också i andra positioner inom FN och EU. I dessa fall nomineras poliserna av Sverige till den sökta tjänsten men är anställda av den internationella organisationen och ingår därför inte i Polisens utlandsstyrka.

Den 1 januari 2017 tjänstgjorde 91 polisanställda i freds- och säkerhetsfrämjande internationella insatser (missioner). Polismyndighetens strävan är att successivt öka antalet utsända till en nivå motsvarande en procent av alla polisanställda, vilket skulle innebära att utlandsstyrkan skulle omfatta cirka 280 personer. Inom polisen finns en särskild sektion som ansvarar för rekrytering, utbildning, utrustning och hemkomst av de polisanställda som ingår i utlandsstyrkan. Sektionen ansvarar också för svensk polis medverkan i insatsorganisationernas policyutveckling och för polisens bilaterala biståndsverksamhet.

Arbetsuppgifterna under utlandstjänstgöringen kan vara av mycket skiftande karaktär. Det är mandatet för respektive mission, verkställande eller övervakande mandat, som styr inriktningen på missionens arbete. Ett *verkställande mandat* innebär att de internationella poliserna i missionen utgör poliskåren i området och

---

<sup>12</sup> Se JO 2005/06 s. 113 ff.



alltså utför sedvanliga polisuppgifter t.ex. närpolisverksamhet, kriminalteknik och utredningar. Andra arbetsuppgifter kan vara att leda utbildningar för lokal polis samt att stödja den lokala polisen i att ta fram utbildningsplaner. Personalen kan också arbeta med att förbättra ledning och styrning inom polisen genom att exempelvis verka som mentorer på senior nivå och utveckla strategiska planer tillsammans med den lokala polismyndigheten. I sällsynta fall har de svenska poliserna en exekutiv roll och arbetar då som ersättare för, eller komplement till, värdlandets egen poliskår. Arbetsuppgifterna i en mission med *övervakande mandat* består främst i att övervaka hur den nationella polisen respekterar mänskliga rättigheter. Majoriteten av poliserna i utlandsstyrkan arbetar obeväpnade.

## Internationellt polisiärt informationsutbyte

### *Särskilt om Single Point of Operational Contact (SPOC)*

På NOA finns polisens nationella kontaktpunkt SPOC som är en sammanhållen modell för det internationella informationsutbytet i operativa ärenden. SPOC ansvarar för samarbetet inom Interpol och Europol, Sirene-kontoret liksom det nordiska polis- och tull-samarbetet kring sambandsmän runt om i världen. Viktiga delar i SPOC är den gemensamma inkorgen och kontaktytan för såväl svenska som utländska myndigheter, den gemensamma ärendehanteringsprocessen för alla internationella polisiära samarbetsformer, samt förmågan att dygnet runt handlägga internationella ärenden och bistå med informationssökning i såväl nationella som internationella datasystem. Inom EU har man efter svensk förebild etablerat SPOC som ett enhetligt begrepp för medlemsstaternas internationella kontor.

### *Särskilt om Interpol (International Criminal Police Organisation – Interpol)*

Interpol är en mellanstatlig polisorganisation med 190 medlemsländer, däribland Sverige. Därmed är Interpol världens största internationella polisorganisation. Interpols uppgift är att underlätta informationsutbytet mellan medlemsländerna i arbetet mot gräns-

överskridande brottslighet. Medlemsländerna samarbetar inom ramen för respektive medlemslands nationella lagstiftning. Samarbetet är inte *tvingande* på det sätt som samarbetet inom EU är reglerat, utan bygger helt på förtroende och samarbetsvilja. Interpol ska enligt sin konstitution inte arbeta med ärenden som har politiska, rasistiska, religiösa eller militära förtecken.

Genom Interpol och dess kommunikationssystem I-24/7 har svensk polis tillgång till kommunikation med samtliga medlemsländer och Interpols databaser. Databaserna innehåller information om t.ex. internationellt efterlysta personer, stulna resedokument, stulna fordon, stulna konstföremål och stulna vapen. Det finns också ett dna- och fingeravtrycksregister samt en bilddatabas över sexuella övergrepp på barn. Med hjälp av Interpols s.k. *notiser* kan man eftersöka personer av olika anledningar, t.ex. personer efterlysta för brott, försvunna personer eller oidentifierade avlidna personer. Samarbetet inom ramen för Interpol skapar bättre förutsättningar för medlemsstaternas polisorganisationer att tillsammans bekämpa en alltmer gränsöverskridande brottslighet.

Interpols högkvarter ligger i Lyon, Frankrike. I varje medlemsland finns en nationell byrå som är den utpekade kontaktpunkten med generalsekretariatet, de regionala kontoren och medlemsländerna. Sveriges Interpolkontor finns på NOA (SPOC).

### *Särskilt om Europol (European Law Enforcement Agency)*

EU:s polisbyrå Europol har till uppgift att stödja och stärka medlemsstaternas polismyndigheter och andra brottsbekämpande organs insatser och deras samarbete för att förebygga och bekämpa allvarlig brottslighet som rör två eller fler medlemsstater.

Europol inrättades genom Europolkonventionen 1995. Europolkonventionen antogs av Sverige 1997.<sup>13</sup> Europolkonventionen ersattes av rådets beslut av den 6 april 2009 om inrättande av Europeiska polisbyrån (2009/371/RIF), Europolrådsbeslutet, som sedan dess reglerar verksamheten. Europol har sitt säte i Haag i Nederländerna.

---

<sup>13</sup> Prop. 1996/97:164 "Europol", Justitieutskottets betänkande 1997/98:JuU2, "Europol", och riksdagens skrivelse 1997/98:22.

Europol arbetar till stor del med insamling, behandling och analys av underrättelser om allvarlig och gränsöverskridande brottslighet inom unionen och fungerar som en knutpunkt för utbyte av uppgifter mellan medlemsstaterna. År 2010 fick Europol status som en EU-myndighet. Samtidigt utvidgades Europols mandat till att även omfatta brottslighet som inte har ett strikt samband med den organiserade brottsligheten. Det innebär att Europol kan stödja en medlemsstat med underrättelser och analysresurser i samband med större internationella händelser. Europol ska även stödja medlemsstaterna med att samla in och analysera information från internet.

Europol samlar in, bearbetar och analyserar information från samarbetsländernas brottsbekämpande myndigheter, sprider uppgifterna och samordnar åtgärder. Medlemsstaterna registrerar information om personer som är inblandade i grov gränsöverskridande brottslighet i gemensamma databaser, genom vilka övriga länders brottsbekämpande myndigheter får tillgång till informationen. Länderna använder sedan informationen för att förebygga, upptäcka och utreda brott samt spåra brottslingar.

I varje medlemsstat finns det en nationell enhet som är kontaktpunkt och förbindelselänk mellan Europol och medlemsstaternas myndigheter. I Sverige är NOA (SPOC) nationell enhet. Enheten samordnar allt informationsutbyte genom Europol.

### *Särskilt om Frontex*

Frontex är EU:s gemensamma gränskontrollbyrå och samordnar medlemsstaternas gränskontroll. Byrån bildades 2004 och har sitt säte i Warszawa, Polen. Frontex uppgift är att i samarbete med medlemsländerna koordinera det operativa arbetet vid EU:s yttre gränser. Frontex ska underlätta och effektivisera tillämpningen av befintliga och framtida åtgärder inom EU som rör förvaltningen av de yttre gränserna, och i synnerhet Schengengränserna. Detta genom att säkerställa samordningen av medlemsstaternas insatser, och på så vis bidra till att personkontrollen vid och övervakningen av medlemsstaternas yttre gränser håller en effektiv, hög och enhetlig nivå. Frontex huvuduppgifter är att:

- samordna det operativa samarbetet mellan medlemsländernas förvaltning av de yttre gränserna
- bistå med utbildning av nationell gränsbevakningspersonal
- genomföra riskanalyser
- följa upp utvecklingen inom forskningen som är av betydelse för gränskontrollen
- bistå medlemsstaterna i situationer som kräver ökat tekniskt och operativt bistånd
- erbjuda tekniskt stöd till gemensamma insatser för återsändande av personer.

NOA (SPOC) utgör nationell kontaktpunkt för Frontex

#### *Särskilt om informationsutbytet inom Schengen*

– *Gemensamt efterlysningssystem (SIS II) och Sirenekontor*

Schengensamarbetet innebär att personkontrollen vid resor mellan länderna i Schengenområdet har avskaffats. Syftet med Schengensamarbetet är att underlätta den fria rörligheten för personer inom samarbetsländerna. Samtidigt har kontrollen vid de yttre gränserna, mot länder som inte deltar, förstärkts. I Schengensamarbetet deltar de flesta av EU:s medlemsstater samt Island, Norge, Schweiz och Liechtenstein. Sverige deltar i samarbetet sedan 2001.

Det polisiära samarbetet inom Schengen är en del av de kompensatoriska åtgärder som ska motverka negativa konsekvenser av att rutinemässiga personkontroller vid de inre gränserna inte får förekomma mellan Schengenstaterna. Samarbetet omfattar både uppgiftsutbyte och operativ samverkan. Det direkt operativa samarbetet omfattar bl.a. gränsöverskridande övervakning och förföljande, som för svensk del regleras i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.

Inom ramen för Schengensamarbetet arbetar medlemsländerna i ett gemensamt efterlysningssystem, *SIS II (Schengen Information System)*. SIS II innehåller efterlysningar på personer som är misstänkta för brott, försvunna, Schengenspärrade (nekad inresa), registrerade för dold övervakning, söks för deltagande i ett rättsligt

förfarande eller är efterlysta för verkställighet av en utdömd frihetsberövande påföljd. I SIS II finns även uppgifter om diverse objekt som är anmälda försvunna, stulna eller på annat sätt är eftersökta och ska beslagtas eller användas som bevismaterial i brottmål. Exempel på objekt som kan registreras i SIS II är fordon, registreringsbevis, registreringsskyltar, båtar och båtmotorer, flygplan, vapen, containrar, industritillbehör, sedlar, värdepapper, pass och id-handlingar.

Systemet används bl.a. vid personkontrollerna vid in- och utresor i Schengenområdet och vid kontroll av utländska medborgare inne i landet. Det är också ett viktigt verktyg i det brottsbekämpande arbetet. I Sverige har polisen, Tullverket och Kustbevakningen tillgång till alla typer av registreringar i systemet. Ambassader/UD och Migrationsverket har tillgång till registreringar gällande personer som är Schengenspärrade och Transportstyrelsen har tillgång till uppgifter rörande fordon, registreringsbevis och registreringsskyltar.

I varje medlemsstat finns ett *Sirenekontor* som är nationell kontaktpunkt och som har i uppgift att utbyta information vid exempelvis en träff i systemet. När en polispatrull eller gränskontrollant får träff på en person vid en sökning i SIS II kan Sirenekontoret vid internationella enheten lämna ytterligare information om efterlysningen. Det svenska Sirenekontoret inryms på NOA (SPOC).

### *Särskilt om det nordiska polissamarbetet*

Det nordiska polissamarbetet är ett väletablerat strategiskt polis-samarbete som leds av de nordiska rikspolischeferna samt de biträdande rikspolischeferna. Samarbetsformen drivs framför allt genom att rikspolischeferna tillsätter Nordiska arbetsgrupper och beslutar om förbättrade arbetsformer när identifierade synergieffekter kan tillvaratas. Exempel på projektarbetsområden är internet/cyberbrottslighet, utrustning/material, kriminalteknik, utbildning och nära samarbete mellan de sambandsmän från polis och tull (PTN) i de nordiska länderna som ofta är utstationerade tillsammans i ett flertal länder. De nordiska sambandsmännen finns i ett tjugotal länder och spelar en viktig roll i det internationella operativa polis-samarbetet. Sambandsmännen samverkar bl.a. med Interpol-kontoren

i de länder de är verksamma i och utgör det svenska sambandskontoret vid Europol i Haag.

#### 4.4.3 Förekomsten av känsliga uppgifter i myndighetens internationella samarbeten

Polismyndigheten har ett omfattande internationellt samarbete där det förekommer känslig information. Som exempel kan nämnas att den *Internationella enheten* på NOA dagligen hanterar känsliga uppgifter som berör ordning och säkerhet, terrorism, grov brottslighet och internationella efterlysningar. Myndigheten hanterar dock i regel mycket få känsliga uppgifter inom ramen för myndighetens deltagande i internationella samarbeten för fred och säkerhet. I den mån sådan känslig informationen hanteras hos myndigheten kan den normalt delas in i någon av följande kategorier: Annat lands inställning eller initiativ i viss fråga, förslag på samarbeten, förmågor eller säkerhetsbedömningar. Sekretess för uppgifter torde främst råda för uppgifterna enligt 15 kap. 1 § OSL (utrikessekretess), 18 kap. 1 § OSL (förundersökningssekretess), 18 kap. 2 § OSL (underrättelsesekretess) och 35 kap. 1 § OSL (sekretess till skydd för den enskilde).

Även *Utredningsenheten* på NOA hanterar och utbyter mycket känslig information med andra länder. I samband med brottsutredningar om exempelvis krigsbrott och mut- och korruptionsbrott förekommer det stundtals mycket känslig information, t.ex. rörande andra nationer och statsledning. Även mer traditionella polisutredningar rörande vapen, narkotika och sexuella övergrepp mot barn m.m. hanterar känslig information i olika former av internationellt samarbete. Det är inte heller ovanligt att utredningar sker i eller har kopplingar till länder som klassas som konfliktområden eller saknar ett fungerande rättssystem. Ofta går det att finna sekretessregler som träffar och skyddar informationen, t.ex. 15 kap. 1 och 2 §§ OSL (utrikes- och försvarssekretess). Även sekretessen enligt 18 kap. 6 § OSL (internationellt samarbete i brottsutredningar) och 18 kap. 17 § OSL (internationellt rättsligt samarbete) kan bli aktuell. I den mån känslig information hanteras eller hämtas in inom ramen för en förundersökning kan informationen dock komma att omfattas av den svenska partsinsynen. Partsinsynen innebär att den misstänkte har möjlighet att ta del av även sådan

information som inte används som bevisning, utan inhämtats inom ramen för polisens underrättelseverksamhet. Genom bestämmelserna i 10 kap. 3 § OSL ges polisen begränsade möjligheter att undanhålla viss information som anses tillhöra det s.k. sidomaterialet för den misstänkte och dennes försvarare, men trots det finns det en risk för att känslig information på detta sätt kan komma att lämnas ut.

Som ytterligare exempel kan nämnas att även *Operativa enheten* på NOA hanterar och utbyter känslig information, främst genom gränspolisverksamheten. Även Nationella Insatsstyrkan, Polisflyget och Nationella bombskyddet deltar i internationella samarbeten av olika slag. Inom ramen för ovan nämnda samarbeten utbyts t.ex. känsliga uppgifter i form av personuppgifter och liknande i samband med utvisningar med tvångsmedel till tredje land och när utländska beskickningar kontaktas för utställandet av resehandlingar inför utvisningar. Sekretess för uppgifterna kan t.ex. bli aktuell enligt 15 kap. 1 § OSL (utrikessekretess) och 18 kap. 1 § OSL (förundersökningssekretess).

Även *Utvecklingsenheten* på NOA samarbetar och delar känsliga uppgifter med främmande makt och internationella organisationer, framför allt inom ramen för Interpol-samarbetet och det nordiska polissamarbetet. Utbytet av information kan t.ex. avse kravspecifikationer och anskaffning av utrustning samt behovet av uppbyggnad av olika polisiära metoder. För uppgifterna som hanteras kan det råda sekretess enligt 18 kap. 1 § OSL (sekretess med anledning av polisiära metoder/förmågor) och 19 kap. 3 § OSL (upphandlingssekretess).

Också den av Polismyndigheten *utsända personalen* hanterar sannolikt känslig information. Informationen kan vanligtvis delas in i någon av följande kategorier: Förundersökningsmaterial, säkerhetsbedömningar, övrig säkerhetsrelaterad information inklusive källor, metoder eller förmågor. De utsända delar emellertid inte information med Polismyndigheten, eftersom dessa under uppdragstiden helt står till den mottagande organisationens disposition. De sekretessbestämmelser som kan bli aktuella här är framför allt utrikessekretessen (15 kap. 1 § OSL) och förundersökningssekretess (18 kap. 1 § OSL).

Beroende på sekretessgrad sker delning av känslig information genom skyddad kommunikation på SPOC, personlig överlämning

eller skyddad e-mail. Information som delas med andra stater inom ramen för olika polissamarbeten kommuniceras företrädesvis genom de krypterade nätverk som har satts upp för respektive kanal. Vid delning av uppgifter till andra EU-stater följer Polismyndigheten de regelverk som styr dessa samarbetsformer. Delning av information som är känslig bereds internt inom internationella enheten på NOA. Information som delas mot tredje land ska alltid bedömas av handläggare innan så sker. I nuläget delas inte kvalificerad hemlig information inom deltagandet i internationella samarbeten för fred och säkerhet. Några säkerhetsskyddsavtal som särskilt tar sikte på Polismyndighetens deltagande i sådana samarbeten har inte heller tecknats.

Såvitt Polismyndigheten känner till har det inte röjts några känsliga uppgifter inom ramen för myndighetens deltagande i det internationella samarbetet för fred och säkerhet. En orsak till detta är sannolikt att mängden känsliga uppgifter som hanteras är liten och att informationen direkt berör skyddet för den utsände. När enskilda utsända arbetar i en befattning där information med synnerligen högt skyddsvärde hanteras är det med få undantag endast information som berör den organisation som den utsände arbetar i. Det faktum att Polismyndigheten har så få upptäckta fall där känsliga uppgifter röjts kan sannolikt också bero på att läckor och/eller rekryteringsförsök av främmande makt inte upptäckts. För att myndigheten ska få kännedom om att uppgifter röjts av utsänd personal måste myndigheten dessutom informeras om detta av den mottagande organisationen ifråga.

Ett röjande av känsliga uppgifter skulle innebära en försämrad syn på Polismyndigheten och dess personal, vilket i sin tur skulle leda till försämrade möjligheter till internationellt polisiärt samarbete. Ett röjande av känsliga uppgifter skulle sannolikt också få till följd att svensk polis i samband med deltagandet i internationellt polisiärt samarbete inte skulle få tillgång till operativt angelägen information eller få inneha positioner där sådan information behandlas. Något som i sin tur skulle innebära större risker för utsänd personal.



## 4.5 Säkerhetspolisen

### 4.5.1 Allmänt

Den 1 januari 2015 blev Säkerhetspolisen en egen myndighet från att tidigare ha varit en del av Rikspolisstyrelsen. Säkerhetspolisen har till uppgift att skydda Sveriges demokratiska system, medborgarnas fri- och rättigheter och den nationella säkerheten. Myndigheten ansvarar för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt utreda och beivra bl.a. brott mot rikets säkerhet och brott mot lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Säkerhetspolisen ansvarar också för personskyddet av den centrala statsledningen.

Verksamheten kan i huvudsak delas in i fem områden (kontrapionage, kontraterrorism, författningsskydd, säkerhetsskydd och personskydd). *Kontrapionage* innebär att förebygga och avslöja spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet. Denna kan rikta sig mot Sverige och svenska intressen utomlands samt mot utländska intressen i landet och mot flyktingar. *Kontraterrorism* innebär att förebygga och avslöja terrorism som riktas mot Sverige eller utländska intressen i landet, terroristhandlingar i andra länder, förekomsten av internationella terroristnätverks förgreningar i Sverige samt stöd och finansiering av terroristverksamhet. *Författningsskydd* innebär att motverka verksamhet som med trakasserier, hot, våld, tvång eller korruption syftar till att påverka det demokratiska statskicketets funktioner. Säkerhetspolisens uppdrag i denna del består i att motverka de krafter som försöker utöva otillåten påverkan på det politiska beslutsfattandet, verkställandet av politiska beslut och den fria debatten. *Säkerhetsskyddet* på Säkerhetspolisen innebär att höja säkerhetsnivån i samhället. Analyser och rekommendationer till myndigheter – vars verksamhet har bäring på rikets säkerhet – om hur de kan höja sin säkerhet och skydd utgör en stor del av verksamheten i denna del. Registerkontroller och tillsyn är andra konkreta sätt att säkerställa att skyddsvärd verksamhet är skyddad på lämpligt sätt. *Personskydd* handlar om bevaknings- och säkerhetsarbete för den centrala statsledningen, kungafamiljen, främmande stats beskickningsmedlemmar samt vid statsbesök och liknande händelser. Säkerhetspolisen arbetar även med ickespridning, vilket innebär att förhindra spridning, anskaffning och produktion av massförstörelsevapen. Arbetet går främst

ut på att förhindra att kunskaper, produkter, ämnen eller mikroorganismer förs från eller via Sverige till aktörer som har ambitioner att anskaffa eller vidareutveckla massförstörelsevapen eller dess bärare. Arbetet sker i nära samverkan med andra myndigheter. Säkerhetspolisen ger också råd och stöd till Polismyndigheten inom vissa områden, exempelvis hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Säkerhetspolisen har även ett medietekniskt laboratorium som bistår med alla former av mediebearbetning.

Säkerhetspolisen har ungefär 1 200 medarbetare. De flesta är stationerade i Stockholm, men myndigheten har även regionala kontor i Umeå, Uppsala, Örebro, Norrköping, Göteborg och Malmö. Drygt hälften av Säkerhetspolisens medarbetare är poliser. Dessa arbetar t.ex. som livvakter, utredare och spanare. Flera andra yrkeskategorier finns också representerade vid myndigheten, bl.a. analytiker, tekniker, översättare, ekonomer, jurister, tolkar och administratörer. Säkerhetspolisen leds av säkerhetspolischefen.

I arbetet med att förhindra och avslöja spioneri, olovlig underrättelseverksamhet och flyktingspionage samarbetar Säkerhetspolisen med ett flertal myndigheter och organisationer – i Sverige och utomlands. Säkerhetspolisen har vidare ett nära samarbete med de svenska myndigheter och organisationer som hanterar hemliga uppgifter. Inom ramen för Säkerhetspolisens underrättelsearbete har myndigheten ett nära samarbete med det övriga polisväsendet och de fyra försvarsunderrättelsemyndigheterna: Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarets materielverk. Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet beskrivs ytterligare i kapitel 5.

#### 4.5.2 Internationell samverkan

Internationellt samarbetar Säkerhetspolisen främst med andra säkerhets- och underrättelsetjänster. Sådant polisiärt underrättelseutbyte kan bl.a. ske med stöd av lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete. Säkerhetspolisen bedriver exempelvis bilaterala samarbeten med en rad säkerhets- och underrättelsetjänster världen över. Säkerhetspolisen deltar också i det multilaterala samarbetet

mellan Europas säkerhetstjänster. Samarbetet handlar till stor del om informationsutbyte.

Som ett led i det internationella samarbetet har Säkerhetspolisen sambandsmän stationerade utomlands. Deras uppgift är att skapa kontakter och relationer med säkerhets- och underrättelsetjänster i länderna de befinner sig i. Syftet är att Säkerhetspolisen ska kunna inhämta uppgifter som är väsentliga för myndighetens uppdrag. En viktig del av Säkerhetspolisens underrättelsearbete sker genom utbyte av information i de omfattande och goda internationella kontakter som är upparbetade. Säkerhetspolisen gör hela tiden överväganden och bedömningar om var i världen det kan finnas behov av sambandsmän.

### **Särskilt om internationellt samarbete om kontraterrorism**

Det finns tretton multilaterala konventioner om terrorism. Sverige har skrivit på samtliga och därmed förbundit sig att motverka terrorism tillsammans med andra länder. Säkerhetspolisen har därmed ett ansvar att bekämpa terrorism både i och utanför Sverige. Möjligheten att förhindra terrorbrott är beroende av omfattande och goda internationella kontakter. Bilaterala relationer utgör grunden i det internationella samarbetet, dvs. samarbete mellan olika länders säkerhets- och underrättelsetjänster. Dessa relationer byggs upp under lång tid och bygger på ömsesidigt förtroende. Säkerhetspolisen representerar Sverige i ett antal multinationella organ som består av olika länders säkerhetstjänster och polisorganisationer, t.ex. Counter-Terrorist Group (CTG), EU:s Terrorism Working Group (TWG), Police Working Group on Terrorism (PWGT) och Europol.

#### **4.5.3 Förekomsten av känsliga uppgifter i myndighetens internationella samarbeten**

Säkerhetspolisen hanterar stora mängder sekretessbelagda uppgifter varje dag. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter om personer, organisationer, stater, företeelser och fenomen, andras och egna underrättelseförmågor, skyddsvärden (skyddsvärda verksamheter, anläggningar etc.) och Säkerhetspolisens bedömningar av säker-

hetshotande aktörer, hot och sårbarheter. Säkerhetspolisens samarbetsparter är som framgått ovan framför allt andra säkerhets- och underrättelsetjänster, nationellt och internationellt. Informationsutbytet sker på såväl bilateral som multilateral basis. Samarbetsforumen kan vara geografiskt eller tematiskt orienterade. Vilka olika samverkansparter och samverkansforum Säkerhetspolisen samarbetar med och medverkar i är emellertid sekretessbelagt.

Den stora merparten av uppgifter som hanteras inom ramen för myndighetens internationella samarbeten omfattas av sekretess enligt 18 kap. 2 § OSL (sekretess till skydd för underrättelseverksamhet). Många gånger omfattas redan det faktum att Säkerhetspolisen samarbetar med en viss organisation eller har fått eller delat vissa uppgifter av sekretess. Bestämmelsen i 18 kap. 2 § OSL ger tillsammans med utrikessekretessen (15 kap. 1 § OSL), försvarssekretessen (15 kap. 2 § OSL) och förundersökningssekretessen (18 kap. 1 § OSL) ett i princip heltäckande skydd för de uppgifter som förekommer i Säkerhetspolisens internationella samarbete och som omfattas av sekretess med hänsyn till allmänna intressen. Uppgifterna kan vidare omfattas av sekretess med hänsyn till enskild (bl.a. med stöd av 21 kap. 5 §, 35 kap. 1 och 2 §§ OSL).

Inför delgivningen av uppgifter till annan stat eller organisation gör Säkerhetspolisen en bedömning av om uppgifterna omfattas av sekretess och, i så fall, om uppgifterna ändå kan lämnas ut. Enligt OSL får en uppgift som omfattas av sekretess röjas för en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation i två fall. Det ena är, som vi redogör för närmare i avsnitt 7.3, om utlämnandet sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning. En sådan finns i polisdatalagen (2010:361), PDL, enligt vilken personuppgifter får lämnas ut till bl.a. utländsk underrättelse eller säkerhetstjänst under förutsättning att utlämnandet är förenligt med svenska intressen. Det andra fallet är, som vi också redogör för närmare i avsnitt 7.3, om uppgiften i motsvarande mån skulle få lämnas till svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen. Bedömningen granskas av behörig beslutsfattare på Säkerhetspolisen innan uppgifterna tillåts lämnas myndigheten.

Vid delfående av känsliga uppgifter från en annan stat eller mellanfolklig organisation sekretessgranskar och säkerhetsklassificerar Säkerhetspolisen uppgifterna. I enlighet med PDL behovsprövas också uppgifterna, varvid endast sådana uppgifter som behövs för Säkerhetspolisens verksamhet registreras.

Säkerhetspolisens informationsutbyte kan ske muntligen eller skriftligen vid personliga möten, transporteras via kurir/medarbetare eller någon av Säkerhetspolisens sambandsmän eller via telekommunikationsmedel. Den största delen av all informationsväxling som sker via telekommunikationer med samverkande stater eller mellanfolkliga organisationer sker krypterat.

Säkerhetspolisen tecknar inga särskilda säkerhetsskyddsavtal. Myndigheten samarbetar med utländska myndigheter eller organ och mellanfolkliga organisationer i den utsträckning som behövs för säkerhetspolisens verksamhet och som regeringen närmare bestämmer. Säkerhetspolisen beslutar om ingående av en internationell överenskommelse, samarbete inom EU och Schengen och informerar regeringen om detta. I övrigt ingår regeringen internationella överenskommelser.

Generellt handlar Säkerhetspolisens hela internationella samarbete om att utbyta känsliga uppgifter med andra stater och organisationer. Den vägledande principen som gäller i det internationella umgänget är att man alltid uppfyller de krav på sekretess som den sändande staten eller organisationen har ställt upp för uppgifterna, vilket innebär att man aldrig utan avsändarens godkännande delger andras uppgifter till tredje part eller använder dem för ett annat än det avsedda syftet. Samtidigt utbyter Säkerhetspolisen regelmässigt uppgifter om tredje part med sina samarbetspartners. Om någon röjer uppgifter till en obehörig part skulle Säkerhetspolisen upprätta en anmälan om detta. Vilken brottsrubricering som skulle kunna bli aktuell beror bl.a. på uppgifterna, omständigheterna och personens uppsåt.

Säkerhetspolisen vet av erfarenhet att främmande makt har ett uppdrag att penetrera myndigheten.<sup>14</sup> Det finns underrättelsetryck mot Säkerhetspolisen. Därför har Säkerhetspolisen ett omfattande skydd för sina känsliga uppgifter. Skyddet är av operativ, teknisk

---

<sup>14</sup> Stig Bergling utgör ett sådant exempel, även om hans verksamhet i första hand skadade Sveriges säkerhet, och inte direkt träffar det som är föremål för denna utredning.

och administrativ natur. Personalen utbildas vidare i vikten av att upprätthålla det egna säkerhetsskyddet samt att rapportera incidenter. Inför anställningen vid Säkerhetspolisen genomförs en säkerhetsprövning (läs mer om detta i avsnitt 7.2.3). Medvetenheten om hotet mot den egna verksamheten i kombination med ett aktivt säkerhetsskyddsarbete skapar förutsättningar för att upptäcka läckor i den egna verksamheten. Samtidigt finns det alltid en risk för att uppgifter röjs genom att obehöriga med tekniska metoder inhämtar information, t.ex. signalspaning. Sådana hot lämnar inga synbara spår efter sig. Ett röjande kan därför bli oupptäckt eller komma till Säkerhetspolisens kännedom senare och på andra vägar.

Huruvida ett röjande av känsliga uppgifter drabbar Säkerhetspolisens – och därmed även Sveriges – internationella samarbete för fred och säkerhet eller enbart Sveriges egen säkerhet eller enskilda individer beror på uppgifternas art, tidpunkten för röjandet, omständigheterna när de röjdes osv. Sammantaget kan dock Sverige lida politisk, ekonomisk, militär eller underrättelse- och säkerhetstjänstrelaterad skada vid ett röjande. Skada kan, som tidigare nämnts, även uppstå för enskilda. I värsta fall skulle ett röjande kunna leda till att Säkerhetspolisen (Sverige) blir utestängt från bilaterala och multilaterala forum som är nödvändiga för att skydda Sverige.

## 4.6 Åklagarmyndigheten

### 4.6.1 Allmänt

Det övergripande målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet. Åklagarens roll i rättskedjan – polis, åklagare, domstol och kriminalvård – är att självständigt leda utredningar om brott, fatta beslut om åtal och föra process i domstol.

Åklagarväsendet består av Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Riksåklagaren är landets högsta åklagare och har ansvaret för ledning och tillsyn av åklagarväsendet. Riksåklagaren är också chef för Åklagarmyndigheten. Åklagarmyndigheten består av sju åklagarområden, en nationell avdelning och en särskild åklagarkammare som tillsammans svarar för den operativa åklagarverksamheten. De *sju åklagarområdena* består av 32 allmänna kammare och två internationella åklagarkammare. De allra flesta brottstyper hand-

läggs vid de allmänna kamrarna som har ett geografiskt ansvarsområde, oftast motsvarande ett län. Den *nationella åklagaravdelningen* består av tre riksenheter och en internationell åklagarkammare. De tre riksenheterna och den internationella åklagarkammaren handlägger samtliga brott, oavsett geografisk hemvist, inom sina respektive ansvarsområden. De riksenheter och kammare som ingår i den nationella åklagaravdelningen är: Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål, Riksenheten mot korruption, Riksenheten för säkerhetsmål och Internationella åklagarkammaren Stockholm. Vid *Särskilda åklagarkammaren* handläggs främst misstankar om brott av poliser, åklagare, domare, riksdagsmän och vissa andra befattningshavare. Därutöver finns tre utvecklingscentrum samt verksamheten vid huvudkontoret.

#### 4.6.2 Internationell samverkan

Åklagare har ett frekvent operativt samarbete med kollegor i andra länder, särskilt åklagare vid de internationella åklagarkamrarna. Samverkan sker genom direkta kontakter i framställningar om rättsligt samarbete men också med stöd av det Europeiska rättsliga nätverket (EJN) eller genom Eurojust. Rent praktiskt innebär samarbetet t.ex. att svenska åklagare hjälper utländska åklagare i brottsutredningar som äger rum utomlands. Det kan gälla förhör med personer som finns i Sverige, genomförandet av en husrannsakan och/eller utlämning av en misstänkt person. På motsvarande sätt krävs det ofta hjälp från utlandet i svenska brottsutredningar.

I den internationella verksamheten ingår även medverkan i olika internationella nätverk och samarbetsorgan för operativa åklagare. Det viktigaste samarbetet sker inom ramen för Eurojust, med deltagande av åklagare från samtliga EU-länder. Arbetet vid Eurojust har de senaste åren inriktats på att stödja åklagare i mer komplexa ärenden, men också med metodutveckling i det gränsöverskridande brottsbekämpande arbetet. Ett annat exempel på ett internationellt åklagarsamarbete som Sverige deltar i är International Association of Prosecutors (IAP). Svenska åklagare är också engagerade i olika utvecklingsprojekt, i bl.a. Östeuropa.

Åklagarmyndigheten ska även kunna bidra till internationell civil krishantering under ledning av bl.a. FN, EU och OSSE samt

till internationellt utvecklingssamarbete. Myndigheten har en särskild funktion vid huvudkontoret för att hantera bl.a. dessa frågor och har också antagit en strategi och en årlig arbetsplan för insatserna. I strategin anges att målet är att tillhandahålla personal för fredsfrämjande insatser och att Åklagarmyndigheten ska bidra till ökad säkerhet för människor genom åklagarinsatser i krissituationer där fungerande rättssystem saknas. Myndighetens roll i civil krishantering och internationellt bistånd är i första hand att stärka rättsväsendet. Inom ramen för civil krishantering kan myndigheten också utföra exekutiva uppgifter som åklagare i bekämpningen av viss brottslighet, t.ex. krigsbrott, korruption eller organiserad brottslighet. Som exempel kan nämnas de insatser som EU genomfört i Kosovo (EULEX Kosovo) där åklagare arbetat operativt. Insatserna ska ske i ett rättskedjeperspektiv och bidra till att bygga upp rättsväsendet i länder som omfattas av bistånd bl.a. inom områdena rekrytering, säkerhet, utbildning och budgethantering. Som ett led i att bygga upp denna kapacitet har en särskild grupp av åklagare rekryterats för att ingå i en expertpool som ska kunna delta i olika insatser.<sup>15</sup>

#### **4.6.3 Förekomsten av känsliga uppgifter i myndighetens internationella samarbeten**

Inom ramen för Åklagarmyndighetens internationella samarbeten förekommer många gånger uppgifter som bedöms känsliga av missionen eller uppdraget inom vilka de förekommer. Som exempel på uppgifter som bedöms känsliga av missionerna kan nämnas uppgifter om vilka organisationer som är bidragsgivare, uppgifter om den personal som deltar i missionen, vilka tolkar som används och deras namn, missionens verksamhetsplaner, de närmare detaljerna om missionens säkerhetsåtgärder och dess agenda. Enligt den sekretessförbindelse som åklagare brukar få skriva under när de kommer till en mission är nästan all information som rör missionen hemlig. Andra uppgifter som kan vara känsliga är uppgifter om säkerhetsläget eller uppgifter som är politiskt känsliga. Uppgifter kan vara känsliga för landet där man verkar alternativt för organisa-

---

<sup>15</sup> Åklagarmyndighetens budgetunderlag 2016–2018 (ÅM-A 2015/0084), s. 13.



tionen man verkar i. I vissa missioner delas också uppgifter om pågående eller förväntade förundersökningar, t.ex. utredningsmaterial och uppgifter om målsägande och vittnen. Det förekommer också andra tänkbara situationer där det kan förekomma känsliga uppgifter, t.ex.:

- Vid misstankar om korruption eller andra brott som begås utomlands men som riktas mot svenska intressen.
- I situationer där handlingar begås som kan utgöra brott enligt svensk lag, men inte är brott enligt det land de begås i – exempelvis köp av sexuella tjänster.<sup>16</sup>
- I situationer där skyddsvärdet består i att hindra kritik mot organisationen för viss hantering som orsakar skada.<sup>17</sup>

Uppgifterna i ovan nämnda exempel kan bedömas känsliga av organisationen i fråga, samtidigt som det här också finns ett befogat intresse av transparens.

Oftast råder det sekretess för sådana känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för myndighetens internationella samarbete för fred och säkerhet. I första hand är det frågan om utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § OSL, mer sällan förundersökningssekretess enligt 18 kap. 1 § OSL. Det händer dock att känsliga uppgifter i Åklagarmyndighetens internationella verksamhet inte träffas av en svensk sekretessbestämmelse. Som exempel kan nämnas att en uppgift om t.ex. en missions verksamhetsplan, som enligt missionen är hemlig, inte når upp till nivån för utrikessekretess.

I samband med att ett avtal eller en överenskommelse om ömsesidigt utbyte av känsliga uppgifter tecknas normalt också ett säkerhetsskyddsavtal. Avtalet kan till exempel röra försvarssamarbete, forskning, produktion och upphandling mellan två länder. Från Åklagarmyndighetens sida är det säkerhetsskyddschefen som tecknar, eller medverkar till, säkerhetsskyddsavtal. Enligt Åklagarmyndig-

---

<sup>16</sup> Jfr också med fallet Anders Kompass där svenske FN-chefen Anders Kompass, vid tidpunkten chef för FN:s fältoperationer i Centralafrikanska republiken, lämnade över uppgifter till Frankrike om misstänkta sexuella övergrepp i Centralafrikanska republiken begångna av franska soldater för vilket han fick hård kritik, stängdes av från sitt arbete och tystades av FN:s högsta ledning. I efterhand har Anders Kompass dock friats från anklagelser i två olika utredningar, en intern från FN och en extern oberoende kommission.

<sup>17</sup> Jfr FN:s inblandning i utbrottet av kolera i Haiti 2010. Minst 10 000 haitier dog i epidemin och hundratusentals insjuknade.

hetens säkerhetsskyddschef har inte myndigheten tecknat något säkerhetsskyddsavtal med en främmande stat eller organisation.

Delning av riktigt känslig information sker normalt muntligen, i bland i särskilda rum. Inför och efter att myndigheten har fått ta del av känsliga uppgifter från en annan stat eller en organisation görs olika övervägandena av den som lämnar uppgifterna. När Åklagarmyndigheten fått del av uppgiften så gör åklagaren en löpande bedömning om uppgifterna kan lämnas vidare eller inte. Det är emellertid mycket ovanligt att Åklagarmyndigheten för egen del, i samband med civil krishantering eller internationellt bistånd, delar sådana känsliga uppgifter som det råder sekretess för enligt svensk lag.

Det förekommer, enligt Åklagarmyndighetens kännedom, inget känt exempel på att det har röjts känsliga uppgifter som har hantearats inom ramen för myndighetens internationella samarbete för fred och säkerhet. En förklaring till detta kan vara att åklagare förmodligen inte har uppvaktats av främmande makt. En annan förklaring är att åklagare normalt sett är mycket vana vid att hantera sekretess och är väl medvetna om sekretessen.

Om sådana känsliga uppgifter som förekommer i myndighetens internationella samarbete för fred och säkerhet röjs skulle det sannolikt kunna få stora konsekvenser för de personer som är avsedda att skyddas genom sekretessen för uppgifterna. Arbetet i fredsfrämjande missioner sker som regel i relativt farliga miljöer, utan en särskilt stark rättsordning. Förutom stora risker för personer med skyddsbehov skulle ett röjande också kunna riskera missionens uppdrag och det internationella samfundets trovärdighet på sikt.

## 4.7 Sveriges Domstolar

### 4.7.1 Allmänt

Domstolarna utgör stommen i det svenska rättsväsendet. Deras uppgift är att upprätthålla rättsordningen och garantera att alla kan få sina rättigheter och skyldigheter fastställda på ett objektivt och oberoende sätt. Domstolarna är oberoende och självständiga i förhållande till riksdag, regering och andra myndigheter.

*Sveriges Domstolar* är samlingsnamnet för den verksamhet som bedrivs av landets alla domstolar. Sveriges Domstolar omfattar de allmänna domstolarna (tingsrätter, hovrätter och Högsta dom-

stolen), de allmänna förvaltningsdomstolarna (förvaltningsrätter, kammarrätter och Högsta förvaltningsdomstolen), hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten, Rättshjälpsnämnden och Domstolsverket. Samtliga domstolar är egna myndigheter.

*Domstolsverket* är en statlig myndighet som lyder under Justitiedepartementet. Myndigheten inrättades 1975 i Jönköping och leds av en generaldirektör. Domstolsverkets organisation består av en generaldirektörsstab samt sex avdelningar: Avdelningen för domstolsutveckling, Ekonomiavdelningen, Avdelningen för HR och kommunikation, Avdelningen för kompetensutveckling och internationella relationer, Avdelningen för säkerhet och service, samt It-avdelningen. Dessutom finns en funktion för internrevision och ett insynsråd. Domstolsverket har ingen bestämmanderätt över domstolarnas dömande verksamhet utan fungerar som en serviceorganisation till domstolarna. Domstolsverkets uppgift är att svara för övergripande samordning och gemensamma frågor inom Sveriges Domstolar. Häri ligger att ge service till domstolarna, hyres- och arrendenämnderna och Rättshjälpsmyndigheten bl.a. i frågor som rör personalutveckling, utbildning, information och it och annat verksamhetsstöd samt utarbetande av föreskrifter, råd och anvisningar. Domstolsverket svarar också för att verksamheten bedrivs på ett effektivt och för medborgarna lättillgängligt sätt.

#### 4.7.2 Internationell samverkan

Sveriges Domstolar deltar både i långsiktigt utvecklingssamarbete med andra länder och i fredsfrämjande insatser. Arbetet handlar om att bidra till uppbyggnad och utveckling av andra länders rättsväsenden. Årligen deltar experter inom Sveriges Domstolar från en rad olika personalkategorier i det internationella arbetet.

Sveriges Domstolars internationella verksamhet initieras och samordnas av *Enheten för Internationella Relationer* vid Domstolsverket. Den internationella verksamhetens inriktning ska ligga i linje med FN:s mål på området samt EU:s och Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik, som bl.a. kommer till uttryck genom regleringsbrev. Verksamheten styrs också av ett av Domstolsverket beslutat inriktningsdokument. Inriktningsdokumentet innehåller bl.a. övergripande och interna mål, riktlinjer för val av länder för

verksamheten, arbetsmetod och metoder för utvärdering och erfarenhetsutbyte.

Domstolsverket har sedan början av 1990-talet varit engagerat i internationellt utvecklingssamarbete. Projekt har t.ex. bedrivits tillsammans med domstolsväsendena i Estland, Lettland, Litauen, Bosnien-Hercegovina och Bulgarien. Under senare år har Domstolsverket deltagit i utvecklingssamarbete med Turkiet, Ryssland och Ukraina. Samarbetet syftar alltid till att ge landet stöd i åtgärder som de själva prioriterar för att stärka sitt rätts- och domstolsväsende.

Den internationella verksamheten innefattar även fredsfrämjande insatser. Det handlar i första hand om stöd efter säkerhetspolitiska konflikter. Domstolsverkets internationella fredsfrämjande arbete bedrivs i huvudsak genom personalbidrag till EU-missioner och då oftast till tjänster som domare, legal officer, legal adviser, strategic legal adviser samt tjänster inom rule of law. Enligt det nu gällande regleringsbrevet ska Domstolsverket främst delta i EU:s Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) och EU:s Coordination Office for Palestinian Police Support (EUPOL COPPS). Domstolsverkets personalbidrag har sedan 2008 främst avsett tjänster som domare och legal officers till EULEX Kosovo. Detta hindrar inte att Domstolsverket i samråd med Justitiedepartementet kan sekondera personal till andra EU-insatser samt FN- och OSSE-insatser.

För att möta de krav som ställs på Sveriges Domstolar att delta i olika internationella insatser har Domstolsverket skapat en särskild expertbas. Basen består av experter från olika personalkategorier, främst ordinarie domare, inom Sveriges Domstolar som kan komma att engageras i den internationella verksamheten.

Vid utsändande till EU-missioner är det Domstolsverket som har arbetsgivaransvaret för sin personal medan det dagliga arbetet, arbetsuppgifter m.m. styrs av missionen. Innebörden av detta är bl.a. att missionen beslutar om vilken typ av sekretess gällande uppgifter inom missionen som föreskrivs för de som arbetar i missionen. Detta har i ett fall inneburit problem för svenska utsända som av missionsledningen uppmanats att skriva på ett s.k. ”confidentiality agreement” i strid med svensk rätt. I samband härmed aktualiserades frågan om svensk rätt över huvudtaget varit tillämplig för sekonderad svensk.

### 4.7.3 Förekomsten av känsliga uppgifter i myndighetens internationella samarbeten

Domstolsverket bedömer att det är relativt ovanligt att känsliga uppgifter hanteras inom ramen för myndighetens fredsfrämjande arbete. Myndigheten får endast mycket begränsad information om insatserna från EU. Mestadels handlar det om dagordningar för möten som behandlar missionerna. Några protokoll eller annan information får myndigheten inte del av. Domstolsverket ålägger dock sina utsända att varje månad lämna en kortfattad rapport till arbetsgivaren om förhållanden som kan ha betydelse för deras möjlighet att utföra de uppgifter som uppdraget innebär (t.ex. arbetsuppgifter, arbetsförhållanden, arbetsledning, rapportering i enlighet med Domstolsverkets åtagande i Sveriges handlingsplan för kvinnor, fred och säkerhet). Därutöver ska rapporten innehålla uppgifter om det personliga säkerhetsläget, eventuell sjukfrånvaro och andra förhållanden av väsentlig betydelse för fullgörandet av tjänstgöringen. De utsända åläggs även att skriva en slutrapport efter avslutad tjänstgöring. Dyliga rapporter kan innehålla hemliga eller känsliga uppgifter då det kan vara svårt för de utsända att avgöra vad som är känsligt eller hemligt. Uppgifterna kan t.ex. röra hur missionen fungerar, samarbetet med organen i Bryssel, kollegors beteende, övriga medlemsstaters sekonderade jurister och inhemska juristers kompetensnivå och händelser eller tendenser i det mottagande landet. Sekretess för uppgifterna råder normalt enligt 15 kap. 1 § OSL (utrikessekretess).

Domstolsverket har inte för egen del delat känslig information med andra stater eller organisationer inom ramen för myndighetens internationella samarbete. Inte heller har myndigheten tagit emot sådan information från en annan stat eller organisation. Om så skulle ske skulle Domstolsverket överväga om uppgifterna på begäran kan lämnas ut med hänsyn till 15 kap. 1 § OSL.

Såvitt Domstolsverket känner till har det inte hänt att någon röjt känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för myndighetens internationella samarbete för fred och säkerhet. En förklaring till detta kan vara att Domstolsverket bemödar sig att se till att de personer som anställs vid myndighetens enhet för internationella relationer och de personer som sänds ut på fredsfrämjande uppdrag, besitter sådana personliga egenskaper som integritet, lämplig-

het och gott omdöme. Domstolsverket är vidare av den uppfattningen att deras utsända normalt inte heller har tillgång till sådan känslig information som är av intresse för främmande makt.

Om sådana känsliga uppgifter som förekommer i myndighetens internationella samarbete för fred och säkerhet röjs skulle det kunna skada både Sveriges och Domstolsverkets relation till missionen, EU:s organ, mottagarlandet och andra berörda länder.

## 4.8 Kustbevakningen

### 4.8.1 Allmänt

Kustbevakningen är en myndighet under Justitiedepartementet som ansvarar för sjöövervakning och räddningstjänst till sjöss. Kustbevakningen har en ny organisation från och med den första september 2016 med en nationell ledning som består av en verksledning och följande sex avdelningar: Metodutvecklingsavdelningen, Materiel- och lokalförsörjningsavdelningen, Operativa avdelningen, It-avdelningen, Personal- och ekonomiavdelningen och Verksledningsstaben. Myndigheten leds av en Generaldirektör.

Kustbevakningen har huvudansvaret för *miljöräddningstjänst till sjöss*. Ansvaret omfattar även Sveriges åtaganden i internationellt miljöräddningssamarbete till sjöss. Kustbevakningen ska vidare inom ramen för myndighetens sjöövervakning och räddningstjänst till sjöss *förebygga, motstå och hantera krissituationer*. Kustbevakningen har också uppdraget att *samordna och förmedla civil sjöinformation* till andra myndigheter. Därutöver ska Kustbevakningen ha beredskap att *delta i sjöräddningstjänst* och andra räddningsinsatser för att bidra till att öka sjösäkerheten, att människoliv kan räddas, att personskador begränsas och att konsekvenserna för egendom och miljö minskas. Kustbevakningens ansvar för att *bedriva sjöövervakning* innefattar förebyggande och ordningshållande övervakning samt kontroll-, tillsyns- och brottsbekämpningsåtgärder. Sjöövervakningsverksamheten omfattar sådant som skydd av miljö- och naturvårdsintressen, fiske, jakt och annat ianspråktagande av naturresurser, sjötrafik, sjösäkerhet och transport av farligt gods, sjöfartsskydd, personers inresa i, utresa från och vistelse i Sverige (gränskontroll), in- och utförsel av varor (tullkontroll) samt tillsyn över svensk kontinentalsockel och ekonomisk zon. Kustbevak-

ningen medverkar i Polismyndighetens gränskontrollarbete genom att utöva kontroll av sjöfarten. Verksamheten utförs genom övervakning av den svenska delen av EU:s yttre gräns och särskilt utpekade ställen för gränsövergångar samt genom kontroll av besättningsmän och passagerare i sjötrafiken. Verksamheten genomförs enligt en tillsynsplan som utgår från Kustbevakningens och Polismyndighetens gemensamma gränskontrollstrategi. Arbetet sker i nära samverkan mellan myndigheterna, bl.a. NOA (Gränskontrollsektionen).

#### 4.8.2 Internationell samverkan

Kustbevakningen bedriver med stöd av särskilda föreskrifter också viss verksamhet utanför Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon i enlighet med EU:s överstatliga reglering och inriktning samt andra internationella överenskommelser som Sverige ingått inom Kustbevakningens ansvarsområde. Verksamheten kan även bedrivas utanför svenska vatten med stöd av särskilda regeringsbeslut. Som exempel på detta kan nämnas att regeringen i april 2015 beslutade (Ju2015/3890/SSK) att Kustbevakningen, i samråd med Frontex, fick delta i Frontex insatser. Med stöd av beslutet deltog Kustbevakningen under 2015 i två internationella Frontex-operationer: Triton<sup>18</sup> och Poseidon<sup>19</sup> (som senare övergick till Poseidon Rapid Intervention), där myndigheten deltog i att möta och hjälpa flyktingar på plats i Medelhavet. Kustbevakningen deltar vidare i internationella samarbeten för att bekämpa miljöbrottsligheten genom att medverka i arbetsgrupper där informations- och erfarenhetsutbyte sker, bl.a. North Sea Network of Investigators and Prosecutors (NSN) och Interpol. Som exempel på andra internationella samarbeten som Kustbevakningen deltar i kan nämnas Baltic Sea Region Border Control Cooperation (BSRBCC). Inom BSRBCC samverkar Östersjöstaternas gräns- och kustbevakningsmyndigheter, varvid Kustbevakningen har deltagit i flera arbetsmöten och seminarier samt gemensamma övningar och operationer.

---

<sup>18</sup> Joint Operation EPN Triton.

<sup>19</sup> Joint Operation EPN Poseidon Sea.

### 4.8.3 Förekomsten av känsliga uppgifter i myndighetens internationella samarbeten

Det är inte vanligt förekommande att känsliga/hemliga uppgifter hanteras inom ramen för myndighetens internationella samarbeten för fred och säkerhet, men inom ramen för exempelvis myndighetens deltagande i internationella insatser (Operation Atalanta, Operation Triton etc.) utbyts många gånger information som kan vara av känslig natur. Det rör sig då framför allt om lägesbilder, målobjekt eller uppdragsbeskrivningar för den operativa verksamheten. Andra uppgifter av känslig natur som förekommer inom ramen för myndighetens internationella verksamhet är t.ex. uppgifter rörande förhållande till andra stater samt egen personal, verksamhet eller organisation. Uppgifterna omfattas normalt av sekretess enligt 15 kap. eller 18 kap. OSL.

Myndigheten agerar primärt mottagare av information i syfte att kunna utföra sitt uppdrag inom ramen för insatsen, dels när myndigheten tar emot och delar information som rör det aktuella operativa läget, dels genom de insatsgemensamma informationskanalerna. Inför varje insats upprättas interna rutiner avseende bl.a. dokumenthantering och informationshantering. Av rutinerna framgår vem som ansvarar för vad och hur bedömning ska ske avseende sådana frågor. Kustbevakningen har inte tecknat några säkerhetskyddsavtal med andra stater eller organisationer avseende myndighetens deltagande i internationella samarbeten för fred och säkerhet.

Rutiner för hur man ska hantera sådan känslig information som man tagit emot från andra stater eller organisationer finns således reglerade i myndighetens interna regelverk. Känslig information som delas med eller överlämnas av en annan stat eller organisation inom ramen för internationella samarbeten för fred och säkerhet skickas krypterat. Kustbevakningen delar emellertid inte för egen del känslig information med andra stater eller organisationer. Då Kustbevakningen inte för egen del delar känslig information med andra stater eller organisationer kan myndigheten inte uttala sig om konsekvenserna av ett röjande av känslig information.



## 4.9 Kriminalvården

### 4.9.1 Allmänt

Kriminalvården är en statlig myndighet med ansvar för häkten, fängelser och frivård. Tillsammans med polis, åklagare och domstolar ska Kriminalvården verka för minskad brottslighet och människors ökade trygghet. Kriminalvården lyder under regeringen och hör till Justitiedepartementets ansvarsområde. Kriminalvården är indelad i sex geografiska regioner, ett huvudkontor med nio avdelningar, ett servicecenter, staben för den nationella transportenheten och internrevisionen. Kriminalvårdens huvudkontor ligger i Norrköping och varje region har ett regionkontor. Den sista december 2016 fanns 30 häkten, 48 anstalter och 34 frivårdskontor fördelade över hela Sverige. Myndigheten leds av en generaldirektör.

Kriminalvårdens uppgifter är att ansvara för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet och utföra transporter samt göra personutredningar i brottmål. Kriminalvården ska vidare verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt, att lagföring kan ske på ett effektivt sätt och att återfall i brott förebyggs. Kriminalvården ska särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, narkotikamissbruket bekämpas och innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov.

### 4.9.2 Internationell samverkan

Kriminalvården bidrar på uppdrag av regeringen med personal till fredsfrämjande verksamhet, främst inom ramen för FN och EU, samt med att stötta återuppbyggandet av rättsystem i krigshärjade länder. Sverige ligger i framkant i Europa när det gäller engagemanget för att utveckla rättsväsende i samband med FN:s fredsbevarande uppdrag och är det land i Europa som bidrar med flest kriminalvårdare till FN. Kriminalvården arbetar även på hemmaplan för FN och den internationella standard som finns för kriminalvårdsspecifik missionsförberedande utbildning är framtagen av Kriminalvården och modellerad på existerande svensk utbildning.

Kriminalvårdens utlandsstyrka är en resursbank som består av anställda som anmält sitt intresse för utlandstjänstgöring. I utlands-

styrkan finns en rad yrkeskategorier representerade: allt från kriminalvårdare till chefer, administratörer, frivårdsinspektörer och utbildare. Under 2016 var totalt 29 personer utlandsstationerade (sekonderade) med uppdrag som rådgivare i sex olika FN- och EU-insatser. Vid utgången av 2016 var sammanlagt 10 personer från Kriminalvården utlandsstationerade i Liberia (UNMIL), Centralafrikanska republiken (MINUSCA), Palestina (EUPOL COPPS), USA (UNDP-HQ), Somalia (UNSOM) samt i Somaliland via UNODC.

#### **4.9.3 Förekomsten av känsliga uppgifter i myndighetens internationella samarbeten**

Inom ramen för Kriminalvårdens internationella samarbete för fred och säkerhet hanterar myndigheten känsliga/hemliga uppgifter på en regelbunden basis. Det rör sig framför allt om personuppgifter som delas i samband med att personal stationeras utomlands. Andra typer av känsliga/hemliga uppgifter som hanteras regelbundet är föredragningsunderlag och lägesrapporter från Regeringskansliet, utlandsmyndigheterna, FN eller EU. I vissa fall hanteras även analysunderlag från privata aktörer innehållandes känsliga/hemliga uppgifter. Generellt sätt träffas inte de uppgifter som Kriminalvården hanterar inom ramen för sitt internationella samarbete för fred och säkerhet av sekretess, men det förekommer att sekretess råder för uppgifterna enligt 15 kap. 1 § OSL (utrikessekretess).

Myndigheten har inte slutit något säkerhetsskyddsavtal med någon stat eller organisation knutet till det internationella arbetet för fred och säkerhet.

I den mån Kriminalvården har lämnat ut känslig/hemlig information till andra stater eller organisationer har myndigheten gjort bedömningen att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. I samtliga fall då någon, inom ramen för det internationella samarbetet för fred och säkerhet, har begärt ut handlingar från Kriminalvården har myndigheten efter prövning gjort bedömningen att informationen inte omfattas av sekretess. Rent faktiskt sker utlämnandet huvudsakligen som formell kommunikation med Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet inkopplade.

Såvitt Kriminalvården känner till har det inte hänt att någon röjt sådana känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för myndighetens internationella samarbete för fred och säkerhet. En förklaring till detta kan vara Kriminalvårdens säkerhetsarbete. En annan faktor kan vara att Kriminalvården innehar förhållandevis få exekutiva uppdrag, vilket får till följd att mängden direkt känsliga operativa uppgifter är liten. I ett internationellt perspektiv är kriminalvård också ett förhållandevis litet område som eventuellt inte prioriteras av främmande makt.

Om sådana känsliga uppgifter som förekommer i myndighetens internationella samarbete för fred och säkerhet röjs skulle det kunna skada den enskilde, Kriminalvårdens samverkan med andra aktörer och i slutändan Sveriges förhållande till främmande makt.

## **4.10 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap**

### **4.10.1 Allmänt**

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är en statlig myndighet som har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning någon annan myndighet inte har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris. Myndigheten ska i samverkan med myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. Myndigheten ska vidare tillsammans med de ansvariga myndigheterna genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas. MSB ska därtill värdera, sammanställa och rapportera resultatet av arbetet till regeringen. Myndigheten meddelar även föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser för kommuner och landsting samt för statliga myndigheter. MSB har också viktiga uppgifter avseende att identifiera och möta informationspåverkan samt inom civilt försvar. Myndigheten arbetar genom kunskapsuppbyggnad, stöd, utbildning, övning, reglering, tillsyn och eget operativt arbete.

## 4.10.2 Internationell samverkan

I genomförandet av internationella insatser arbetar MSB främst inom ramen för den svenska biståndspolitik, där MSB har uppdraget att hålla beredskap för räddnings- och katastrofinsatser, humanitär minhantering, stärkande av katastrofberedskap, tidig återuppbyggnad samt civil konflikthantering. MSB genomför också stödinsatser till icke biståndsländer vid katastrofer, främst genom EU:s civilskyddsmekanism och de arrangemang som skapats för att möjliggöra stöd och solidaritet mellan EU-länderna.

MSB har under 2016 genomfört 126 internationella biståndsinsatser och fyra insatser i ej-biståndsländer i 41 länder. Av insatserna var 86 humanitära insatser, 3 humanitär minhantering, 7 tidig återuppbyggnad och 16 civil konflikthantering. Samma år sekonderade MSB cirka 29 årsarbetskrafter till insatser inom civil konflikthantering. Stödet avser huvudsakligen insatser inom EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP), men insatser har också genomförts till stöd för OSSE. Majoriteten av de insatser som i dag bedrivs syftar till att stärka länders rättsväsende, exempelvis genom att EU ger stöd till regeringar med institutionsbyggande, utbildning av polisväsende, utbildning inom domstolsförfarande etc. MSB:s sekonderingar inom verksamhetsområdet syftar till att skapa operativa förutsättningar för missionerna att verka. MSB:s personal arbetar bl.a. inom ekonomi, upphandling, HR, sjukvård, el, it, logistik och kommunikation. MSB har inom ramen för myndighetens arbete med informationspåverkan även sekonderingar till Natos centrum för strategisk kommunikation (Nato StratCom COE) och EU:s EEAS East StratCom Task Force.

MSB förvaltar vidare en rad olika samarbetsavtal med ett antal länder och organisationer. Dessa avtal styrs av svenska biståndspolitiska prioriteringar och inriktningen för den svenska säkerhets- och utrikespolitiken. Till grund för genomförandet av den humanitära verksamheten har MSB så kallade Stand-by avtal med ett antal FN-organisationer, såväl som med International Organization for Migration (IOM) och International Committee of the Red Cross (ICRC). För det långsiktiga utvecklingssamarbetet kan bilaterala avtal slutas med mottagande länder eller organisationer. I vårt närområde har MSB bl.a. flera olika avtal om samarbete i räddningstjänstfrågor med våra grannländer: Baltikum, Ryssland och Ukraina.

Mellan de nordiska länderna finns vidare Nordred-avtalet, som ger stora möjligheter att samverka inom räddningstjänsten på regional och lokal nivå. MSB deltar också i flera samarbetsorganisationer som bildats för att öka säkerhet och medlemmarnas förmåga i frågor som rör samhällsskydd och säkerhet – t.ex. Östersjöstaternas råd (CBSS) och Arktiska rådet. MSB representerar också Sverige i Barentsrådet – Barents Euro-Arctic Council (BEAC) – ett forum för det mellanstatliga samarbetet i Barentsregionen. Inom Nordic-Baltic Eight (NB8) utgör MSB svensk kontaktpunkt och samordnar det svenska deltagandet i frågor som rör strategisk kommunikation och informationspåverkan.

MSB är även kontaktpunkt gentemot EU:s civilskyddsmekanism. Det innebär att MSB tar emot förfrågningar från och erbjuder hjälp till drabbade länder, samt vid behov förmedlar stöd från andra länder till Sverige. ERCC (Emergency Response Coordination Center) är myndighetens kontaktpunkt till Europeiska kommissionen och har till uppgift att analysera och värdera information om händelser både inom och utom EU. ERCC koordinerar också medlemsländernas begäran om hjälp samt meddelar det drabbade landet vilken hjälp som finns att tillgå. MSB tar emot alla förfrågningar från ERCC och förmedlar regelbundet svenskt stöd till organisationer som arbetar i länder som drabbats av katastrofer och kriser.

MSB är också partner till Kommissionen i form av en av de s.k. MSSA (Member State Specialized Agency) som kan ansöka om humanitär finansiering från European Commission Directorate General for Humanitarian aid and Civil Protection (DG ECHO).

MSB har därtill regeringens uppdrag att samordna det civila krisberedskapsarbetet inom Nato/Partnerskap För Fred samarbetet (PFF). Nato/PFF är ett viktigt internationellt samarbetsformat för erfarenhetsutbyte, utbildning och övning. Samarbetet kring dessa frågor syftar till att koordinera nationella planeringsaktiviteter så att civila resurser ska kunna användas så effektivt som möjligt, t.ex. i beredskapen för att skydda civilbefolkningen, särskilt mot verkningarna av kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen (CBRN) men också vad gäller skyddet av kritisk infrastruktur.

### 4.10.3 Förekomsten av känsliga uppgifter i myndighetens internationella samarbeten

Då MSB ofta verkar inom t.ex. FN:s eller EU:s ansvarsramar kommer MSB:s insatspersonal, i varierande grad, också i kontakt med känslig information som rör dessa organisationer och insatsens sammantagna genomförande såsom brister, sårbarheter, begränsningar, meningsskiljaktigheter, ställningstaganden samt hotrelaterad information. Insatspersonalen hanterar också känslig information som om den röjs skulle kunna skada MSB:s insatspersonal eller försvåra en insats genomförande, däribland personalens rörelser i högriskområden, evakueringsplaner, sårbarheter, skyddsnivå och uppehållsplatser.

Majoriteten av den information som hanteras inom ramen för MSB:s internationella verksamhet omfattas dock inte av sekretess. Sekretess för uppgifterna kan emellertid råda enligt 15 kap. 1 och 1 a §§ OSL (utrikessekretess och sekretess i det internationella samarbetet). Sekretess skulle också kunna föreligga för vissa uppgifter enligt bestämmelsen om försvarssekretess (15 kap. 2 § OSL). Om det finns uppgifter som MSB bedömt omfattas av sekretess enligt någon av ovanstående bestämmelser i OSL och om uppgifterna även rör rikets säkerhet är de hemliga uppgifter. Sådana uppgifter ska hanteras enligt den ordning som säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) föreskriver. Det är dock mycket ovanligt att MSB hanterar sådana hemliga uppgifter inom ramen för myndighetens internationella samarbeten för fred och säkerhet.

Den principiella förutsättningen för att kunna dela sekretessbelagda uppgifter är att det finns ett avtal med mottagaren och att informationen kan skyddas på ett lämpligt sätt enligt de krav som ställs på hanteringen av sekretessbelagda uppgifter. Mottagaren ska vara godkänd att ta emot och omhänderta sekretessbelagda uppgifter och det ska finnas tillämpliga kommunikationsmedel. Även om ett avtal finns sker en prövning och bedömning av varje enskilt fall för att säkerställa att det finns ett tydligt behov av att dela informationen. Om önskad effekt kan uppnås utan att sekretessbelagda uppgifter delges är det att föredra. Även när det gäller känsliga uppgifter görs en prövning av i första hand vilket behov mottagaren har av att få ta del av informationen, men även att informationen

kan omhändertas och hanteras på ett tillfredsställande sätt. Inom ramen för MSB:s internationella samarbeten för fred och säkerhet finns inga säkerhetsskyddsavtal.

Vid mottagande av information som av avsändaren försetts med en klassificering, t.ex. UN confidential eller EU restricted, gör MSB en självständig bedömning om informationen omfattas av sekretess eller inte enligt svensk lag och hanterar informationen därefter. Avsändarens klassificering är dock en viktig bedömningsgrund för MSB när myndigheten har att avgöra om uppgiften omfattas av sekretess eller inte.

Såvitt MSB känner till har det inte hänt att någon röjt känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för myndighetens internationella samarbete för fred och säkerhet. Det kan emellertid inte uteslutas att sådana uppgifter röjts. Konsekvenserna av ett sådant röjande beror på vilken typ av uppgifter som röjs, till vem uppgifterna sprids och hur de därefter används. Nedan följer ett antal exempel på de konsekvenser ett röjande av känsliga uppgifter skulle kunna få.

- Bristande förtroende för Sverige och svensk personal, vilket kan försvåra möjligheterna att delta i framtida samarbeten eller begränsar möjligheterna att fortsatt få ta del av känsliga uppgifter.
- Försvårande av den pågående insatsens genomförande och genomförandet av framtida insatser.
- Ökade säkerhetsrisker för svensk personal i internationella insatser.

## **4.11 Folke Bernadotteakademin**

### **4.11.1 Allmänt**

Folke Bernadotteakademin (FBA) inrättades år 2002 och är en statlig myndighet under UD med den övergripande uppgiften att stödja internationell fredsfrämjande verksamhet. Myndigheten ska samverka med nationella och internationella aktörer för att uppnå effektivitet och samordning i Sveriges bidrag till internationell fredsfrämjande verksamhet och är inom sitt verksamhetsområde

svensk kontaktpunkt gentemot organisationer som FN, OSSE, EU och Nato. FBA har fem verksamhetsområden;

1. personalförsörjning till internationella insatser
2. utbildning, samträning och övning,
3. forskning, policy och metodutveckling,
4. bilateralt utvecklingssamarbete inom fred och säkerhet
5. stöd till civilsamhället.

Enligt myndighetens instruktion ska FBA rekrytera, förbereda, sända ut och stödja civil personal som regeringen beslutar att ställa till förfogande för internationella freds- och krishanteringsinsatser. Myndigheten ska också vara sammanhållande för det svenska civila personallbidraget till internationella fredsinsatser där mer än en myndighet berörs. I syfte att stärka förmågan att tillgodose internationell efterfrågan på civil personal till freds- och krishanteringsinsatser arbetar FBA också med att förvalta och utveckla en resursbas som möjliggör rekrytering av personal. Vidare ingår i FBA:s uppdrag att, på grundval av kvalitetssäkrad information från de berörda myndigheterna, upprätthålla en överblick över de samlade civila kompetenser och personalkategorier som respektive myndighet kan bidra med och redan bidrar med till pågående insatser.

FBA ansvarar även för utbildningen av den civila personal som regeringen beslutar att ställa till förfogande för internationella insatser. Myndigheten har därtill till uppgift att genomföra sådan utbildning, samträning och övning som tillsammans med andra myndigheters insatser krävs för att förbereda svensk och utländsk personal för deltagande i internationella insatser. FBA ska även bidra till en effektiv samordning av och samstämmighet mellan svenska utbildnings-, samtränings- och övningsinsatser inom verksamhetsområdet, inklusive insatsförberedande utbildning för civil personal. Vidare arbetar FBA med erfarenhetshandling och forskning-, policy och metodutveckling inom området.



#### 4.11.2 Internationell samverkan

Som framgått ovan består en del av FBA:s kärnverksamhet i att rekrytera och sända ut civil personal till internationella freds- och krishanteringsinsatser som Sverige deltar i, främst insatser som leds av EU, FN eller OSSE. Sedan FBA bildades år 2002 har majoriteten av den av myndigheten utsända personalen sekunderats till uppdrag inom EU och OSSE. På senare tid sekunderar FBA emellertid allt fler svenskar till civila FN-uppdrag. Under 2016 mer än dubblade FBA antalet svenskar på FN-uppdrag jämfört med 2015. Under 2016 hade FBA civila experter på plats i FN-insatser i Somalia, Demokratiska republiken Kongo och Liberia, på FN:s huvudkontor i New York, på FN:s kontor för utvecklingsprogram (UNDP – av det engelska namnet United Nations Development Programme) i Genève, på FN:s landkontor i Ukraina, och på kontoret för FN:s generalsekreterares särskilda sändebud för Sahel samt experter på plats i Nigeria, Kenya och Myanmar. Den sekunderade personalen arbetar bl.a. som politiska rådgivare, freds- och utvecklingsexperter, rådgivare inom rättsstatsuppbyggnad, stabiliseringsinsatser eller avvärjning, demobilisering och återanpassning av före detta kombattanter.

#### 4.11.3 Förekomsten av känsliga uppgifter i myndighetens internationella samarbeten

Det förekommer, om än i begränsad omfattning, att FBA hanterar känsliga uppgifter inom ramen för myndighetens internationella samarbeten för fred och säkerhet. För uppgifterna råder normalt sekretess enligt 15 kap. 1 § (utrikessekretess), 15 kap. 1 a § (sekretess i det internationella samarbetet) eller 15 kap. 2 § OSL (försvarssekretess). Personal som tjänstgör vid insatser ledda av exempelvis EU, FN eller OSSE kan därtill komma att hantera uppgifter av känsliga uppgifter som inte omfattas av svensk sekretesslagstiftning.

FBA arbetar till största del med biståndsfinansierad verksamhet som uppfyller Organisationen för ekonomiskt samarbete och utvecklings (OECD) kriterier för vad som kan klassificeras som bistånd, varför det inte är aktuellt för FBA att teckna säkerhetsskyddsavtal med andra stater eller organisationer innan känsliga uppgifter delas. Delning av känsliga uppgifter med en annan stat eller organisation

förutsätter dock att detta finns reglerat i ett mandat eller ett så kallat Memorandum of Understanding (MoU). När FBA delar känsliga uppgifter med andra stater eller organisationer så sker det via UD eller utlandsmyndigheterna med det av Försvarsmakten godkända kryptografiska system som, kryptofax, kryptotelefon, fil-krypto (MGSI). All distribution och mottagande av känsligt material diarieförs i ett särskilt register och förvaras i en för ändamålet avsedd liggare. Den personal som har rätt att ta del av informationen är registerkontrollerad, säkerhetsklassad och säkerhetsprövad. Därtill är det endast den som behöver uppgifterna i sitt arbete som delges densamma. Den personal som FBA rekryterar och sekunderar till organisationer som FN, EU, OSSE etc. förbinder sig dessutom att förhålla sig till den *tystnadsförbindelse* som respektive organisation stadgar. Vid rekrytering i Sverige har personalen dessutom säkerhetsprövats. I vissa förekommande fall har personalen också säkerhetsklarerats av National Security Agency (NSA) innan utstationering.

Såvitt myndigheten känner till har det inte hänt att någon röjt känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för myndighetens internationella samarbete för fred och säkerhet. FBA är en myndighet som nästan uteslutande rekryterar civila experter. Rekryteringen av personal är noggrann där en bred referenstagning och säkerhetsprövning företas innan anställning. Den största delen av personalen är eller blir registerkontrollerad. All personal som sekunderas till FN, EU och OSSE träffar myndighetens psykolog/personalkonsulent före, under och efter sin insatstjänstgöring. All personal får också en säkerhetsdelgivning av myndighetens säkerhetsskyddschef där personalen får information om vilka säkerhets- och underrättelsehot som finns i *målområdet* som de har att verka i. Säkerhetsskyddschefen följer också upp personal i vissa insatser via telefon, mail eller personliga besök. FBA är dock väl medveten om riskerna för att känsliga uppgifter röjs trots ovanstående säkerhetsarbete och kan därför inte garantera att läckor inte förekommit, utan att myndigheten lyckats upptäcka det.

Om sådana känsliga uppgifter som förekommer i myndighetens internationella samarbete för fred och säkerhet röjs skulle det skada FBA som myndighet och även Sverige. FBA och Sverige har efter en lång tid som en tongivande fredsfrämjande aktör på den säkerhets- och biståndspolitiska arenan ett mycket gott anseende inter-

nationellt. Konsekvenserna av ett röjande av känsliga uppgifter beror av naturliga skäl på vilken typ av uppgifter som röjs, till vem uppgifterna sprids och hur de därefter används. Exempel på konsekvenser av ett röjande är följande:

- Bristande förtroende för Sverige och svensk personal, vilket kan försvåra möjligheterna att delta i framtida samarbeten eller begränsar möjligheterna att fortsatt få ta del av känsliga uppgifter.
- Försvårande av den pågående insatsens genomförande och genomförandet av framtida insatser.



# 5 Särskilt om underrättelseverksamhet

## 5.1 Inledning

Underrättelsetjänst förekommer världen över med olika slags inriktning och organisatorisk anknytning. I regel syftar underrättelseverksamhet till att klarlägga främmande makters militära och säkerhetspolitiska förhållanden.

De flesta stater bedriver underrättelseverksamhet mot andra stater. Tidigare var underrättelseverksamheten främst inriktad på andra länders militära förmåga. Sedan kalla krigets slut har emellertid praktiskt taget alla främmande säkerhets- och underrättelsetjänster ändrat inriktningen för underrättelseverksamheten mot frågor som berör risker och hot mot samhället i form av spridning av massförstörelsevapen, internationell terrorism, organiserad brottslighet, narkotikasmuggling och regionala konflikter m.m. Inhämtning sker även av ekonomiska och teknisk-vetenskapliga och industriella underrättelser (oftast i syfte att vinna konkurrens fördelar).

Vissa länder har underrättelseorganisationer som är knutna till länders politiska ledning – en allmänpolitisk civilt betonad underrättelsetjänst – för att förse ledningen med information om andra staters förhållanden och då inte bara på det militära området. Andra länder, däribland Sverige, har en i huvudsak militärt inriktad underrättelsetjänst även om verksamheten sedan många år tillbaka har vidgats till att avse även andra typer av yttre hot. Syftet med underrättelseverksamheten är, liksom för svensk del, att informationen ska ge beslutsfattarna i det egna landet stöd att bedöma den säkerhetspolitiska situationen och utvecklingen i omvärlden samt ge underlag för beslut i försvars- och utrikespolitiska frågor.

Främmande stater bedriver också en omfattande underrättelseverksamhet mot Sverige och svenska intressen. Verksamheten, som

är riktad mot uppgifter och personer inom och utom riket, riskerar att leda till ett skadat förtroende för den svenska staten, både internationellt och hos landets egna medborgare. Som vi redogjort för i kapitel 3 karaktäriseras Sveriges handels-, utrikes- och säkerhetspolitik och andra politikområden av en hög grad av internationellt beroende. För att vi ska kunna upprätthålla vår politiska, ekonomiska och militära handlingsfrihet krävs därför att vi har insyn och inflytande i olika mellanstatliga sammanhang. Den underrättelseverksamhet som bedrivs mot Sverige och svenska intressen riskerar, vid ett skadat förtroende för den svenska staten, att begränsa vår insyn och vårt inflytande i olika mellanstatliga sammanhang och därmed också inskränka Sveriges handlingsfrihet. Något som i händelse av kris eller krig skulle kunna bli ödesdigert. Främmande makts underrättelseverksamhet och påverkansförsök kan också underminera Sveriges internationella förhandlingspositioner samt skada landets utrikesrelationer och anseende. Verksamheten kan vidare leda till förlust av liv och hälsa, ekonomiska förluster och kostnader samt funktionsstörningar i samhället.

Vårt huvudsakliga uppdrag är, som vi redan nämnt flera gånger, att analysera om det finns ett behov av att stärka skyddet för uppgifter av betydelse för de internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Som vi redogjort för i avsnitt 3.2.3 inbegrips i begreppet internationella samarbeten för fred och säkerhet olika säkerhetsfrämjande internationella samarbeten för att avvärja hot och utmaningar mot vår säkerhet, t.ex. deltagandet i olika civila och militära internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser inom ramen för FN, EU, Nato och OSSE samt rättsligt och polisiärt samarbete. I begreppet internationella samarbeten för fred och säkerhet inbegrips även sådant internationellt underrättelsesamarbete som Sverige deltar i. I kapitel 3 och 4 har vi redogjort för ett antal internationella samarbeten för fred och säkerhet och svenska myndigheters deltagande i dessa. Personer som deltar i eller på annat sätt har insyn i det arbete som bedrivs inom ramen för dessa samarbeten, och som därmed också har tillgång till känsliga uppgifter, riskerar många gånger att utsättas för bearbetning av främmande makts underrättelsetjänst i syfte att han eller hon ska röja känsliga uppgifter. För att ge läsaren en större förståelse för hur främmande makts underrättelsetjänst arbetar lämnar vi i detta kapitel en allmänt hållen redogörelse för underrättelseverksamhet, underrättelseprocessen, olika under-

rättelsekällor och den främmande underrättelseverksamhet som bedrivs mot Sverige. Kapitlet innehåller vidare en översiktlig redogörelse för svensk underrättelseverksamhet och svenskt deltagandet i internationellt underrättelsesamarbete. Kapitlet avslutas med en redogörelse för ett antal fall där svensk personal röjt känsliga uppgifter inom ramen för det internationella samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Redogörelsen bygger i stor utsträckning på uppgifter ur offentligt tryck och litteratur på området, men också på information från Forsvarsmakten (Must), Säkerhetspolisen och Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier (Cats) vid Förvarshögskolan.

## 5.2 Allmänt om underrättelseverksamhet

I den kamp som säkerhets- och underrättelsetjänst för mot dagens säkerhetshot, t.ex. terrorism, spridning av massförstörelsevapen och grov organiserad brottslighet är underrättelser av avgörande betydelse. Alla med Sverige jämförbara länder bedriver underrättelsetjänst. För ett alliansfritt land som Sverige är det särskilt viktigt att kunna göra självständiga bedömningar i säkerhetspolitiska frågor och att kritiskt kunna granska andra aktörers argumentation och agerande.

Med *underrättelseverksamhet* avses vanligtvis en verksamhet eller en process för att inhämta, bearbeta, analysera och delge sådan svåråtkomlig information som kan tjäna som ett kompletterande underlag för bedömningar och beslut av en regering eller en myndighet. På övergripande nivå tjänar underrättelsetjänst främst till att bidra till löpande kunskapsuppbyggnad, kompetenshöjning och förmåga att bekräfta eller vederlägga öppen information eller andra aktörers utspel och påståenden. I en trängre militärt inriktad säkerhetspolitisk mening brukar underrättelseverksamhet beteckna den verksamhet som syftar till att kartlägga främmande makters militära och politiska förhållanden samt handlingsmöjligheter. Underrättelseverksamhet kan bedrivas öppet eller i det dolda. Verksamheten är inte rättsstridig i sig, inte ens om den riktar sig mot uppgifter om stater och stater intressen av skiftande slag. All underrättelseverksamhet bedrivs inte heller mot stater. Verksamheten kan t.ex. avse andra förhållanden i omvärlden eller nationella förhållanden.

Till begreppet underrättelseverksamhet hör även begreppet *underrättelsetjänst*. Detta begrepp ger verksamheten en mer formell, officiell eller organisatorisk prägel. Underrättelsetjänsten bedriver underrättelseverksamhet för exempelvis en stats räkning. Också här handlar det om att inhämta, bearbeta och delge information som underlag för beslut.<sup>1</sup> Verksamheten kan förutom militära och politiska förhållanden även avse ekonomiska, etniska och religiösa förhållanden. Inhämtningen kan ske genom öppna eller slutna, hemliga, källor. Underrättelsetjänst handlar i första hand om att följa främmande makters eller organisationers verksamhet och att upptäcka de konkreta hot som verksamheten kan utmynna i. Underrättelsetjänsten kan t.ex. bidra till förändrade slutsatser om skeenden i omvärlden och leda till olika dispositioner hos mottagaren av informationen.<sup>2</sup> I Sverige torde med *underrättelsetjänst* ofta avses den verksamhet som bedrivs av försvarsunderrättelsemyndigheterna.

Många gånger skiljer man på militär underrättelsetjänst å ena sidan och inrikes underrättelseverksamhet å andra sidan. Som *militär underrättelsetjänst* brukar man beteckna den underrättelsetjänst som är organisatoriskt knuten till ett lands försvarsmakt. Ett vidare begrepp är *försvarsunderrättelseverksamhet*<sup>3</sup> som kan bedrivas av försvarsmakter men även av civila myndigheter. I Sverige bedrivs den verksamheten av de s.k. försvarsunderrättelsemyndigheterna, varom mera nedan. Gemensamt är att denna verksamhet i huvudsak har sin inriktning på yttre hot, alltså hot som emanerar från utlandet. Verksamheten får därtill endast avse utländska förhållanden. Internationellt används ofta begreppet *foreign intelligence*.

Försvarsunderrättelseverksamheten ska bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. Underrättelseverksamheten syftar då inte bara till att ge landets högsta beslutsfattare uppgifter om den rent militära verksamheten i omvärlden, utan också om den allmänna säkerhets- och försvarspolitiska utvecklingen. I handböcker för militär underrättelsetjänst brukar man ange att den militära underrättelse-

---

<sup>1</sup> 1996 års underrättelsekommittés betänkande, "Underrättelsetjänsten – en översyn" (SOU 1999:37), s. 64.

<sup>2</sup> Agrell, "Konsten att gissa rätt – Underrättelsevetenskapens grunder", 1998, s. 22.

<sup>3</sup> Försvarsunderrättelsetjänst är en term kopplad specifikt till svensk lag och svensk underrättelseverksamhet och är inget generellt eller vedertaget begrepp i den internationella underrättelsetermonologin.



tjänstens huvuduppgift i en krigssituation är att bidra med underlag för militära operationer. Underrättelserna tar därvid sikte på att ge underlag för var, när och hur de egna stridskrafterna ska sättas in och användas. Man brukar då tala om *operativ och taktisk* militär underrättelsetjänst. I övrigt och i fredstid är den militära underrättelsetjänstens mål i stället att lämna underlag om främmande makters militära förmåga och handlingsmöjligheter vid kriser eller i händelse av krig. Underlaget ska ligga till grund för bedömningar och beslut om den egna försvarsmaktens beredskap och hävdandet av rikets territoriella integritet, om krigsplanläggning och om försvarsmaktens utveckling på sikt samt om internationella insatser och stöd åt egna förband eller enheter i sådana sammanhang. Den militära underrättelsetjänsten ska även ge stöd i förhandlingar m.m. om rustningskontroll och om förtroendeskapande åtgärder.<sup>4</sup>

Som exempel på *inrikes underrättelseverksamhet* i Sverige kan Polismyndighetens och Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet tjäna. Polisen bedriver kriminalunderrättelsetjänst som syftar till att avslöja om brott har begåtts, pågår eller kommer att begås. Säkerhetspolisens bedriver säkerhetsunderrättelsetjänst som syftar till att avslöja brott mot rikets säkerhet eller annan säkerhetshotande verksamhet.

I samband med diskussioner om underrättelseverksamhet och underrättelsetjänst förekommer många gånger också begreppet *säkerhetstjänst*. Medan underrättelseverksamhet och underrättelsetjänst syftar till att förstå yttre hot och fenomen så syftar säkerhetstjänst till att förstå hot i och mot det egna landet. Med säkerhetstjänst avses även verksamhet för att skydda landet. Ofta är underrättelsetjänsten underlagsgivare till säkerhetstjänsten eftersom källan till hot mot den inre säkerheten finns utanför landets gränser. Sålunda inriktar säkerhetstjänsten ofta underrättelsetjänstens arbete, så även i Sverige.

I säkerhetstjänst ingår *säkerhetsskydd* och *säkerhetsunderrättelsetjänst*. Säkerhetsskyddstjänst bedriver förebyggande verksamhet, t.ex. genom analyser och rekommendationer till svenska myndigheter om hur de kan anpassa sitt skydd. Registerkontroller och tillsyn är andra konkreta sätt att säkerställa att skyddsvärd verksamhet

---

<sup>4</sup> 1996 års underrättelsekommittés betänkande, ”Underrättelsetjänsten – en översyn” (SOU 1999:37), s. 64 och 66.

är skyddad på lämpligt sätt. Till säkerhetsskydd i vid mening hör även personskydd. Säkerhetsunderrättelsetjänst avser inhämtning, bearbetning (och analys) och delgivning av uppgifter som rör säkerhetshotande verksamhet. Ett exempel på säkerhetsunderrättelsetjänst är kontraspionage, se vidare om kontraspionage i avsnitt 5.6.1.<sup>5</sup> I Sverige torde med säkerhetstjänst ofta avses den verksamhet som bedrivs av Säkerhetspolisen eller av Säkerhetskontoret inom Försvarsmakten.

### 5.3 Kort om utvecklingen från första världskriget och framåt

Behovet av underrättelsetjänst för att inhämta information om främmande makters eller fienders förhållanden och handlingsmöjligheter har förankring långt tillbaka i tiden. Beslutsfattare har haft och har alltjämt behov av en underrättelsetjänst, som kan undanröja ovissheten om en motståndares resurser och möjligheter i krig och klarlägga dessa. I fred har det behövts en underrättelsetjänst för att på motsvarande sätt ge besked om den säkerhetspolitiska situationen och huruvida denna kräver en mobilisering av krigsmakten eller andra åtgärder.

Vid första världskrigets utbrott hade samtliga stormakter utom USA väl utvecklade organisationer för underrättelseinhämtning. De flesta försvarsmakter hade vid denna tidpunkt även egna underrättelsetjänster. Det var inte bara de krigförande staterna som höll sig med spionorganisationer, utan också neutrala länder. Denna utveckling fortsatte även under andra världskriget. Både Tyskland och Storbritannien hade vid denna tidpunkt också 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 ökade underrättelseverksamheten och spionaget avsevärt, mycket till följd av det kalla kriget. Under denna tid kom också de tekniska underrättelsemedlen att få allt större betydelse. Slutet på det kalla kriget har lett till en ökad öppen-

<sup>5</sup> Se vidare i om säkerhetstjänst i Säkerhetstjänstkommissionens betänkande, "Rikets säkerhet och den personliga integriteten. De svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet sedan år 1945" (SOU 2002:87), s. 55 ff.

het mellan världens stater. Det har emellertid inte betydtt att efterfrågan på underrättelser har minskat. Teknikutvecklingen har därtill gjort det möjligt att effektivisera underrättelseinhämtningen och skapat ytterligare åtkomstmöjligheter för den som vill inhämta underrättelser. Samtidigt kan också informationssystemen i sig vara angreppsobjekt, med potentiellt mycket omfattande skadeverkningar.

Sedan kalla krigets slut har dock intresseområdena för underrättelseverksamheten ändrats, eller vidgats, även om de traditionella områdena för underrättelseinhämtning som försvar och politik fortfarande är betydelsefulla. Utöver uppgifter som rör försvarsindustri, försvarsförmåga och liknande är också underrättelser om forskning och utveckling inom det civila området av intresse. Därtill finns ett stort intresse för underrättelser om ett lands infrastruktur (vägar och järnvägar, elnät och andra energisystem, telenät och internet, vatten- och avloppsnät etc.) eftersom man kan lamslå en stat genom att slå ut dess kritiska infrastruktur. Underrättelseverksamheten av i dag utgår inte heller bara från stater, utan också från terroristorganisationer och andra icke-statliga aktörer.<sup>6</sup>

## 5.4 Underrättelseprocessen

I faktaböcker om och handböcker för underrättelsetjänst presenteras underrättelseprocessen många gånger i form av en underrättelsecykel i fem olika steg. Underrättelseprocessens första steg sker genom att ledningen för underrättelseverksamheten eller dess uppdragsgivare preciserar verksamhetens underrättelsebehov, vilket brukar anges som *planering* och *inriktning* av underrättelseverksamheten. Ledningen för underrättelsetjänsten uppdrar sedan åt olika inhämtningsorgan att samla in behövlig information. En stat kan t.ex. vilja ha information om ett annat lands försvarsförmåga, forskning och utveckling inom olika områden, förhandlingspositioner och överväganden inför regeringsbeslut m.m. *Inhämtningen* utgör det andra steget i underrättelseprocessen eller underrättelsecykeln. Eftersom mycket information i dag finns åtkomligt i öppna källor, som även är tillgängliga på distans, kan den intresserade inhämta informationen

---

<sup>6</sup> Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhets betänkande, "Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet – Ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet" (SOU 2012:95), s. 63.

utan att han eller hon behöver besöka den stat som informationen rör. Den tekniska utvecklingen har vidare inneburit att den efterfrågade informationen även kan inhämtas på distans på andra sätt, t.ex. genom signalspaning. Trots möjligheterna till underrättelseinhämtning på distans är det emellertid fortfarande vanligt att den eftersökta informationen inhämtas i den stat där den finns. Den kan t.ex. ske genom attachéer och diplomater samt genom samtal med flyktingar, emigranter och s.k. avhoppare. Information hämtas även in i samarbete med utländska underrättelsetjänster (liaison) och genom underrättelsetjänstens kontakter med myndigheter m.fl. Militära förband och enheter hämtar också in information genom bl.a. radarspaning samt fartygs- och flygspaning. Information hämtas även in genom materielundersökningar och inom ramen för forskningsprojekt.

När det gäller inhämtning av annat än offentliga uppgifter låter detta sig sällan göras genom att man uppsöker myndigheten eller företaget i fråga. För att kunna inhämta sådan icke offentlig information krävs många gånger också en mer eller mindre fast organisation i det land där informationen finns. I många fall knyts därför underrättelseverksamheten till ett lands beskickning. Det händer också att företag, civil och militär besöksverksamhet samt gästforskare och gäststudenter vid lärosäten m.m. utnyttjas i detta avseende.

Företrädare för en beskickning försöker sällan inhämta information på egen hand. Ett sådant tillvägagångssätt är kanske framgångsrikt när det gäller iakttagelser av föremål och liknande. Intresset av att på detta sätt inhämta information om t.ex. försvarsanläggningar torde dock typiskt sett vara mindre framträdande i dag än tidigare, eftersom erforderliga kartläggningar många gånger redan har gjorts genom observationer eller genom utnyttjande av tillgänglig teknik för distansinhämtning. Ett sätt att komma åt icke offentlig information är genom att ta anställning i eller besöka den organisation där uppgifterna finns. Möjligheten att få tillgång till önskad information genom att ta anställning på ett företag eller en myndighet är emellertid begränsad och förenat med viss upptäcktsrisk. Att inhämta information genom att t.ex. besöka en försvarsanläggning eller liknande är förstås inte heller riskfritt, eftersom också det är förenat med en betydande upptäcktsrisk. Det får därför antas vara vanligare att den önskade informationen inhämtas genom att kontakter etableras med

personer som direkt eller indirekt kan ha tillgång till den efterfrågade informationen.

Den person som för ett främmande lands räkning har till uppgift att inhämta information – själv eller med hjälp av någon annan – eller att bygga upp en organisation för inhämtning av information benämns ofta *underrättelseofficer*. Han eller hon är anställd i sitt hemlands underrättelse- eller säkerhetstjänst, men uppträder inte sällan som befattningshavare vid en beskickning (diplomatisk tjänst) i mottagarlandet. En sådan befattning benämns i regel *täckbefattning*.<sup>7</sup> De personer som tjänstgör som underrättelseofficerare har ofta en akademisk utbildning. De undervisas bl.a. i språk, psykologi och underrättelseverksamhet. Det senare inbegriper t.ex. hur underrättelseofficeraren ska agera samt värva och driva agenter. Viss diplomatisk utbildning ingår normalt också. Den person som underrättelseofficeren lyckas etablera samarbete med benämns vanligen *agent*. Agenten är normalt fristående från underrättelse- eller säkerhetstjänsten i det avseendet att han eller hon inte är anställd där, utan får sitt uppdrag från underrättelseofficeren. Medan underrättelseofficerens roll är att ge uppdrag åt och att leda (*driva*) agenten, ankommer det på agenten att få fram upplysningar. Agenten kan även ha andra uppgifter.

De tredje och fjärde stegen i underrättelsecykeln innebär *bearbetning* av informationsmaterialet och innefattar dels en *grundbearbetning* genom bl.a. översättning, redigering, omformning eller dechiffring av meddelanden, dels en *analys* eller värdering och förädling av informationsmaterialet. *Delgivningen* är det femte och sista steget i underrättelsecykeln och innebär att det analyserande materialet presenteras för uppdragsgivaren, beslutsfattaren eller andra, som bedöms ha behov av den färdigbearbetade underrättelsen.

## 5.5 Underrättelsekällor

### 5.5.1 Allmänt

Underrättelsetjänster använder två huvudsakliga metoder för att inhämta information: personbaserad inhämtning och teknisk inhämtning. Informationen hämtas i sin tur från såväl öppna som slutna,

---

<sup>7</sup> Jfr Spioneribrottsutredningens betänkande, "Översyn av spioneribrottet m.m.". (Ds 1979:6), s. 41.

hemliga, källor. En fördel med att använda tekniska medel för informationsinhämtning är att dessa medger automatik, snabbhet och inhämtning i stor omfattning. Tekniska medel angrips inte heller av tvivel. Människor kan å andra sidan göra flera iakttagelser av olika slag, även sådana som inte varit förutsedda. För att möjliggöra en så god informationsinhämtning som möjligt arbetar därför de flesta underrättelseorganisationer med såväl personbaserad som teknisk insamling från både öppna och hemliga källor.<sup>8</sup>

Den *personbaserade insamlingen* benämns ofta med akronymen HUMINT (av engelskans *human intelligence*). Människor som går underrättelsetjänsters ärenden vet i vissa fall om det, men så är inte alltid fallet. I det senare fallet rör det sig om personer som inte har anlåtats som agenter.<sup>9</sup> De personbaserade 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 t.ex. om resenärer, journalister, lokalbefolkning och flyktingar. Högre upp i pyramiden återfinns t.ex. politiska motståndsrörelser, exilgrupper eller exilregeringar. Många av dessa lämnar gärna information, men deras pålitlighet 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 risker.<sup>10</sup>

*Teknisk insamling* är ett samlingsbegrepp för ett stort antal olika insamlingsmetoder genom vilka man inhämtar skilda typer av information. Det gemensamma för dessa insamlingsmetoder är att man använder instrument för att förstärka eller ersätta de mänskliga sinnen.<sup>11</sup> Exempel på teknisk insamling är:

- olika former av inhämtning genom avlyssning av signaler (signals intelligence, SIGINT)
- informationsinhämtning genom foto- eller teknisk bildspaning, (imagery intelligence, IMINT)

<sup>8</sup> Agrell, "Konsten att gissa rätt – Underrättelseverksamhetens grunder", 1998, s. 83.

<sup>9</sup> Agrell, "Konsten att gissa rätt – Underrättelseverksamhetens grunder", 1998, s. 85 f.

<sup>10</sup> Agrell, "Konsten att gissa rätt – Underrättelseverksamhetens grunder", 1998, s. 86.

<sup>11</sup> Agrell, "Konsten att gissa rätt – Underrättelseverksamhetens grunder", 1998, s. 95.

- inhämtning från öppna källor, t.ex. internet (open source intelligence, OSINT)
- informationsinhämtning genom elektroniska angrepp/it-intrång (hacker/hacking intelligence, HACKINT).

Som framgått ovan hämtas information inte bara in från slutna, hemliga, källor, utan också öppna sådana. Med begreppet *öppna källor* avses information som finns tillgänglig utan att man behöver tillgripa särskilda inhämtningsmetoder för att komma över den. Som exempel på öppna källor kan nämnas elektroniskt tillgängliga uppgifter i databaser och på internet. Hit hör också böcker, tidningar, tidskrifter och vetenskapliga publikationer. Att materialet är öppet innebär inte alltid att det är lättåtkomligt. Även om materialet i sig är lättåtkomligt, kan det t.ex. krävas goda språkkunskaper eller olika slag av specialkompetenser för att man ska kunna tillgodogöra sig innehållet. Vidare kan volymen och de möjligheterna att ta del av information som sociala medier erbjuder i sig innebära en utmaning, eftersom all information självklart inte är lika intressant eller relevant. Slutligen styrs mängden information som kan hämtas från öppna källor av vad innehavarna av informationen väljer att göra tillgängligt för andra.<sup>12</sup>

Hur mycket mängden öppet material än ökar och hur stor möda som än läggs ner på att samla in och utnyttja dessa uppgifter, går inte all önskvärd information att komma åt genom öppna källor. Det är här de *slutna, hemliga, källorna* kommer in. Genom dessa källor är det möjligt att komma åt sådan information som inte kan tillhandahållas på annat sätt.

### 5.5.2 Värkning av agenter

En utsänd underrättelseofficers främsta uppgift är normalt att värva agenter som kan leverera önskad information till honom eller henne. Möjliga agenter bearbetas därför systematiskt i en process som går att dela upp i sex steg; analys, målsökning, studie, närmande, vänskap och värkning.

---

<sup>12</sup> Agrell, »Konsten att gissa rätt – Underrättelseverksamhetens grunder», 1998, s. 105.

En värvningsprocess inleds med en *analys* av vilken information som den utländska underrättelsetjänsten behöver och var den relevanta informationen finns. Analysen ligger sedan till grund för *mål-sökningsfasen*, som innebär att underrättelseofficeren får i uppgift att finna personer som kan ha tillgång till informationen. Den person som valts ut för värvning kartläggs därefter under något som kan kallas *studiefasen*. Under denna fas studerar underrättelseofficeren bl.a. personens ekonomiska situation, hans eller hennes personlighet, familj och umgänge m.m. Uppgifterna ligger sedan till grund för en bedömning av möjligheterna att värva personen.

Om underrättelseofficeren anser att den utvalda personen är lämplig att försöka värva söker han eller hon kontakt med den utvalde i något som kallas *närmandefasen*. Den första kontakten mellan underrättelseofficeren och den utvalde tycks alltid tillkomma av en slump. Det är fråga om helt oskyldiga kontakter, t.ex. i en träningslokal, affär eller vid hundrastning. Därefter inleder underrättelseofficeren en *charmoffensiv* i syfte att bli bekant med den utvalde, en bekantskap som efter hand fördjupas till *vänskap*. Den utvalde kanske bjuds på middagar eller idrottsliga och kulturella evenemang. Efter hand ger underrättelseofficeren den utvalde oskyldiga testuppgifter som han eller hon också belönas för. Den utvalde inges härigenom en känsla av uppskattning och betydelse. Under vänskapsfasen, som kan ta upp till flera år i vissa fall, bryts vaksamheten och omdömet hos den utvalde sakta ned. Under tiden rapporterar underrättelseofficeren till sin uppdragsgivare, varvid den tilltänkte agents lämplighet bedöms.

Efterhand övergår kontakterna mellan underrättelseofficeren och den utvalde i en *värvningsfas*. Den utvalde personen har då börjat vänja sig vid att lämna över uppgifter till underrättelseofficeren. Det kritiska ögonblicket, själva genombrytningen, är när man berör känslig och hemlig information och underrättelseofficeren frågar den tilltänkte agenten om han eller hon är beredd att lämna ut sådan information.

När en agent väl är värvad tilldelas han eller hon olika uppgifter. Vederbörande kan också förse med teknisk utrustning för fullgörandet av uppgifterna. Agenten ges därtill många gånger någon form av utbildning för att kunna hantera utrustning och konspirativa metoder. Han eller hon kan även åläggas skriva rapporter som vidarebefordras till *uppdragsstaten*. I det fortsatta samarbetet mellan underrättelse-



officeren och agenten används *konspiratoriska* metoder i stor utsträckning, t.ex. döda brevlådor, anlitan av kurirer, kommunikation via satellit, gemensamt tillgängliga e-postkonton, kortvågsradio för mottagande av meddelanden och annan särskild kommunikationsutrustning.<sup>13</sup> Att en person anlitas som agent behöver inte innebära att han eller hon omedelbart träder i tjänst. Det förekommer även 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.<sup>14</sup>

Beskrivningen ovan utgår från att potentiella agenter söks upp av en underrättelseofficer. Det förekommer emellertid också att kontakt tas den omvända vägen, dvs. att någon uppsöker en underrättelseofficer eller annan företrädare för en främmande makt 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 att personen tas om hand och ges den utbildning som behövs.

Avslutningsvis ska här nämnas att ambitionen att värva personer – med mer eller mindre direkt tillgång till efterfrågade uppgifter – som agenter inte med nödvändighet innebär att det är svenska medborgare eller personer som bor här permanent eller för en längre tid som söks. Vissa staters underrättelsetjänster föredrar att anlita egna landsmän här i landet, t.ex. gästforskare och studenter som agenter. Det behöver inte heller vara så att underrättelseofficeren 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 kanske bidrar med ett mindre antal uppgifter, men tillsammans avslöjar uppgifterna känsliga förhållanden.

---

<sup>13</sup> Se bl.a. Spioneribrottsutredningens betänkande, "Översyn av spioneribrottet m.m." (Ds 1979:6), s. 41 f.

<sup>14</sup> Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhets betänkande, "Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet – Ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet" (SOU 2012:95), s. 65.

## 5.6 Främmande makts underrättelseverksamhet mot Sverige

### 5.6.1 Allmänt

Den främmande underrättelseverksamhet som bedrivs i och mot Sverige är omfattande och kartlägger såväl Försvarmaktens förmåga och verksamhet, som civila samhällsviktiga funktioner. Det förekommer också att företrädare för Sverige som arbetar utomlands utsätts för påtryckningar från värdlandets regeringar och, i vissa fall, från deras underrättelsetjänster.

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 total-försvaret i övrigt. Det pågår också underrättelseverksamhet mot Sverige som syftar till konflikt- och krigsplanläggning. Det är framför allt stater som står bakom ovan beskrivna verksamhet, även om det inte kan uteslutas att också vissa terroristorganisationer ägnar sig åt underrättelseverksamhet i någon utsträckning.

Säkerhetspolisen har, i egenskap av inrikes säkerhetstjänst, till uppgift att bevaka den säkerhetsshotande underrättelseverksamhet som riktas mot Sverige genom s.k. kontraspionage. Kontraspionage innebär att förebygga och avslöja spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet som kan rikta sig mot Sverige och svenska intressen utomlands samt mot utländska intressen i landet och mot flyktingar. Den svenska militära säkerhetstjänstens uppgift är att tillvarata militära säkerhetsintressen, som berör Försvarmakten och dess ansvarsområde. Det ankommer således på den militära säkerhetstjänsten att bevaka säkerhetsintressen, som omfattar eller kan hänföras till militär personal och materiel samt till militära anläggningar och militär planläggning i vid bemärkelse. I den militära

säkerhetstjänstens uppgifter ingår också att biträda Säkerhetspolisen i dess arbete beträffande skyddet av rikets säkerhet.<sup>15</sup>

Enligt uppgifter från Säkerhetspolisen är främmande staters underrättelsetjänster, såväl civila som militära, verksamma i Sverige och mot svenska intressen. Flera stater som bedriver olovlig underrättelseverksamhet här i landet har visat sig ha betydande kapacitet för inhämtning. Enligt Säkerhetspolisens bedömningar har cirka 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. Dessa underrättelseofficerare bedriver således sitt arbete öppet. Hur stor andel de anmälda officerarna utgör varierar något över tid. 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 som vi nämnt ovan från ambassader och andra beskickningar, men också från andra plattformar som 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 kan alltså vara svårt att sätta något exakt tal på antalet underrättelseofficerare och agenter i Sverige. Det kan emellertid enligt Säkerhetspolisen röra sig om från något under hundra upp till några hundra underrättelseofficerare och, med utgångspunkten att varje officerare kan hantera max en handfull personer (agenter), mellan ett drygt hundratal till upp till 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 Sveriges säkerhet till flera hundra. En stor del av underrättelseverksamheten mot Sverige bedrivs dock i form av signal-, satellit- och radarspaning och genom inhämtning i den internationella tele- och datatrafiken.

---

<sup>15</sup> 1996 års underrättelseekommittés betänkande, "Underrättelsetjänsten – en översyn" (SOU 1999:37), s. 124.

### 5.6.2 Främmande underrättelseaktörers agerande genom lokalanställd personal

Internationell insatsverksamhet genomförs i stor utsträckning i områden som präglas av konflikter. Detta innebär att såväl lokala som regionala och globala aktörer har ett stort intresse av att följa/påverka utvecklingen i området. En vanligt förekommande metod för att göra detta är att använda sig av lokalanställd personal.

Inom ramen för Försvarmaktens internationella insatsverksamhet är det vanligt förekommande att lokalanställda utnyttjas av antagonister som en metod för att bedriva säkerhetshotande verksamhet mot den internationella insatsverksamheten.

Många gånger uppstår det en känsla av samhörighet mellan de tillförda internationella kontingenterna (styrkorna) och den lokalanställda personalen, vilket får till följd att säkerhetstänkandet hos kontingentspersonalen minskar. Lokalanställd personal kan lätt observera aktivitet och förberedelser inför planerade operationer inne på campen<sup>16</sup>. De lokalanställda har många gånger även möjlighet att observera hur säkerhetsskyddet ser ut inne på campen och hur en militär kontingent agerar i svåra situationer, t.ex. genom att iscensätta demonstrationer och civila oroligheter så att angriparen sedan kan bedöma den internationella styrkans reaktion i form av kapacitet och modus.

Det finns flera olika typer av lokalanställda som utnyttjas av underrättelseaktörer. Byggnadsarbetare och städpersonal anställs i stor omfattning och rör sig över hela campen i sitt dagliga arbete. Dessa två kategorier har därför kunnat konstateras användas för att inhämta information avseende förhållanden inne på camperna. En annan intressant kategori för främmande underrättelseaktörer är de tolkar som anlitas. De nationer som är engagerade i internationell insatsverksamhet, så även Sverige, använder sig av lokalt anställda tolkar i stor omfattning då språken i landet inte finns representerat hemma i sådan omfattning att rekrytering kunnat ske där.<sup>17</sup> Tolkarna uppskattas för sin lokalkännedom och sina kunskaper om insatsområdets historia och politik m.m. och blir snabbt en naturlig del av de förband de tjänstgör hos. De finns med vid så gott som alla insatser och genom

<sup>16</sup> De militära baser som etableras inom ramen för den militära internationella insatsverksamheten benämns som regel som "camper".

<sup>17</sup> Ur Försvarmaktens "Handbok Säkerhetstjänst – Hotbedömning" (2006).

den sammansvetsning som gemensamma upplevelser ger minskar också viljan till byte av tolk varvid det sociala förtroendet för honom eller henne ökar. Det mest konkreta exemplet avseende den potentiella problematiken rörande lokalanställda tolkar rör ett fall som kan benämnas *tolk-fallet*, se mer om detta nedan i avsnitt 5.9.3.

Samma resonemang gäller också vid svenska ambassader och andra utlandsmyndigheter där lokalanställd personal finns.

### 5.6.3 Särskilt om hur främmande makts underrättelsetjänster verkar i eller via mediasektorn

#### Medier som plattform för underrättelsetjänster

Mediasektorn röner stort intresse hos främmande makts underrättelsetjänster. Att så är fallet har ett flertal olika förklaringar. För det första är mediaaktörer naturligt närvarande i forum (politiska och ekonomiska m.m.) där frågor av stor vikt avhandlas. För det andra är aktörer ur mediasektorn naturligt förekommande i internationella konfliktområden. För det tredje är mediasektorn en naturlig sektor för individer att vända sig till med information avseende förhållanden av stort intresse (nyheter och scoop m.m.) och det finns väl etablerade rutiner för att erbjuda finansiell ersättning för information utan att individen uppfattar detta som avvikande. Täckmantel som journalist är således idealiskt för främmande makts underrättelsetjänster. En journalist har ju i princip inga begränsningar alls utan kan ställa vilka frågor som helst till vem som helst utan att väcka misstankar. En journalist träffar också ett mycket stort antal människor vilka ofta är desamma som underrättelseofficerare vill träffa; allt från premiärministrar och riksdagsledamöter via it-experter till försvarsplanerare. Möjligheten att främmande makts underrättelsetjänst värvar journalister i stationeringslandet kan innebära utmaningar för säkerhetstjänsterna eftersom ett särskilt rättsligt skydd ofta ges till journalistisk verksamhet. Säkerhetspolisen har observerat försök från främmande makt att närma sig svenska journalister.

Journalistisk täckmantel kan sammanfattningsvis fylla flera funktioner för en underrättelsetjänst. Den kan:

- placera anställda underrättelseofficerare under täckmantel av journalist på t.ex. en tidning eller nyhetsbyrå

- värva journalister som agenter för att inhämta information om personer, platser, händelser m.m. som är svåråtkomliga för underrättelsetjänsten
- värva journalister som agenter för att föra ut den egna statens budskap (inflytelseagenter).

Även yrken som är nära besläktade med journalistens så som t.ex. frilansfotograf eller reportagefilmare/-författare används av underrättelsetjänster.

Användningen av journalistisk täckmantel för underrättelseofficerare är väl belagd i den öppna litteraturen. Likaså finns exempel på journalister som varit agenter för statliga underrättelsetjänster. Främmande underrättelsetjänster uppträder huvudsakligen i mediasektorn på något av följande sätt:

- a) genom att *låtsas* vara en del av mediasektorn
- b) genom att uppträda som en riktig del av denna sektor
- c) genom att rikta inhämtning mot aktörer inom denna sektor och komma åt informationen via ovetande mellanhänder.

Den förstnämnda kategorin erbjuder huvudsakligen en tillfällig täckmantel för en resande underrättelseofficer och utgör en möjlig förklaring till varför han eller hon är intresserad av att betala för information. En mer långsiktig användning av denna typ av täckmantel är dock riskfylld, då risk för upptäckt (av ordinarie aktörer inom mediasektorn) är stor.

Att låtsas vara en aktör i denna sektor är dock sällan nödvändigt, då det finns flera sätt på vilket det är möjligt att uppträda som en legitim aktör i stället. En vanligt förekommande metod är att placera underrättelsepersonal vid statliga tidningar och nyhetsbyråer. Vissa av dessa verkar med respektive lands huvudstad som bas, men det är även vanligt förekommande att personal sänds ut och ackrediteras som journalister i främmande land. Sålunda finns det kontinuerligt i städer som Stockholm och Bryssel m.fl. som regel personer som samtidigt både är riktiga journalister och officerare vid främmande underrättelsetjänster. Ett annat sätt att skapa legitima befattningar i mediasektorn är att underrättelsetjänsten i fråga med dolda metoder skapar en nyhetsbyrå eller annan form av medieplattform som

den kontrollerar. En variant är att skapa en organisation som man uteslutande besätter med egen personal. Främmande underrättelse-tjänster förefaller i vissa fall även att skapa organisationer där endast ett fåtal personer är medvetna om den egentliga kopplingen till landets underrättelsetjänst. De medieplattformar som skapas på detta sätt är som regel tydligt kopplade till det land som underrättelse-tjänsten tillhör. Detta är dock sällan ett hinder för att bedriva verksamhet, då journalister och andra medieaktörer som tillhör internationella medieplattformar som regel erbjuds samma möjligheter att verka som lokala aktörer i målländerna.

När det gäller att inhämta information via ovetande mellanhänder förekommer åtminstone två olika varianter. Den ena varianten är att dolt köpa upp en befintlig mediaaktör, för att på så sätt kunna komma över den information som denna aktör hanterar samt kunna kontrollera/influera aktörens framtida agerande. Det andra sättet är att via signalspaning eller it-angrepp komma åt den information (inklusive kontakter) som det ovetande målet hanterar.

Enligt uppgift till oss från Försvarmakten (Must) är det mycket vanligt förekommande att främmande underrättelsetjänster verkar i mediesektorn i de miljöer (Sverige, Norden, EU och FN) där känslig/hemlig information avseende internationella samarbeten för fred och säkerhet förekommer.

### **Medier som kanal för underrättelsetjänsters desinformations-spridning**

Till ovan beskrivna användning av medier som plattformar för underrättelseaktiviteter ska läggas att media kan fungera som kanal för underrättelsetjänsterna att sprida sin påverkande information. Olika typer av inflytelseagenter kan också använda media som kanal för att sprida desinformation och propaganda. En *inflytelseagent* är en person som på uppdrag av främmande makt sprider den främmande statens budskap till en svensk publik. Det är mycket svårt att skydda sig mot desinformations-spridning.

## Exempel på främmande makts underrättelsetjänsters agerande i mediasektorn

För att exemplifiera hur underrättelsetjänster använder sig av journalistisk täckmantel (eng. journalistic cover) anges några exempel på detta i det följande. Exempelen syftar inte till en heltäckande redovisning, utan är tänkta att illustrera att olika länder använder sig av det journalistiska yrket som täckmantel för underrättelseverksamhet och att detta har förekommit såväl förr som nu.

Både KGB (ryska förkortning för Kommittén för statssäkerhet)<sup>18</sup> och GRU (den ryska förkortningen står för Huvudstyrelsen för underrättelsetjänst)<sup>19</sup> använde under det kalla kriget olika sovjetiska medier som täckmantel för sitt underrättelsearbete. För att bara nämna ett exempel så fanns underrättelseofficerare under täckmantel som journalister vid den sovjetiska nyhetsbyrån TASS. Under perioder har t.o.m. chefen för TASS varit en underrättelseofficer.<sup>20</sup>

Även amerikanska CIA (Central Intelligence Agency)<sup>21</sup> använde journalistisk täckmantel för sina officerare. CIA utnyttjade också journalister som agenter för inhämtning åt CIA. Carl Bernstein, som arbetade på Washington Post och tillsammans med Bob Woodward avslöjade Watergateskandalen, har beskrivit detta i en berömd artikel från 1977: *"The CIA and the Media"*.<sup>22</sup>

Ryssland använder sig än i dag av journalistisk täckmantel för sin underrättelseverksamhet. Sommaren 2010 grep amerikanska FBI (Federal Bureau of Investigation)<sup>23</sup> tio ryska spioner i USA. Bland dem fanns paret Vicky Pelaez och Juan Lazaro. Bakom den falska identiteten Juan Lazaro dolde sig den ryske underrättelseofficeren Michail Vasenkov. Vicky Pelaez arbetade som krönikör för den spanskspråkiga tidningen La Prensa. I en rad uppmärksammade artiklar gjorde hon sig känd som kritiker av amerikansk politik. Hon var

---

<sup>18</sup> KGB utgjorde den civila delen av underrättelsetjänsten i Sovjetunionen från 1954 till 21 december 1993 då Boris Jeltsin avskaffade säkerhetsministeriet och resterna av det nymåla KGB.

<sup>19</sup> GRU är KGB:s militära motsvarighet. Till skillnad från KGB bröts inte GRU sönder när Sovjetunionen kollapsade.

<sup>20</sup> Andrew, Mitrokhin, *"The Mitrokhin Archive – The KGB in Europe and the West"* (1999).

<sup>21</sup> CIA är den amerikanska underrättelsetjänsten.

<sup>22</sup> Bernstein, *"The CIA and the Media"*,

[www.carlbernstein.com/magazine\\_cia\\_and\\_media.php](http://www.carlbernstein.com/magazine_cia_and_media.php)

<sup>23</sup> FBI är en amerikansk federal polismyndighet med jurisdiktion att utreda och bekämpa bl.a. hatbrott, spioneri, organiserad brottslighet, terrorism, samt att utreda de ärenden som inte faller under andra federala polisbehörigheters jurisdiktion.



den enda icke-ryska spionen bland de gripna.<sup>24</sup> Förutom att spioneringen hade i uppgift att inhämta underrättelser kunde den ryska civila underrättelsetjänsten SVR utöva påverkan genom Pelaezs position som krönikör.

Kina använder också regelmässigt sina nyhetsorgan som underrättelseplattformar. Som exempel kan nämnas att den MSS-underrättelseofficer<sup>25</sup> som i september 2010 dömdes av Svea hovrätt<sup>26</sup> för grov olovlig underrättelseverksamhet utgav sig för att vara journalist på Folkets Dagblad i Stockholm. Officeren, som var stationerad i Sverige, spionerade med hjälp av en agent såväl i Sverige som i andra länder.<sup>27</sup> Av stämningsansökan kan man läsa att agenten hade

bedrivit verksamhet för att anskaffa uppgifter om personliga förhållanden beträffande personer av uigurisk härkomst, varav de flesta varit verksamma i uiguriska föreningar och organisationer i Sverige samt i Norge, Tyskland och USA. Uppgifterna har han delgett en kinesisk diplomat och en kinesisk journalist som på uppdrag från den kinesiska underrättelsetjänsten bedrivit verksamhet i Sverige för den kinesiska statens räkning för att i hemlighet anskaffa uppgifter om personliga förhållanden beträffande personer av uigurisk härkomst.

Även Iran använder sig av täckmantel som journalist eller närbesläktade yrken för underrättelsesyften. Iranska myndigheter övervakar också journalister.<sup>28</sup>

Ytterligare ett exempel på övervakning av journalister härrör från Europa. Enligt uppgifter i den tyska tidningen *Der Spiegel* 2017 ska den tyska underrättelsetjänsten BND (Bundesnachrichtendienst)<sup>29</sup> ha spionerat på journalister och nyhetsredaktioner sedan 1999. På listan över avlyssnade ska bl.a. brittiska BBC och amerikanska *New York Times* ha funnits.<sup>30</sup>

---

<sup>24</sup> Säkerhetspolisens nyhetsbrev *Spionage*, nr 2, 2010, "*Rysk spionhärva i USA*", [www.sakerhetspolisen.se](http://www.sakerhetspolisen.se)

<sup>25</sup> MSS (Ministeriet för statens säkerhet) är Kinas civila säkerhetstjänst.

<sup>26</sup> Svea hovrätts dom den 17 september 2010 i mål nr B 2575-10.

<sup>27</sup> Sveriges radio P3 Dokumentär, 17 april 2015, "*Spionfallet på kinesiska ambassaden*", [www.sverigesradio.se](http://www.sverigesradio.se)

<sup>28</sup> SVT Nyheter den 29 oktober 2013, "*Iran: Myndigheterna förföljer journalister*", [www.svt.se](http://www.svt.se)

<sup>29</sup> BND är Tysklands underrättelsetjänst för utlandet till uppgift att samla och utvärdera information som är nödvändiga för Tyskland ur ett utrikes- och säkerhetspolitiskt perspektiv.

<sup>30</sup> Sveriges radio P1 den 3 mars 2017, "*Tyska dokument tyder på spionage mot journalister och nyhetsredaktioner*", [www.sverigesradio.se](http://www.sverigesradio.se)

Israelisk underrättelsetjänst har också använt sig av täckmantel som journalist<sup>31</sup> och frilansfotograf. Som exempel på detta kan nämnas den kanadensiska frilansfotografen Patricia Roxenburg som blev världsberömd genom flera fotoreportage. Patricia Roxenburg hette egentligen Sylvia Rafael och var kaderanställd Mossad-officer<sup>32</sup>. Hon avslöjades i samband med det misslyckade mordförsöket på terroristledaren Ali Salameh i Lillehammer i Norge 1973. Så sent som 2010 avslöjades att en tidigare chefredaktör för den danska tidningen Politiken varit agent för Mossad. I Säkerhetspolisens nyhetsbrev Spionage kunde man läsa följande:

Mannen, som är israelisk medborgare, har själv berättat att han under reportageresor för bland annat Information, Politiken och Danmarks radio på 1950- och 1960-talen även samlade in information och skrev underrättelserapporter till Mossad. Vidare uppger han att han var Mossad-agent fram till 1970. Då ska samarbetet med Israel ha upphört samband med att han tillträdde tjänsten som chefredaktör för Politiken.

Mannen menar att gränsen mellan spioneri och journalistik är svårdragen men att han haft som krav att rapporterna han skrev för Mossad även skulle komma det danska försvarets underrättelsetjänst (FE) till del, vilket de ska ha gjort. På så sätt anser han sig själv egentligen ha varit ett slags dubbelagent. Den nuvarande chefredaktören på Information menar däremot att arbete för en underrättelsetjänst är helt oförenligt med journalistik.<sup>33</sup>

Ytterligare ett exempel på att landet A har använt landets B:s media som plattform för sitt spioneri kan hämtas från Vietnamkriget. Pham Xuan An var agent för den nordvietnamesiska underrättelsetjänsten och rapporterade om Sydvietnam och USA på ett mycket initierat sätt genom sin position som reporter på den amerikanska tidskriften Time. Om honom kan man läsa:

During the Vietnam War, Time reporter Pham Xuan An befriended everyone who was anyone in Saigon, including American journalists such as David Halberstam and Neil Sheehan, the CIA's William Colby, and the legendary Colonel Edward Lansdale – not to mention the most influential members of the South Vietnamese government and army. None of them ever guessed that he was also providing strategic intel-

<sup>31</sup> Ross, *The Volunteer – My Secret life in the Mossad* (2007).

<sup>32</sup> Mossad (Institutet för underrättelser och särskilda operationer) är en israelisk civil underrättelsetjänst.

<sup>33</sup> Spionage, nr 1, 2010, *"Danskt chefredaktör var Israel-spion"*, [www.sakerhetspolisen.se](http://www.sakerhetspolisen.se). Se även artiklar i DN den 27 februari 2010, [www.dn.se/nyheter/varlden/dansk-chefredaktör-var-israel-spion/](http://www.dn.se/nyheter/varlden/dansk-chefredaktör-var-israel-spion/) och i Medievarlden den 1 mars 2010, [www.medievarlden.se/2010/03/dansk-chefredaktör-var-israel-spion/](http://www.medievarlden.se/2010/03/dansk-chefredaktör-var-israel-spion/)

ligence to Hanoi, smuggling invisible ink messages into the jungle inside egg rolls. His early reports were so accurate that General Giap joked, "We are now in the U.S. war room".<sup>34</sup>

Enligt Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier (Cats) vid Försvarshögskolan kan som exempel på när medier i Sverige utnyttjats för underrättelseinhämtning, desinformation och psykologisk krigsföring nämnas den intervju som sändes i TV4 den 20 maj 2015 med en rysk "forskare" som tydligt framhöll värdet av ett "neutralt Gotland". Intervjun sändes utan att ifrågasättas och utan att ett bemötande fick ske från något håll.<sup>35</sup> Som ytterligare exempel på hur massmedia används för desinformation och psykologisk krigsföring hänvisar Cats till hur Carl Bildt i samband med Ukraina-konfliktens tidiga faser 2013 anklagades för att vara CIA-agent i det ryska tv-programmet Vesti.<sup>36</sup> Ett annat exempel som nämns av Cats är utspelet om att den ubåt som man sökte vid underrättelseoperationen i Stockholms skärgård under hösten 2014 var nederländsk. Uppgifterna spreds av den statskontrollerade ryska nyhetsbyrån Ria novosti som hänvisade till en källa i ryska försvarsdepartementet. En del av vilseledning är att mätta informationsmiljön med alternativförklaringar som förflyttar fokus och gör det svårare att reda ut vad som sker för informationskonsumenten. I detta fall antyder informationen också att svenska myndigheter är inkompetenta, vilket passar väl in i ett narrativ som vill polarisera vårt samhälle.<sup>37</sup> Som ytterligare exempel på hur media använts av främmande makt kan nämnas att Länsstyrelsen på Gotland sommaren 2016 blev utnyttjad för ett propagandareportage. En tjänsteman på länsstyrelsen blev intervjuad om naturreservaten på Gotland, men användes i ett reportage i den statskontrollerade kanalen NTV om krigsförberedelser mot Ryssland. I inslaget pekar tjänstemannen med en penna på en karta över Gotland och reportaget handlar om Sveriges och Natos krigsförberedelser.<sup>38</sup> Vidare kan nämnas att ryska statskontrollerade tv-kanalen NTV i december 2011 sände ett program i serien "Rassledovanie"

<sup>34</sup> Berman, "Perfect Spy – The Incredible Double Life of Pham Xuan An Time Magazine Reporter & Vietnamese Communist Agent" (2007).

<sup>35</sup> [www.tv4.se/nyheterna/klipp/rysk-expert-h%C3%A5ll-gotland-neutralt-3181567](http://www.tv4.se/nyheterna/klipp/rysk-expert-h%C3%A5ll-gotland-neutralt-3181567)

<sup>36</sup> En redogörelse för inslaget finns på [www.svt.se/nyheter/utrikes/se-klippet-fran-rysk-tv-dar-bildt-anklagas-for-att-vara-cia-agent](http://www.svt.se/nyheter/utrikes/se-klippet-fran-rysk-tv-dar-bildt-anklagas-for-att-vara-cia-agent). Programmet i dess helhet finns att se på [www.youtube.com/watch?v=AW9B3n9SndI](http://www.youtube.com/watch?v=AW9B3n9SndI)

<sup>37</sup> [www.svt.se/nyheter/inrikes/ryssland-ubat-kan-vara-nederlandsk](http://www.svt.se/nyheter/inrikes/ryssland-ubat-kan-vara-nederlandsk)

<sup>38</sup> <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=94&artikel=6478299>

som smutskastade svenska ambassaden i Moskva. Ambassaden utsågs till ett revolutionens näste i Ryssland. Ambassadrådet påstods ligga bakom försök att anstifta revolution i Ryssland, i samarbete med USA.<sup>39</sup>

Mot bakgrund av ovan anförda exempel torde det stå utom allt tvivel att underrättelsetjänster har använt och använder journalistisk täckmantel och andra närbesläktade täckmantlar både för att inhämta information och för att påverka. Allt som oftast kombineras dessa uppdrag eftersom inhämtningen ofta utgör underlag för att kunna utforma träffsäkra påverkansoperationer. Den journalistiska täckmanteln erbjuder därvidlag underrättelsetjänster en mycket användbar och effektiv täckmantel. Givet alla dess fördelar och därtill ett visst skydd (åtminstone i demokratiska stater) finns heller inget som talar för att främmande underrättelsetjänster i framtiden kommer att avstå använda från att använda medier som plattform för olika former av underrättelseverksamhet.

Enligt Säkerhetspolisen bedöms hotet från underrättelseofficerare som verkar under journalistisk täckmantel i synnerhet vara påtagligt i internationella miljöer som t.ex. EU och Nato, med vilka Sverige upprätthåller ett samarbete för fred och säkerhet. Denna multilaterala miljö karaktäriseras, enligt Säkerhetspolisens erfarenhet, av delat ansvar för säkerheten. EU och Nato har därför egna säkerhetsorganisationer. Men deras förmåga blir inte bättre än det bidrag medlemsländerna ger till det gemensamma säkerhetsarbetet. Därtill är deras mandat och resurser begränsade. I realiteten innebär detta att medlemsstaternas säkerhetstjänster måste ta ett icke obetydligt ansvar för att genom nationella ansträngningar skydda de gemensamma skyddsvärdena. För att detta ska vara möjligt behövs en nationell lagstiftning som möjliggör skydd av samarbetspartners och allierades hemligheter.

---

<sup>39</sup> En redogörelse för rapporteringen finns att läsa här <http://gamla.hbl.fi/nyheter/2011-12-02/sverige-smutskastas-av-rysk-tv>

## Särskilda organ för att bedriva desinformation och psykologisk krigsföring – det ryska exemplet.<sup>40</sup>

Sovjetunionen hade en mycket omfattande organisatorisk apparat för desinformation, propaganda och psykologisk krigsföring. Genom en kombination av spridande av falsk information och döljande av sanna omständigheter lyckades Sovjetunionen allvarligt försvåra framtagandet av ett pålitligt beslutsunderlag i samband med nedrustnings- och rustningskontrollförhandlingarna.<sup>41</sup>

En av de mest välkända desinformationskampanjerna av KGB:s tjänst A, som utgjorde en del av utrikesspionaget, var den att AIDS skulle ha uppstått som ett resultat av amerikanska experiment med biologiska vapen (vid en tidpunkt då biologiska vapen hade förbjudits genom konventionen för biologiska vapen och toxinvapen).<sup>42</sup> Östtyska Stasi var central exekutör av denna desinformationskampanj.<sup>43</sup> Ett annat exempel på välkända desinformationskampanjer är Moskvas styrning av fredsrörelsen.<sup>44</sup>

Efter det kalla kriget minskade antalet desinformations- och påverkanskampanjer kraftigt som ett resultat av först Warszawa-paktens och sedan Sovjetunionens upplösning.

Sedan Vladimir Putins maktinträde år 2000 har spänningen mellan Ryssland och västvärlden åter ökat. I synnerhet efter att han valdes till president en andra gång 2012 har antalet observerbara försök att desinformera och påverka omvärlden stigit kraftigt. Och omfattningen är i dag, som kan bevittnas i media, mycket stor.

Strukturen hos den ryska apparaten för maktutövning genom påverkan liknar den sovjetiska. I avsaknad av en Politbyrå leds och koordineras de ryska desinformations- och påverkanskampanjerna i dag av Presidentadministration i Kreml. Kommunistpartiets tidigare avdelningar för desinformation m.m. har ersatts av olika statliga

---

<sup>40</sup> Flera stater har enligt uppgift från Säkerhetspolisen separata organ för att bedriva desinformation och påverkan. Oftast finns dessa organ som organisatoriska enheter inom staternas underrättelsetjänster. Här beskrivs dock bara Ryssland av det enkla skälet att världen år 2017 bevittnar en sällan skådad volym och intensitet av ryska påverkansförsök över stora delar av västvärlden.

<sup>41</sup> Furustig, Ljunggren och Unge, "Skydd mot strategisk vilseledning – Del 1: Definitioner, metoder och diskussioner", FOI-R-0294, (december 2001).

<sup>42</sup> Yevgenia Albats, "The State Within a State – The KGB and Its Hold on Russia – Past, Present and Future" (1994).

<sup>43</sup> Andersson, "Operation Norrskén – Om Stasi och Sverige under kalla kriget" (2013).

<sup>44</sup> Engberg, "Sovjet och fredsrörelsen" (1985).

samarbetsorgan och fonder, NGO:er, medier av typen RT och Sputnik, företag, statliga myndigheter, krigsmakten m.fl. Aktörer som alla bidrar till de ryska narrativen statsledningen vill föra ut.<sup>45</sup> På samma sätt som under sovjettiden finns de ryska underrättelse- och säkerhetstjänsterna kvar med sina uppdrag som exekutörer i denna apparat. KGB:s arvtagare, den ryska säkerhets- och underrättelse-tjänsten FSB, är en av aktörerna som bidrar till påverkansansträngningarna.<sup>46</sup> FSB har samma mandat som KGB. Den term FSB använder för att beskriva denna typ av verksamhet är *stödjande åtgärder*. Arbetet utförs av FSB:s Styrelse för stödjande åtgärder (UPS).<sup>47</sup> Dess uppdrag är bl.a. att:

- inhämta information till FSB i syfte att kunna bedriva påverkan
- värva utländska journalister för att kunna påverka
- övervaka utländska journalister i Ryssland
- bedriva mediekampanjer mot utländska diplomater och journalister
- sprida propaganda och desinformation genom ryska journalister och medier
- övervaka ryska nyhetsmedier
- övervaka sociala medier
- bedriva mediekampanjer mot den ryska oppositionen.

Som exempel kan nämnas att f.d. utrikesminister Carl Bildt avlyssnats och videofilmats när han har haft möten med ryska oppositionella i Ryssland. Materialet har sedan publicerats genom olika kanaler där det har getts en bild av att Carl Bildt är en CIA-agent som bedriver

---

<sup>45</sup> Den brittiske producenten av ryskt ursprung, Peter Pomerantsev, beskriver delar av Kremls enorma desinformations- och påverkansapparat från insidan i sin bok *"Ingenting är sant och allting är möjligt – Det nya Rysslands surrealistiska själ"* (2016).

<sup>46</sup> Även Rysslands civila underrättelsetjänst med inriktning mot utrikesförhållanden SVR (Ryska Federationens Yttre Underrättelsetjänst) och dess militära motsvarighet, GRU, ägnar sig åt olika typer av påverkansoperationer.

<sup>47</sup> Soldatov, Borogan, *"The New Nobility – The Restoration of Russia's Security State and the Enduring Legacy of the KGB"*, kap. 9 *"The Propaganda Machine – Image-Making and the FSB"* (2010).

subversiv verksamhet i Ryssland.<sup>48</sup> Även andra svenska diplomater har utsatts för detta. I några fall har diplomaterna beskrivits som medarbetare vid Must som bedriver subversiv verksamhet och stödjer den ryska oppositionen.<sup>49</sup>

Inget hindrar ryska eller andra utländska aktörer att etablera medier i Sverige som sedan omfattas av det svenska grundlagskyddet. Från en sådan plattform kan de sedan bedriva säkerhetshotande inhämtning och påverkan mot Sverige och svenska intressen, EU och Nato m.fl.

## 5.7 Svensk underrättelseverksamhet

### 5.7.1 Allmänt

Som framgått ovan går underrättelseverksamhet ut på att inhämta, bearbeta och analysera information för att sedan delge berörda personer underrättelser. Informationen kan t.ex. avse trender i omvärldsutvecklingen och yttre hot mot Sverige och svenska intressen. Med hjälp av den inhämtade och bearbetade informationen kan mottagaren av densamma förhoppningsvis förutspå eventuella motståndares nästa steg och förbereda sin verksamhet för det. Som vi redogjort för i avsnitt 5.2 ska man skilja på försvarsunderrättelseverksamhet och inrikes säkerhetsunderrättelseverksamhet. Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs av Försvarsmakten genom Must, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Verksamheten regleras av lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Inrikes säkerhetsunderrättelsetjänst bedrivs bl.a. av Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. Även vissa andra myndigheter, såsom Ekobrottsmyndigheten och Tullverket, bedriver underrättelseverksamhet inriktad på sina verksamheter och likt polismyndigheterna utan att vara underrättelsetjänster i vedertagen mening. Här kommer vi utöver försvarsunderrättelsemyndigheternas verksamhet emellertid endast att redogöra för den inrikes (säkerhets)underrättelseverksamhet som bedrivs av Säkerhetspolisen.

<sup>48</sup> Se t.ex. [www.svt.se/nyheter/utrikes/se-klippet-fran-rysk-tv-dar-bildt-anlagas-for-att-vara-cia-agent-och-sydsvenskan](http://www.svt.se/nyheter/utrikes/se-klippet-fran-rysk-tv-dar-bildt-anlagas-for-att-vara-cia-agent-och-sydsvenskan), "Bildt avlyssnad I Moskva", den 21 maj 2012, [www.sydsvenskan.se/2012-05-21/bildt-avlyssnad-i-moskva--](http://www.sydsvenskan.se/2012-05-21/bildt-avlyssnad-i-moskva--)

<sup>49</sup> Glasnost, "Svenska spioner styr ryska oppositionen?", den 22 maj 2012, [www.glasnost.se/2012/svenska-spioner-styr-ryska-oppositionen/](http://www.glasnost.se/2012/svenska-spioner-styr-ryska-oppositionen/)

### 5.7.2 Försvarsunderrättelseverksamhet

Den svenska försvarsunderrättelseverksamheten bedrivs för att kartlägga yttre hot mot landet och till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik (1 § första stycket lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet). Verksamheten får därtill endast avse utrikes förhållanden. Regeringen bestämmer verksamhetens inriktning och anger dess innehåll (1 § andra stycket lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och 2 a § förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet). Verksamheten får dock inte avse uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete (4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet).

Försvarsunderrättelseverksamhetens huvudsakliga uppgift är att ge regeringen och försvarsledningen förvarning om militära och andra yttre hot mot landet och underlag för beslut, som rör försvarets beredskap och krigsduglighet. Svensk försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs av de myndigheter som angetts ovan (2 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet). Myndigheterna fullgör sina uppgifter genom inhämtning, bearbetning och analys av information. Analyser av hotbilder och bedömningar i underrättelsefrågor rapporteras till berörda myndigheter (2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet). Man brukar säga att försvarsunderrättelseverksamhetens främsta uppgift är att vara en *larmklocka*, som ska ge regeringen och försvarsledningen den förvarning, som behövs för att vårt försvar ska kunna mobiliseras och göras krigsdugligt i tid. Verksamheten ska därför fortlöpande registrera och bedöma sådana företeelser i vår omvärld som kan vara indikationer på att landet kommer att bli utsatt för angrepp. Den ska vidare ge underlag för operativ krigsplanläggning i form av kunskap om tänkbara motståndares militära resurser, organisation, taktik och utrustning. Verksamheten ska också bidra med underlag för Försvarsmaktens långsiktiga utveckling. Därtill ska verksamheten lämna underlag för beslut om åtgärder vid kränkningar av vårt territorium. I försvarsunderrättelseverksamheten ingår också uppgifter som är relaterade till det svenska deltagandet i internationella insatser. Svensk försvarsunderrättelseverksamhet ska t.ex. enligt 1 § första stycket lagen om försvarsunderrättelseverksamhet medverka i internationellt säkerhetssamarbete enligt vad regeringen



närmare bestämmer. Bestämmelser om utlandssamarbete i underrättelsefrågor finns i 3 § i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet (läs mer om det i avsnitt 5.8.1 nedan). Vid säkerhetspolitiska kriser och i krig blir försvarsunderrättelseverksamhetens främsta uppgift att stödja försvarsansträngningarna.

Enligt 1 § i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet får försvarsunderrättelseverksamheten endast avse utländska förhållanden. Begränsningen till utländska förhållanden innebär att verksamheten typiskt sett ska inhämta, bearbeta och delge sådan information om företeelser och förhållanden i andra länder som ger svenska beslutsfattare ett förbättrat underlag för beslut och bedömningar i utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor eller för att skydda svensk personal som deltar i internationella insatser. I vissa fall kan dock utländska förhållanden även avse företeelser inom landet. Så kan t.ex. vara fallet när en organisation med en verksamhet som utgör ett hot mot landet har sitt ursprung i ett annat land, men verkar genom representanter i Sverige eller genom att på annat sätt utnyttja resurser i Sverige. Mandatet för de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet är emellertid begränsat till just underrättelseverksamhet; alla åtgärder som syftar till att hantera de hot av kriminell karaktär som kan identifieras inom landet är förbehållna de brottsbekämpande myndigheterna.<sup>50</sup>

Nedan följer en redogörelse för de fyra försvarsunderrättelsemyndigheterna.

### Särskilt om Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must)

Den svenska försvarsmakten har i århundraden samlat in och sammanställt information om hot mot Sverige och förhållanden i utlandet, inte minst i krigs- och orostider i Europa. År 1905 beslutade man att det skulle inrättas en stående underrättelsetjänst vid Generalstaben (dåtidens motsvarighet till Högkvarteret). Detta anses ofta som startpunkten för den moderna svenska militära underrättelsetjänsten. Den svenska säkerhetstjänsten grundades först ett årtionde senare och organiserades även den vid Generalstaben. Must blev till 1994, efter en omorganisering inom Försvars-

---

<sup>50</sup> Prop. 2006/07:63, "En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet", s. 43.

makten, och är i dag en del av Högkvarteret. Must är indelat i två verksamhetsområden: Försvarsunderrättelsetjänst, bedriven av Underrättelsekontoret, och militär säkerhetstjänst, bedriven av Säkerhetskontoret, och har till uppgift att identifiera, bevaka och bedöma yttre hot mot Sverige och svenska intressen i utlandet. Regeringen vänder sig årligen till Must med en inriktning av verksamheten. Regeringen beslutar även vilka resurser Must får tilldelade och hur myndigheten ska rapportera tillbaka till regeringen.<sup>51</sup>

### *Underrättelsetjänst*

Musts uppgift vad gäller underrättelseverksamhet är att inhämta, bearbeta och delge underrättelser till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. Som vi tidigare redogjort för får verksamheten endast avse utländska förhållanden.

Varje år anger regeringen inriktningen för Musts underrättelseverksamhet, dvs. vilka områden (geografiska och funktionella) som ska bearbetas och rapporteras. Därutöver för Must fortlöpande en dialog med de myndigheter som inom ramen för regeringens inriktning får inrikta försvarsunderrättelseverksamheten för att känna av vilka underrättelsebehov som finns och för att kunna justera underlagsframtagningen. Rapporteringen sker kontinuerligt.

Musts andra huvuduppdragsgivare är överbefälhavaren. Must lämnar överbefälhavaren de underrättelser som behövs för den svenska militära beredskapen och försvarsplaneringen. Must stödjer också förmågeuppbyggnaden inom Försvarsmakten när det rör sig om att utforma nya system, som exempelvis nästa generations Gripenflygplan eller ubåtar. Rapporteringen sker kontinuerligt i form av föredragningar, dialoger och skriftliga rapporter.<sup>52</sup>

Musts underrättelseinhämtning och rapportering spänner över ett brett fält av såväl geografiska som funktionella områden. För att lösa sina uppgifter har Must ett antal egna källor samt ett brett samarbete med internationella partners och organisationer. Must bedriver exempelvis personbaserad underrättelseinhämtning och bildunder-

---

<sup>51</sup> Försvarsmakten, "Årsöversikt 2016, Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten" s. 7.

<sup>52</sup> Försvarsmakten, "Årsöversikt 2015, Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten" s. 25.

rättelseinhämtning. Inom ramen för den nationella samverkan delges Must information från bland andra Säkerhetspolisen och Försvarets Radioanstalt. Den inhämtade informationen bearbetas, analyseras och presenteras för uppdragsgivarna i form av underrättelserapportering innehållande såväl kortsiktiga som långsiktiga bedömningar.<sup>53</sup>

### *Militär säkerhetstjänst*

Av 3 b § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten framgår att Försvarmakten också ska leda och bedriva militär säkerhetstjänst. Bestämmelser om säkerhetsskydd finns i säkerhetsskyddslagen (1996:627). Med säkerhetsskydd avses enligt 6 § säkerhetsskyddslagen dels skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet, dels skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och som rör rikets säkerhet. Vidare avses med säkerhetsskydd även skydd mot terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, även om brotten inte hotar rikets säkerhet.

Den militära säkerhetstjänstens uppgift är att upptäcka, identifiera och möta säkerhetshot som riktas mot Försvarmakten och dess säkerhetsintressen såväl inom som utom landet. Säkerhetsintressena omfattar eller kan hänföras till personal, materiel, information, anläggningar och verksamhet i vid bemärkelse inklusive den internationella verksamhet som Försvarmakten deltar i. Den säkerhetshotande verksamhet som riktas mot Försvarmakten brukar delas in i underrättelseverksamhet, kriminalitet, sabotage, subversiv verksamhet samt terrorism. Den kan riktas mot hela eller delar av Försvarmakten, viss funktion eller verksamhet och förband samt verksamhet inom Försvarmaktens intresseområde, t.ex. försvarsindustrin.<sup>54</sup>

Den militära säkerhetstjänsten omfattar säkerhetsunderrättelse-tjänst, säkerhetsskyddstjänst och signalskyddstjänst. *Säkerhetsunderrättelsetjänsten* har till uppgift att klarlägga den säkerhetshotande verksamhetens omfattning, inriktning samt medel och metoder.

<sup>53</sup> Försvarmakten, "Årsöversikt 2015, Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten", s. 25.

<sup>54</sup> Prop. 2006/07:46, "Personuppgiftsbehandling hos Försvarmakten och Försvarets radioanstalt", s. 25.

Verksamheten syftar till att utifrån aktuella säkerhetsunderrättelsebehov lämna underlag för beslut om t.ex. säkerhetsskyddsåtgärder, beredskap eller förbandsproduktion. Säkerhetsunderrättelsetjänst sker i stort under samma arbetsformer och med utnyttjande av samma typ av källor som används i försvarsunderrättelseverksamheten. *Säkerhetsskyddstjänstens* uppgift är att ta fram åtgärder som syftar till att hindra eller försvåra säkerhetshotande verksamhet. Den arbetar med att förebygga att hemliga uppgifter som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs. Säkerhetsskyddstjänsten skyddar också materiel och anläggningar mot sabotage och stöld samt personal, anläggningar och materiel mot terrorism. Säkerhetsskyddstjänsten omfattar vidare informationssäkerhet inklusive it-säkerhet, säkerhetsprövning, tillträdesbegränsning, utbildning och kontroll av säkerhetsskyddet. *Signalskyddstjänst* syftar till att, med hjälp av kryptografiska metoder och övriga signalskyddsåtgärder, förhindra obehörig insyn i och påverkan av telekommunikations- och it-system. Exempel på signalskyddsåtgärder är kryptering, täckning, omskrivning, radiotystnad, frekvenshopp, val av sambandsmedel, användning av digitala signaturer för säker verifiering av elektroniska dokument samt stark autentisering för skydd mot intrång. En del av signalskyddstjänsten är kontroll av signalskyddet i telekommunikations- och it-system, s.k. signalkontroll. Signalkontroll syftar till att klarlägga riskerna för obehörig åtkomst till eller förvanskning av uppgifter eller störning av telekommunikation. Vidare kan signalkontroll klarlägga att systemen används enligt gällande regelverk.<sup>55</sup>

### Särskilt om Försvarets Radioanstalt (FRA)

FRA är en civil myndighet som sorterar under Försvarsdepartementet. FRA bedriver signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet mot utrikes företeelser på uppdrag av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Polismyndigheten (NOA). FRA:s underrättelser är ett stöd för regeringen i dess utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska arbete med kopplingar till

---

<sup>55</sup> Prop. 2006/07:46, "Personuppgiftsbehandling hos Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt", s. 25 f.

utländska förhållanden. FRA har även i uppdrag att stödja statliga myndigheter och statligt ägda bolag med teknisk informations-säkerhet.

FRA:s verksamhet regleras i 1 § förordningen (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt. Där anges att myndighetens uppgift är att bedriva signalspaning enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (LSF) och till lagen anslutande förordning (2008:927). FRA:s underrättelseverksamhet regleras, som framgått ovan, i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och tillhörande förordning. FRA:s signalspaning regleras vidare i ovan nämnda LSF och tillhörande förordning, i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation samt i lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet och tillhörande förordning (2007:261).

FRA:s signalspaning är en betydelsefull del av Sveriges underrättelsetjänst och syftar till att upptäcka *på förhand okända företeelser*, kartlägga *redan kända företeelser* och följa förändringar i dessa samt i efterhand kartlägga *händelser som oförutsett inträffat*. Den information som FRA rapporterar till uppdragsgivarna handlar inte alltid om något som utgör ett omedelbart hot mot Sverige i dag, utan är ofta ett mer strategiskt beslutsunderlag och stöd till regeringens utrikes- och säkerhetspolitik. FRA förser regeringen och övriga uppdragsgivare med information om exempelvis militär förmåga i andra länder, internationell terrorism, utvecklingen i krigs- och konfliktregioner eller om hur it-angrepp sker i det globala nätet.<sup>56</sup>

All försvarsunderrättelseverksamhet vid FRA bedrivs efter inriktning från uppdragsgivare. Av 4 § LSF framgår att endast regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Polismyndigheten (NOA) får ange inriktningen. Av 1 § andra stycket LSF framgår vidare de specifika försvarsunderrättelseändamål för vilka signalspaning får bedrivas (ändamålskatalogen). Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får ske endast i syfte att kartlägga

---

<sup>56</sup> Justitiedepartementets promemoria, "Behandling av personuppgifter inom Nationellt centrum för terrorhotbedömning" (Ds 2016:31), s. 42.

1. yttre militära hot mot landet
2. förutsättningar för svenskt deltagande i fredsfrämjande och humanitära internationella insatser eller hot mot säkerheten för svenska intressen vid genomförandet av sådana insatser
3. strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen
4. utveckling och spridning av massförstörelsevapen, krigsmateriel och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd
5. allvarliga yttre hot mot samhällets infrastrukturer
6. konflikter utomlands med konsekvenser för internationell säkerhet
7. främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen
8. främmande makts agerande eller avsikter av väsentlig betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitik.

Av LSF följer slutligen att ingen inhämtning genom signalspaning får ske utan att företeelsen omfattas av regeringens inriktning och av tillstånd från Försvarsunderrättelsedomstolen. Domstolen ska enligt LSF pröva bl.a. det inhämtningsuppdrag för vilket inhämtning begärs, vilka signalbärare som FRA ska få tillgång till för att fullgöra uppdraget samt vilka sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som ska få användas vid inhämtningen.

### **Särskilt om Försvarets materielverk (FMV)**

FMV är en statlig förvaltningsmyndighet, som sorterar under Försvarsdepartementet. Myndighetens verksamhet regleras i förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk. Av förordningen följer att FMV på uppdrag av Försvarsmakten ska vidmakthålla, destruera och kassera varor samt upphandla byggtreprenader, varor och tjänster och tillhandahålla logistiktjänster (1 §). Som civil oberoende uppdragsstyrd myndighet under Försvars-

departementet samarbetar FMV även med andra aktörer, både inom Sverige och internationellt.

FMV har ansvar för den tekniska underrättelsetjänsten. FMV bedriver inte i första hand egen inhämtning av uppgifter utan bidrar med analyser av underlag som inhämtats av andra myndigheter. FMV:s underrättelseanalyser syftar till att ge uppdragsgivarna en så god uppfattning som möjligt om materiel och teknisk förmåga i omvärlden för att därigenom skapa förutsättningar för såväl anpassning av taktik och skyddsåtgärder som materielanskaffning. Verksamheten finansieras i allt väsentligt av Försvarsmakten.

### Särskilt om Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)

FOI är ett statligt, till stor del uppdragsfinansierat forskningsinstitut, som sorterar under Försvarsdepartementet. FOI:s verksamhet regleras i förordningen (2007:861) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut. Enligt förordningen har FOI till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, ickespridning och internationell säkerhet. Myndigheten får även i övrigt bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete (1 § första stycket). Enligt 1 § andra stycket ska FOI verka för att försvarsforskningen nyttiggörs även utanför totalförsvaret. För att möjliggöra sin forskning har FOI till sin hjälp speciallaboratorier för kemiska och biologiska vapen, marina experimentstationer, superdatorer, laboratorier för explosiva föremål och verkstäder. Uppdragsgivare är bl.a. Försvarsmakten, Försvarsdepartementet, Försvarets materielverk, Utrikesdepartementet, MSB, och flygindustrin.

Enligt 2 § förordningen med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut ska FOI bedriva försvarsunderrättelseverksamhet genom analyser av information som inhämtats från offentliga informationskällor eller som lämnats av uppdragsgivarna. Det underrättelsearbete som FOI bedriver, omfattar främst analyser av information som inhämtats av andra myndigheter. FOI bistår med analyser inom olika områden från rent teknikrelaterade frågor till säkerhetspolitiska frågeställningar. FOI sysslar inte med egen underrättelseinhämtning.

### 5.7.3 Säkerhetspolisens verksamhet

Säkerhetspolisen är Sveriges inrikes säkerhetstjänst. Säkerhetspolisens huvudsakliga uppgifter och ansvar framgår av 3 § polislagen (1984:387). Enligt bestämmelsen ska Säkerhetspolisen förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott och att utreda och beivra bl.a. sådana brott. Säkerhetspolisen ska också fullgöra uppgifter i samband med personskydd av den centrala statsledningen och andra som regeringen eller Säkerhetspolisen bestämmer och fullgöra uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627). Slutligen ska Säkerhetspolisen leda annan polisverksamhet om regeringen föreskriver det och i övrigt bedriva sådan verksamhet som framgår av lag eller förordning eller som regeringen bestämmer.

I förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen samt i regleringsbrev från regeringen preciseras Säkerhetspolisens uppdrag närmare. I 1 och 3 §§ nämnda förordning anges att Säkerhetspolisen i egenskap av säkerhetstjänst ska bedriva underrättelse- och säkerhetsarbete och att Säkerhetspolisen bl.a. ansvarar för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt utreda och beivra brott mot bl.a. 18 eller 19 kap. BrB eller annat brott mot rikets säkerhet, brott mot lagen (2003:148) om straff för terroristbrott samt en rad andra uppräknade brott av liknande art däribland företagsspioneri understött av främmande makt samt brott som rör sanktionslagstiftningen, krigsmateriel eller produkter med dubbla användningsområden.

Gemensamt för Säkerhetspolisens olika verksamhetsområden är det förebyggande arbetet, dvs. att förhindra att brott över huvudtaget begås. Säkerhetspolisens verksamhet syftar till att skydda Sveriges demokratiska system, medborgarnas fri- och rättigheter och den nationella säkerheten. Detta sker genom att Säkerhetspolisen förebygger och avslöjar brott mot rikets säkerhet, bekämpar terrorism och skyddar den centrala statsledningen.<sup>57</sup>

Säkerhetspolisens verksamhet kan i huvudsak delas in i fem områden; kontraspionage, kontraterrorism, säkerhetsskydd, författningsskydd och personskydd (se närmare om detta i avsnitt 4.5.1). Därutöver arbetar Säkerhetspolisen även med ickespridning, vilket

---

<sup>57</sup> Säkerhetspolisens årsbok 2015, s. 6.



handlar om att förhindra spridning och anskaffning av produkter som kan användas för att producera massförstörelsevapen. I Säkerhetspolisens uppdrag ingår också att vara remissinstans till Migrationsverket och överklagandeinstanserna i fall där individer befaras utgöra ett säkerhetshot.<sup>58</sup>

Eftersom Säkerhetspolisens verksamhet primärt syftar till att förebygga – och inte att utreda – brott kan Säkerhetspolisen inte bedriva verksamheten utifrån brottsanmälningar. Myndigheten måste i stället själv ha förmåga att identifiera aktörer som har avsikt att begå aktuella brott för att bedöma vilka förutsättningar dessa har att sätta sina planer i verket. Det brottsförebyggande arbetet grundas därför i stor utsträckning bl.a. på uppgifter som inhämtas i säkerhetsunderrättelseverksamhet. Denna verksamhet bedrivs i ett skede innan det finns tillräckliga skäl för att inleda förundersökning.

## **5.8 Internationellt underrättelsesamarbete**

### **5.8.1 Svenskt deltagande i internationellt försvarsunderrättelsesamarbete**

De myndigheter som bedriver underrättelsesamarbete samarbetar både nationellt och internationellt med andra myndigheter. Det internationella underrättelsesamarbetet på det försvars- och säkerhetspolitiska området betraktas allmänt som angeläget och nödvändigt av flera skäl. Samarbetet är också av stor betydelse för enskilda länder. Ett skäl till detta är att inget land i dagens föränderliga och svårbedömda säkerhetspolitiska situation, helt på egen hand kan inhämta ett fullständigt underrättelseunderlag till stöd för den bedrivna utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, särskilt inte ett litet land som Sverige. Till sammanhanget hör också att allt fler hot är transnationella, bl.a. internationell terrorism och gränsöverskridande brottslighet.

Enligt 3 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet får de svenska myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet, i enlighet med vad regeringen närmare bestämmer, etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och inter-

---

<sup>58</sup> Säkerhetspolisens årsbok 2015, s. 9.

nationella organisationer. Som framgått ovan bedrivs försvarsunderrättelseverksamhet av Försvarsmakten genom Must, FRA, FMV och FOI. I 3 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet stadgas att de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet endast får samarbeta med andra länder och internationella organisationer i underrättelsefrågor under förutsättning att syftet med samarbetet är att tjäna den svenska statsledningen och det svenska totalförsvaret. De uppgifter som myndigheterna lämnar till andra länder och internationella organisationer får inte heller vara till skada för svenska intressen.

Av det ovanstående följer att det är regeringen som bestämmer inriktningen för och omfattningen av det svenska deltagandet i internationellt försvarsunderrättelsesamarbete. Inom regeringen är underrättelsesamarbetet i första hand en uppgift för försvarsministern. Enligt 4 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet ska de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet anmäla frågor om att etablera och upprätthålla sådant samarbete som avses i 3 § till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

### **5.8.2 Säkerhetspolisens internationella underrättelsesamarbete**

I arbetet med att förhindra och avslöja spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet samarbetar Säkerhetspolisen med ett flertal myndigheter och organisationer – i Sverige och utomlands. Internationellt samarbetar Säkerhetspolisen främst med andra säkerhets- och underrättelsetjänster. Sådant polisiärt underrättelseutbyte kan bl.a. ske med stöd av lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete. Säkerhetspolisen bedriver exempelvis bilaterala samarbeten med en rad säkerhets- och underrättelsetjänster världen över. Säkerhetspolisen har tätast samverkan med de nordiska säkerhetstjänsterna, men arbetar också nära de europeiska ländernas säkerhetstjänster. Säkerhetspolisen deltar t.ex. i det multilaterala samarbetet mellan Europas säkerhetstjänster. Samarbetet handlar till stor del om informationsutbyte. För att underlätta samarbetet har Säkerhetspolisen sambandsmän stationerade utomlands, se mer om detta i avsnitt 4.5.2.

### 5.8.3 Underrättelsesamarbete inom ramen för olika internationella organisationer för fred och säkerhet

Internationellt underrättelsesamarbete kan, i likhet med annat internationellt försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete, ske bilateralt eller multilateralt. När det gäller det multilaterala underrättelsesamarbetet finns det här skäl att nämna något om underrättelsesamarbetet inom ramen för Nato, FN och EU.

Mellan medlemsstaterna i Nato sker ett omfattande underrättelsesamarbete. Samarbetet, som formaliserades på ett tidigt stadium, styrs genom en årlig uppdatering av ett stort antal dokument. Underrättelsesamarbete mellan enskilda Nato-stater sker också på en bilateral basis.<sup>59</sup>

Inom FN har det av tradition funnits en negativ inställning till underrättelsetjänst i fredsbevarande operationer. Denna inställning torde bl.a. grundas på FN:s grundläggande principer om opartiskhet och strikt neutralitet. FN:s syn på att bedriva underrättelsetjänst i fredsbevarande operationer har emellertid kommit att ändras över tid och numera är frågan mindre kontroversiell. Det beror bl.a. på att dagens operationer utförs under delvis andra villkor än tidigare. Man är också medveten om att en fungerande underrättelsefunktion är en förutsättning för en kontingents (styrkas) förmåga att lösa sina uppgifter, att leda förhandlingar, att kontrollera utvecklingen i ett område och skydda sin egen trupp m.m. Utbytet av underrättelser med andra kontingenter uppfattas dessutom som en grundläggande förutsättning för den övergripande allmänna interoperabiliteten för att säkerställa en gemensam bild av det aktuella områdets situation och utveckling.<sup>60</sup>

Även inom ramen för EU finns det av säkerhetspolitiska skäl ett behov av underrättelsesamarbete medlemsstaterna emellan. Samarbetet har i första hand tagit sikte på frågor som berör det ekonomiska och teknologiska området. Samarbetet har emellertid alltmer utvecklats mot utrikes- och säkerhetspolitiska frågor inom ramen

---

<sup>59</sup> 1996 års underrättelseekommittés betänkande, "Underrättelsetjänsten – en översyn" (SOU 1999:37), s. 125.

<sup>60</sup> 1996 års underrättelseekommittés betänkande, "Underrättelsetjänsten – en översyn" (SOU 1999:37), s. 126 f.

för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) och den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna (ESFP).<sup>61</sup>

## 5.9 Exempel på när svensk personal röjt känsliga uppgifter

Nedan följer en redogörelse för ett antal fall där svensk personal röjt känsliga uppgifter inom ramen för det internationella samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. När det gäller fallet med UD-tjänstemannen och tolkfallet nedan måste betonas att fallen, av skäl som framgår, inte varit föremål för domstolsprövning. Ingen av personerna är således hörd och än mindre dömd i ett domstolsförfarande. Det rör sig emellertid om väl kända och omdiskuterade fall som tydligt visar på bristerna i nuvarande lagstiftning. Utredningen har därför valt att redogöra för fallen trots den osäkerhet som får anses råda om vad som skulle ha varit möjligt att bevisa i en domstolsprocess.

### 5.9.1 UD-tjänstemannen

Våren 2002 beslutade Åklagarmyndigheten att inleda en förundersökning om misstänkt spioneri mot en svensk diplomat (UD-tjänstemannen). UD-tjänstemannen handlade utrikes- och säkerhetspolitiska frågor och var stationerad vid svenska FN-delegationen i New York. Förundersökningen inleddes sedan uppgifter om UD-tjänstemannens förhållanden hade lämnats av en rysk överste vid namn Sergej Tretjakov.<sup>62</sup>

Enligt uppgifterna från överste Tretjakov hade UD-tjänstemannen haft kontakter med en vid den ryska FN-delegationen placerad SVR-officer. Överste Tretjakov gjorde bl.a. gällande att UD-tjänstemannen lämnat över sekretessbelagd EU-intern information till SVR-officern, som verkade under täckmantel som diplomat. Förundersökningen mot UD-tjänstemannen lades dock

---

<sup>61</sup> 1996 års underrättelsekommittés betänkande, ”Underrättelsetjänsten – en översyn” (SOU 1999:37), s. 126 f.

<sup>62</sup> Earley, Comrade J, ”*The Untold Secrets of Russia’s Master Spy in America after the End of the Cold War*”, 2007.

ner under hösten 2002, eftersom det inte torde ha kunnat styrkas att hans aktiviteter orsakat men för Sveriges säkerhet.

Fallet med UD-tjänstemannen är ett exempel på en situation, där en svensk medborgare kan ha lämnat sekretessbelagda uppgifter till främmande makt, utan att bli dömd för spioneri enligt 19 kap. 5 § BrB. Inte heller rekvisiten för den vid tidpunkten gällande bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 10 § första stycket BrB i dess lydelse före den 1 juli 2014) torde ha varit uppfyllda i detta fall. Detta då överlämnandet av uppgifterna påstods ha ägt rum utomlands, och således inte *här i riket*. Åklagaren ansåg sig vidare inte kunna åtala för brott mot tystnadsplikten (20 kap. 3 § BrB) eftersom det dels inte kunde visas att UD-tjänstemannen hade tystnadsplikt enligt svensk lag, dels det var tveksamt om straffstadgandet täckte ett agerande utomlands som angick hanteringen av EU-uppgifter.

## 5.9.2 USB-målet

I det s.k. USB-målet var det fråga om en oaktsam hantering av uppgifter rörande förhållanden hänförliga till en internationell militär insats i Afghanistan, information som lagrats på ett USB-minne. En svensk militär 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, i strid med gällande regler, medförde hem till Sverige. I samband med ett besök på ett bibliotek glömde militären USB-stickan i en dator, där en annan person hittade den.

Mannen dömdes av Stockholms tingsrätt för vårdslöshet med hemlig uppgift enligt 19 kap. 9 § brottsbalken<sup>63</sup>. 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 den materiel som svensk trupp använde i Afghanistan och fortlöpande utvecklade

---

<sup>63</sup> Stockholms tingsrätts dom den 19 november 2008 i mål B 2860-08.

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 Nato-land som uppgifterna härrörde i framtiden få del av för Sverige viktigt och hemligt underrättelsematerial, något som enligt tingsrätten skulle kunna medföra ett men för rikets säkerhet. Målet överklagades inte varför bl.a. den sistnämnda slutsatsen inte kom att prövas i högre rätt.

### 5.9.3 Tolkfallet

I tolk-fallet hade en svensk officer som tjänstgjorde i den svenska kontingenten av KFOR, 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, såvitt framkommit, innan agenten hade lyckats komma över några uppgifter genom den svenska officeren. Enligt Försvarmakten 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 Sveriges 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.

## 6 Skyddet för uppgifter som hanteras inom ramen för internationella samarbeten för fred och säkerhet

### 6.1 Inledning

Som vi redogjort för i kapitel 3 och 4 deltar Sverige i en rad olika samarbeten för fred och säkerhet. Det kan röra sig om internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser inom ramen för FN, EU, Nato och OSSE, men det kan också vara fråga om multinationella övningar eller annat säkerhetsfrämjande arbete, t.ex. svenska bidrag med civila och militära expertförmågor på individnivå.

Som vi redogjort för i kapitel 4 hanteras känsliga uppgifter inom ramen för det internationella freds- och säkerhetssamarbetet. Det kan vara fråga om uppgifter som rör Sverige, andra länder som ingår i samarbetet, relationerna mellan länderna eller en aktuell insats. Vid internationella samarbeten för fred och säkerhet kan samarbetet även avslöja något om de deltagande ländernas egna försvars- och säkerhetsförmåga. 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 det dock förekomma uppgifter som rör pågående eller planerade internationella insatser, t.ex. förutsättningarna för utövande av våld och tvång, signalskydd, lägesbedömningar samt insatsens säkerhet. Sådana uppgifter är av central betydelse för insatsens genomförande och för säkerheten för de personer som deltar i insatsen, men även för samverkande länder och organisationer.

Vi har fått i uppdrag att analysera om det finns ett behov av att stärka skyddet för uppgifter av betydelse för de internationella

samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i. I direktiven anges särskilt att vi ska kartlägga vilket skydd som för närvarande finns för sådana uppgifter. I detta kapitel lämnas därför en redogörelse för de bestämmelser som är av betydelse för skyddet för känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för sådana samarbeten, såsom bestämmelser om sekretess, säkerhetsskydd, straffrättsligt skydd, och skydd för företagshemligheter. Kapitlet avslutas med en beskrivning av tidigare lagstiftningsarbete på området.

## 6.2 Offentlighets- och sekretesslagen (OSL)

### 6.2.1 Allmänt

Offentlighetsprincipen innebär ett grundläggande krav på öppenhet i princip all statlig verksamhet. I första hand förknippas offentlighetsprincipen med den i 2 kap. 1 § TF fastlagda grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet. Enligt denna grundsats ska varje medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Rätten att ta del av allmänna handlingar har till syfte att vara en garanti för rätts-säkerhet och för effektiviteten i förvaltningen och i folkstyret.<sup>1</sup>

Enligt 2 kap. 2 § första stycket TF får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen, t.ex. skyddet för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden eller rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. En sådan begränsning ska enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i visst fall är lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lagen som TF hänvisar till är OSL.

Sekretess innebär inte bara en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar utan även ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär således både handlingssekretess och tystnadsplikt. Till den del sekretessbestämmelserna innebär tystnadsplikt medför de en begränsning av

---

<sup>1</sup> Se bl.a. prop. 1994/95:112, "Utrikessekretess m.m.", s. 9.



yttrandefriheten enligt RB och Europakonventionen. Tystnadsplikten gäller enligt 2 kap. 1 § OSL för myndigheter och för personer som, genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet, har fått kännedom om uppgiften på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund. Till denna personkrets hör arbetstagare som är anställda hos en myndighet. Hit hör även uppdragstagare, bland dem lekmanaledamöter i beslutande församlingar, i domstolar eller styrelser och nämnder inom förvaltningen.

Vid konkurrens mellan flera tillämpliga sekretessbestämmelser i ett enskilt fall är huvudregeln att den eller de bestämmelser enligt vilka uppgiften är sekretessbelagd har företräde framför bestämmelser enligt vilka uppgiften ska lämnas ut (7 kap. 3 § OSL).

Sekretess gäller som huvudregel inte bara i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter samt inom en myndighet, om där finns olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). I vissa fall måste dock myndigheter kunna utbyta information för att kunna utföra sina uppgifter. Sekretessregleringen innehåller därför särskilda sekretessbrytande bestämmelser. Dessa har utformats efter en intresseavvägning mellan myndigheternas behov av att utbyta uppgifter och det intresse som den aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda.

En begäran att få ta del av en allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar handlingen (2 kap. 14 § första stycket TF). Det är också denna myndighet som enligt huvudregel ska pröva begäran (2 kap. 14 § andra stycket TF och 6 kap. 2 § OSL).

### 6.2.2 Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad

Sekretessbestämmelserna i OSL är uppbyggda på samma sätt och innehåller rekvisit som anger sekretessens föremål, räckvidd och styrka.

Sekretessens *föremål* är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet *uppgift* tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, t.ex. uppgift om enskilds personliga förhållanden.

En sekretessbestämmelses *räckvidd* bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Vissa sekretessbestämmelser har emellertid en obegränsad räckvidd. Uppgiften kan då hemlighållas oavsett var den förekommer. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess i 15 kap. 1 och 2 §§ OSL och de s.k. minimiskyddsbestämmelserna i 21 kap. OSL till skydd för enskildas personliga förhållanden.

Sekretessens *styrka* bestäms i regel med hjälp av s.k. skaderekvisit. Man skiljer mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. När skälen för sekretess väger särskilt tungt i förhållande till insynsintresset används i stället omvända skaderekvisit. I ett sådant fall är utgångspunkten att uppgifterna omfattas av sekretess och att en uppgift får lämnas ut endast om det står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. Sekretessen enligt en bestämmelse kan även vara absolut. I ett sådant fall ska de uppgifter som omfattas av bestämmelsen hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgifterna begärs ut.

Det förekommer också bestämmelser som inte innehåller skaderekvisit, men som i stället innehåller andra typer av rekvisit som beskriver under vilka förutsättningar sekretess gäller. Som exempel kan nämnas bestämmelsen i 17 kap. 7 § andra stycket OSL rörande internationellt samarbete avseende civil sjötrafikövervakning, som anger att sekretess gäller för viss uppgift, om en medlemsstat i EU begär det. Vidare finns det flera bestämmelser som anger att sekretess gäller i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller en mellanfolklig organisation (se t.ex. 15 kap. 1 a § OSL).

### **6.2.3 Sekretess för uppgifter av betydelse för sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i**

Uppgifter av betydelse för sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i kan i vissa fall vara föremål för sekretess enligt lag eller annan författning eller enligt förord-

nande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Nedan följer en redogörelse för de bestämmelser om sekretess i OSL som främst skulle kunna bli aktuella för sådana uppgifter.

### Särskilt om utrikessekretessen enligt 15 kap. 1 § OSL

I 15 kap. 1 § OSL finns bestämmelsen om utrikessekretess. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

#### *Utrikessekretessens föremål*

Föremålet för utrikessekretessen är ”uppgift som rör Sveriges förbindelser med annan stat”. Med detta uttryck avses inte bara uppgifter om Sveriges egentliga utrikespolitiska förbindelser utan också handelsförbindelser och kulturella förbindelser m.m. I uttrycket *Sveriges förbindelser* ligger att det måste röra sig om förbindelser på nationell nivå. Föremålet för utrikessekretessen är vidare ”uppgift som i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös”. Här ställs det inte upp något krav på att det ska röra sig om uppgifter med direkt anknytning till Sveriges förbindelser. Det innebär att även uppgifter om t.ex. ett utländskt företags affärsförbindelser med ett svenskt företag eller uppgifter om en utländsk myndighets kontakter med en svensk myndighet i och för sig kan falla inom paragrafens tillämpningsområde. En annan sak är att utrymmet för sekretess för dylika uppgifter är starkt begränsat med hänsyn till det krav på skada för Sverige som är en förutsättning för sekretessen.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Lenberg, Geijer och Tansjö, ”Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar” [maj 2017, Zeteo], kommentaren till 15 kap. 1 § OSL.

Bestämmelsen om utrikessekretess har enligt sin ordalydelse inte någon begränsning i fråga om uppgiftens innehåll. Högsta förvaltningsdomstolen har dock i ett par avgöranden anfört att det måste vara det konkreta informationsinnehållet i en uppgift – eller i vissa fall uppgiftens art och anknytning till internationell verksamhet – som medför att ett röjande av uppgiften kan skada landet eller förorsaka störningar i de mellanfolkliga förbindelserna för att bestämmelsen ska vara tillämplig.<sup>3</sup>

#### *Utrikessekretessens räckvidd*

Utrikessekretessen har en obegränsad räckvidd. Sekretessen är således tillämplig hos alla myndigheter och organ som tillämpar OSL.

#### *Utrikessekretessens styrka*

Utrikessekretessen gäller med s.k. rakt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att uppgifterna är offentliga och att de ska lämnas ut om någon begär det. Ett krav för att en uppgift ska kunna sekretessbeläggas med stöd av bestämmelsen är att det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. En bestämmelse motsvarande den i 15 kap. 1 § OSL fanns i 2 kap. 1 § i den numera upphävda sekretesslagen (1980:100). Av förarbetena (prop. 1979/80:2) till den bestämmelsen framgår att skadebegreppet i paragrafen inte bör ges en alltför vid innebörd. För att skada ska kunna anses föreligga måste det röra sig om någon olägenhet för landet. Att mindre och tillfälliga störningar eller irritationer inom ett annat lands ledning inte kan utslutas om uppgiften lämnas ut bör således inte alltid leda till sekretess.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Se regeringsrättens avgörande i RÅ 1998 ref. 42 och RÅ 2000 ref. 22.

<sup>4</sup> Prop. 1979/80:2 Del A, ”med förslag till sekretesslag m.m.”, s. 131.

### *Rätten att meddela och offentliggöra saker*

I 15 kap. 6 § första stycket OSL framgår att utrikessekretessen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 och 2 §§ YGL att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

### *Sekretesstiden*

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

### **Särskilt om sekretess i det internationella samarbetet enligt 15 kap. 1 a § OSL**

Enligt 15 kap. 1 a § OSL gäller sekretess för ”uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs”. Motsvarande sekretess gäller även för uppgift som en myndighet har inhämtat i syfte att överlämna den till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt eller ett sådant avtal.

Uttrycket ”har fått från ett utländskt organ” innebär att uppgifter som en myndighet har fått från såväl utländska myndigheter som andra utländska organ omfattas av sekretessbestämmelsen. Med ”bindande EU-rättsakt” avses sådana rättsakter som gäller till följd av Sveriges medlemskap i EU, dvs. anslutningsfördragen samt förordningar, direktiv och beslut som antas av EU:s institutioner. Det bör observeras att inte bara lagstiftningsakter, utan även delegerade akter och genomförandeakter kan ha en bindande verkan. Med ”ett av EU ingånget [...] avtal” avses sådana internationella avtal som EU kan ingå, med bindande verkan för medlemsstaterna, med stöd av sin exklusiva kompetens. En förutsättning för bestämmelsens tillämplighet när det gäller andra former av internationella överenskommelser, t.ex. bilaterala avtal och sådana s.k. blandade

avtal som måste ratificeras både av EU och av dess medlemsstater för att kunna träda i kraft, är att avtalet har godkänts av riksdagen.<sup>5</sup>

### *Sekretessbestämmelsens föremål*

Föremålet för sekretessen är enligt 15 kap. 1 a § första stycket OSL ”uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation”. Enligt andra stycket är föremålet för sekretessen även ”uppgift som en myndighet har inhämtat i syfte att överlämna den till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt eller ett sådant avtal”. Bestämmelsen är bara tillämplig på uppgifter som tagits emot eller inhämtats som en direkt följd av en EU-rättsakt eller en internationell överenskommelse. Uppgifter som finns hos myndigheten av andra skäl än just på grund av rättsakten eller avtalet i fråga omfattas således inte. En begäran om utlämnande av uppgifter som utbyts formlöst får prövas mot andra bestämmelser i OSL.<sup>6</sup>

Till skillnad från vad som gäller i fråga om utrikessekretessen enligt 15 kap. 1 § OSL saknar uppgiftens innehåll, art eller karaktär betydelse för bestämmelsens tillämplighet.

### *Sekretessbestämmelsens räckvidd*

Sekretessen gäller bara hos den myndighet som har fått eller inhämtat de aktuella uppgifterna från ett utländskt organ. Om uppgiften därefter lämnas till en annan svensk myndighet gäller inte den nu aktuella sekretessbestämmelsen hos den mottagande myndigheten.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Prop. 2012/13:192, ”Sekretess i det internationella samarbetet”, s. 43.

<sup>6</sup> Prop. 2012/13:192, ”Sekretess i det internationella samarbetet”, s. 30 f.

<sup>7</sup> Prop. 2012/13:192, ”Sekretess i det internationella samarbetet”, s. 30.

### *Sekretessbestämmelsens styrka*

Sekretess gäller enligt bestämmelsen med ett rakt skaderekvisit. Det raka skaderekvisitet innebär att det råder en presumtion för offentlighet och förutsätter att myndigheten i varje enskilt fall, efter att ha beaktat om och i så fall hur EU-rättsakten eller avtalet reglerar sekretessfrågan, självständigt tar ställning till om ett utlämnande kan antas skada det framtida samarbetet. Detta är normalt endast fallet om det finns en tydlig sekretessbestämmelse i det aktuella avtalet.<sup>8</sup> Ett krav för att en uppgift ska kunna sekretessbeläggas med stöd av paragrafen är att det kan "antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs".

Om ett avtal föreskriver absolut sekretess för en uppgift som en myndighet har fått enligt avtalet kan det typiskt sett antas att ett röjande av uppgiften skulle försämra Sveriges möjligheter att delta i samarbetet. Om en uppgift finns hos en svensk myndighet till följd av ett avtal som föreskriver vetorätt för ursprungsinnehavaren i fråga om utlämnande av den aktuella uppgiften och ursprungsinnehavaren motsätter sig ett utlämnande kan på samma sätt också typiskt sett antas att samarbetet skulle försvåras om uppgiften lämnas ut. Om ett avtal innehåller en klausul om ömsesidigt erkännande av sekretess bör myndigheten vid sekretessprövningen ta hänsyn till vilket sekretesskydd uppgifterna har hos den stat som har lämnat ut uppgifterna. Gäller sekretess hos den utländska myndigheten eller det mellanstatliga organet är utgångspunkten typiskt sett att skaderekvisitet är uppfyllt.<sup>9</sup>

### *Sekretesstiden*

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år. Om det finns särskilda skäl, får dock regeringen meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid. Som exempel på när så kan vara fallet är när en bestämmelse om sekretess i en

---

<sup>8</sup> Prop. 2012/13:192, "Sekretess i det internationella samarbetet", s. 30 ff. och 44.

<sup>9</sup> Prop. 2012/13:192, "Sekretess i det internationella samarbetet", s. 34 f. och 44.

EU-rättsakt eller ett av riksdagen godkänt avtal saknar begränsning i fråga om sekretesstid.<sup>10</sup>

### Särskilt om utrikessekretess vid direktåtkomst enligt 15 kap. 1 b § OSL

I 15 kap. 1 b § OSL finns en bestämmelse om absolut sekretess till skydd för allmänna intressen för sådana uppgifter i en utländsk databas som genom direktåtkomst är elektroniskt tillgängliga för en svensk myndighet, men som myndigheten på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett internationellt avtal inte får behandla.

Bestämmelsen är föranledd av att uppgifter i utländska databaser som en svensk myndighet har direktåtkomst till utgör allmänna handlingar hos myndigheten, om uppgifterna ingår i en s.k. färdig elektronisk handling eller om de kan sammanställas med rutinbetonade åtgärder och utan användning av förbjudna sökbegrepp. I förarbetena (prop. 2011/12:157) till bestämmelsen anges att syftet med bestämmelsen är att en myndighet inte i strid med ändamålsbegränsningar eller villkorade sökbegränsningar ska behöva söka fram uppgifter som inte omfattas av en överenskommelse om informationsutbyte bara för att kunna avgöra sekretessfrågan om uppgifterna begärs ut.<sup>11</sup>

#### *Sekretessbestämmelsens föremål*

Föremålet för sekretessen är enligt 15 kap. 1 b § OSL ”uppgift som en myndighet har elektronisk tillgång till i en upptagning för automatiserad behandling hos en annan stat eller mellanfolklig organisation, om myndigheten inte får behandla uppgiften enligt en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller mellanfolklig organisation.” Bestämmelsen är således endast tillämplig på sådana uppgifter som genom direktåtkomst är elektroniskt tillgängliga för en svensk myndighet, men som myndigheten på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett internationellt avtal inte får behandla. Bestämmelsen är därmed inte

---

<sup>10</sup> Prop. 2012/13:192, ”Sekretess i det internationella samarbetet”, s. 36 och 45.

<sup>11</sup> Prop. 2011/12:157, ”Sekretess för uppgifter i utländska databaser”, s. 17.



tillämplig på sådana uppgifter som myndigheten får behandla enligt överenskommelsen om informationsutbyte. Uppgiftens innehåll, art eller karaktär saknar dock betydelse för bestämmelsens tillämplighet.

#### *Sekretessbestämmelsens räckvidd*

Sekretessen enligt 15 kap. 1 b § OSL har en obegränsad räckvidd och är således tillämplig hos alla myndigheter och organ som ska tillämpa lagen.

#### *Sekretessbestämmelsens styrka*

Bestämmelsen har inte försetts med något skaderekvisit vilket innebär att sekretessen är absolut.

#### *Rätten att meddela och offentliggöra saker*

I 15 kap. 6 § andra stycket OSL framgår att sekretessen enligt 15 kap. 1 b § OSL inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 och 2 §§ YGL att meddela och offentliggöra uppgifter. I dessa fall talar man om att kvalificerad sekretess gäller.

### **Särskilt om försvarssekretessen enligt 15 kap. 2 § OSL**

Enligt 15 kap. 2 § första stycket OSL 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 (försvarssekretess).

#### *Försvarssekretessen föremål*

Föremålet för försvarssekretessen är ”uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret”. I för-

arbetena (prop. 1979/80:2) till motsvarande bestämmelse i 2 kap. 2 § i den numera upphävda sekretesslagen (1980:100) uttalas att försvarssekretessen täcker alla verksamheter som är av betydelse för landets försvar, alltså inte bara rent militära företeelser utan också åtgärder med avseende på t.ex. den ekonomiska försvarsberedskapen, folkförsörjningen och det psykologiska försvaret.<sup>12</sup>

Termen totalförsvar definieras i 1 § första stycket lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap som verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Enligt tredje stycket består totalförsvaret av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Det civila försvaret omfattar alla de beredskapsförberedelser som bl.a. statliga civila myndigheter vidtar i fredstid och all den civila verksamhet som behövs under krigsförhållanden för att stödja Försvarsmakten, skydda och rädda liv och egendom, trygga en livsnödvändig försörjning och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner.<sup>13</sup>

#### *Försvarssekretessens räckvidd*

Försvarssekretessen har en obegränsad räckvidd. Sekretessen är således tillämplig hos alla myndigheter och organ som har att tillämpa OSL, men den har förstås störst betydelse för Försvarsmakten och andra myndigheter som har hand om militär verksamhet, t.ex. Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt, samt hos sådana civila myndigheter som har till huvuduppgift att ha hand om totalförsvarsfrågor.<sup>14</sup>

#### *Försvarssekretessens styrka*

Försvarssekretessen gäller med ett s.k. rakt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en presumtion för offentlighet. Ett krav för att en uppgift ska kunna sekretessbeläggas med stöd av bestämmelsen är att det kan "antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs". Det raka

<sup>12</sup> Prop. 1979/80:2 Del A, "med förslag till sekretesslag m.m.", s. 132.

<sup>13</sup> Prop. 1994/95:7, "Lag om civilt försvar", s. 50 f.

<sup>14</sup> Se Lenberg, Geijer och Tansjö, "Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar" [maj 2017, Zeteeo], kommentaren till 15 kap. 2 § OSL.

skaderekvisitet för försvarssekretessen har motiverats av att sekretessregeln täcker så många verksamhetsområden och företeelser att strängare sekretess skulle leda till onödigt hemlighållande. Dessutom har det ansetts att samhällets åtgärder för landets försvar inte får undandras offentlighet annat än då det verkligen är påkallat.<sup>15</sup>

### *Rätten att meddela och offentliggöra saker*

På försvarssekretessens område är rätten att meddela och offentliggöra uppgifter starkt begränsad. I vilka fall rätten att meddela och offentliggöra uppgifter helt är inskränkt framgår av TF och YGL. En erinran om detta har tagits in i 15 kap. 6 § tredje stycket OSL som lyder enligt följande.

Att den tystnadsplikt som följer av 2 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall följer av 7 kap. 3 § första stycket 1, 4 § 1–8 och 5 § 3 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 1 yttrandefrihetsgrundlagen.

### *Sekretesstiden*

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år. Om det finns särskilda skäl, får dock regeringen meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid. Föreskrifter utfärdade med stöd av bemyndigandet finns i 4 § Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF, som lyder enligt följande.

Om det i en allmän handling förekommer uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 15 kap. 2 § OSL, gäller sekretessen i högst

1. etthundrafemtio år om uppgifterna rör
  - geografisk information om militärgeografiska förhållanden,
  - rikets fasta försvarsanläggningar för krigsbruk,
  - underhållsanläggningar som kan röja försvarets grupperingar,
  - planerade försvarsanläggningar i form av mineringar och andra hinder, eller
  - militärtekniska forskningsresultat, och
2. nittiofem år om uppgifterna rör underrättelseverksamheten inom underrättelse- och säkerhetstjänsten.

---

<sup>15</sup> Prop. 1979/80:2 Del A, ”med förslag till sekretesslag m.m.”, s. 133.

## Särskilt om förundersökningssekretessen enligt 18 kap. 1 § OSL

Enligt 18 kap. 1 § OSL gäller sekretess till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet.

### *Förundersökningssekretessens föremål*

Förundersökningssekretessen skyddar det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. Enligt 18 kap. 1 § första stycket och andra stycket 2 OSL gäller förundersökningssekretess för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel eller i annan verksamhet som syftar till att förebygga brott, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Med *förundersökning* menas förundersökning enligt RB. *Tvångsmedel i brottmål* avser i sin tur de straffprocessuella tvångsmedel som regleras i 24–28 kap. RB. Även alkoholutandningsprov enligt den särskilda lagen (1976:1090) om detta torde i förekommande fall utgöra tvångsmedel i brottmål.

*Tvångsmedel i annan verksamhet för att förebygga brott* torde vara sådana tvångsmedel som avses i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, samt i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.<sup>16</sup>

Bestämmelsen skyddar också de ovan nämnda myndigheternas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet som inte hänför sig till något konkret fall. Det kan gälla polisens spaningsmetoder eller myndigheternas arbetsmetoder i allmänhet.

---

<sup>16</sup> Se Tansjö, Geijer och Lenberg, "Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar" [maj 2016, Zetee], kommentaren till 18 kap. 1 §.

### *Förundersökningssekretessens räckvidd*

Förundersökningssekretessen enligt 18 kap. 1 § första stycket och andra stycket 2 OSL gäller i första hand hos Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen samt hos Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen. Detta då det i första hand är dessa myndigheter som har att bedriva sådana verksamheter som anges i nu nämnda bestämmelser. Förundersökningssekretess kan även bli aktuell hos Ekobrottsmyndigheten.<sup>17</sup>

### *Förundersökningssekretessens styrka*

Skaderekvisitet i paragrafen är rakt, vilket innebär att det föreligger en presumtion för offentlighet. Sekretess gäller alltså enbart om ett offentliggörande av uppgifterna kan antas leda till skada för den brottsbekämpande verksamheten eller att syftet med olika åtgärder motverkas om uppgifterna röjs.

### *Sekretesstiden*

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

### **Särskilt om sekretess till skydd för underrättelseverksamhet m.m. enligt 18 kap. 2 § OSL**

Bestämmelsen i 18 kap. 2 § OSL föreskriver att sekretess till skydd för det allmännas arbete med att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet gäller för uppgift som hänför sig till underrättelseverksamhet.

### *Sekretessbestämmelsens föremål*

Föremålet för sekretessen enligt 18 kap. 2 § första stycket OSL är uppgifter som hänför sig till den brottsbekämpande verksamheten vid Polismyndigheten, den brottsbekämpande verksamheten vid

---

<sup>17</sup> Se Regeringsrättens avgörande i RÅ 2001 not. 93.

Säkerhetspolisen (i den utsträckning som anges i 1 och 6 kap. polisdatalagen) och i polisiär verksamhet hos Ekobrottsmyndigheten. Det polisarbete som åsyftas är framför allt det som vanligtvis kallas underrättelseverksamhet. Underrättelseverksamhet innebär i detta sammanhang verksamhet som består i att samla in, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning.

Enligt paragrafens andra stycke gäller även sekretess för uppgifter i Skatteverkets, Tullverkets och Kustbevakningens verksamhet med att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

### *Sekretessbestämmelsens räckvidd*

Som framgått ovan gäller sekretess enligt bestämmelsens första stycke i den brottsbekämpande verksamheten vid Polismyndigheten, den brottsbekämpande verksamheten vid Säkerhetspolisen (i den utsträckningen som anges i 1 och 6 kap. polisdatalagen) och i polisiär verksamhet hos Ekobrottsmyndigheten.

Sekretess enligt 18 kap. 2 § OSL kan emellertid också gälla hos myndigheter som inte bedriver brottsbekämpande verksamhet. Enligt andra stycket gäller sekretessen också för uppgift som hänförs till en förundersökning eller underrättelseverksamhet som bedrivs enligt de i bestämmelserna angivna lagarna (dvs. verksamheten hos Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen). Detta innebär att sekretessen följer med uppgiften när den lämnas vidare till en annan myndighet. Uppgifter som skyddas av sekretess på grund av att de hänförs till underrättelseverksamhet hos en brottsbekämpande myndighet skyddas av samma sekretess, oavsett om de lämnats till en annan brottsbekämpande myndighet eller till en icke brottsbekämpande myndighet.<sup>18</sup>

Bestämmelsen är en primär sekretessbestämmelse hos de myndigheter som tillämpar den.

---

<sup>18</sup> Prop. 2015/16:167, "Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet", s. 38.

### *Sekretessbestämmelsens styrka*

Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att uppgifterna i regel omfattas av sekretess om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

### *Sekretesstiden*

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

### **Särskilt om sekretess till skydd för enskilda i försvarsunderrättelseverksamheten och den militära säkerhetstjänsten m.m. enligt 38 kap. 4 § OSL**

Bestämmelsen i 38 kap. 4 § OSL reglerar sekretess till skydd för enskilda hos Försvarsmakten i dess försvarsunderrättelseverksamhet och den militära säkerhetstjänsten samt i den underrättelse- och säkerhetsverksamhet samt bedrivs av Försvarets radioanstalt (FRA).

### *Sekretessens föremål*

Föremålet för sekretessen är ”uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden”. Uppgifter som kan komma att omfattas av sekretessen är t.ex. uppgifter om en persons politiska åsikter, om familjeförhållanden, ekonomisk situation eller sexuell läggning. De personer som avses är ofta politiska beslutsfattare eller militära befattningshavare i andra stater, men det kan också vara frågan om uppgiftslämnare eller någon som på annat sätt haft anknytning till verksamheten.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Se Lenberg, Geijer och Tansjö, ”Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar” [maj 2017, Zeteo], kommentaren till 38 kap. 4 §.

*Sekretessbestämmelsens räckvidd*

Bestämmelsen är tillämplig hos Försvarsmakten i dess försvarsunderrättelseverksamhet och den militära säkerhetstjänsten, och har därmed främst betydelse för den verksamhet som bedrivs av Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must), samt hos FRA i dess underrättelse- och säkerhetsverksamhet.

*Sekretessbestämmelsens styrka*

Sekretessen gäller med omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det råder presumtion för sekretess.

*Sekretesstiden*

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

**6.2.4 Sekretessbrytande bestämmelser**

För att tillgodose myndigheternas informationsbehov finns i OSL flera undantag från sekretessen mellan myndigheter. Sekretessbrytande bestämmelser finns även i andra författningar som OSL hänvisar till eller som en uppgiftsskyldighet varvid 10 kap. 28 § OSL blir tillämplig. Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Den bestämmelse som framför allt tillämpas vid uppgiftsutbytet mellan myndigheter är den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Detsamma gäller överlämnande av uppgifter mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet. Vissa sekretessbestämmelser har ansetts särskilt angelägna att upprätthålla gentemot andra myndigheter, t.ex. hälso- och sjukvårdsssekretess och socialtjänstsekretess. Dessa områden är undantagna från generalklausulens tillämpningsområde.



En förutsättning för att generalklausulen ska vara tillämplig är vidare att utlämnandet inte strider mot en sådan specialreglering av uppgiftslämnandet i fråga som finns i lag eller förordning. Har det t.ex. i lag föreskrivits att en viss myndighet för sin verksamhet på angivna villkor kan få ta del av även hemliga uppgifter hos en annan myndighet, kommer det givetvis inte i fråga att, när de angivna villkoren inte är uppfyllda, lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen i stället. Anges i en lag eller förordning uttömmande i vilka fall uppgifter får lämnas mellan myndigheter eller verksamhetsgrenar inom en myndighet kan generalklausulen inte heller tillämpas.<sup>20</sup> Generalklausulen är således subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser och ska alltså inte tillämpas i ett fall där någon annan sekretessbrytande bestämmelse kan tillämpas.

## 6.3 Säkerhetsskyddslagen

### 6.3.1 Allmänt

Uppgifter som omfattas av sekretess enligt OSL och som rör rikets säkerhet skyddas även av säkerhetsskyddslagen (1996:627). Säkerhetsskyddslagen trädde i kraft den 1 juli 1996. I lagen finns bestämmelser om säkerhetsskydd. Med säkerhetsskydd menas dels skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet, dels skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt OSL och som rör rikets säkerhet, dels skydd mot terroristbrott, även om brotten inte hotar rikets säkerhet. Säkerhetsskyddslagen innehåller också bestämmelser om skyldighet att teckna säkerhetsskyddsavtal i vissa fall samt om utbildning, kontroll och tillsyn.

Säkerhetsskydd ska, i behövlig omfattning, finnas vid verksamhet hos staten, kommunerna och landstingen, hos juridiska personer som staten, kommunerna eller landstingen utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över samt hos enskilda om verksamheten är av betydelse för rikets säkerhet eller särskilt behöver skyddas mot terrorism. För riksdagen och dess myndigheter finns kompletterande bestämmelser om säkerhetsskydd i lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter.

---

<sup>20</sup> Lenberg, Geijer och Tansjö, "Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar" [maj 2017, Zetee], kommentaren till 10 kap. 27 § OSL.

Säkerhetsskyddet ska förebygga att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (*informationssäkerhet*), att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till sådana uppgifter eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (*tillträdesbegränsning*) samt att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (*säkerhetsprövning*). Säkerhetsskyddet ska även i övrigt förebygga terrorism.

Innan en person deltar i säkerhetsklassad verksamhet ska en säkerhetsprövning göras. Säkerhetsprövningen består av registerkontroll och, när det gäller en anställning som placerats i säkerhetsklass 1 eller 2, särskild personutredning (11–13 och 18 §§). Syftet med säkerhetsprövningen är att förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (7 § första stycket 3). En anställning ska enligt 17 § säkerhetsskyddslagen placeras i säkerhetsklass om den anställde i stor omfattning får del av uppgifter som omfattas av sekretess och är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsklass 1), i en omfattning som inte är obetydlig får del av sådana uppgifter (säkerhetsklass 2) eller i övrigt får del av uppgifter som omfattas av sekretess och som är av betydelse för rikets säkerhet, om ett röjande av uppgifterna kan antas medföra men för rikets säkerhet som inte endast är ringa (säkerhetsklass 3).

### 6.3.2 Tidigare och pågående utredningar om säkerhetsskyddslagstiftningen

#### Utredningen om säkerhetsskyddslagen (Ju 2011:14)

I mars 2015 lämnade Utredningen om säkerhetsskyddslagen sitt betänkande "*En ny säkerhetsskyddslag*" (SOU 2015:25). Utredningen föreslår att säkerhetsskyddslagen ersätts av en ny lag som enligt utredningen svarar mot de förändrade kraven på säkerhetsskyddet, bl.a. avseende utvecklingen på informationsteknikområdet, en ökad internationell samverkan, en ökad sårbarhet i samhällsviktiga funktioner och att säkerhetskänslig verksamhet i allt större omfattning bedrivs i enskild regi. En bredare ansats för lagen innebär bl.a. att tillgänglighets- och riktighetsaspekterna av information och it-system lyfts fram. På detta sätt vidgas tillämpningsområdet

till att ge ett skydd för informationstillgångar i samhällsviktig verksamhet som inte behöver ett skydd från ett konfidentialitetsperspektiv. Den nya lagen ska medge ett nyanserat säkerhetsskydd som bygger på fyra informationssäkerhetsklasser av internationell modell. Informationssäkerhetsklasserna påverkar utformningen av säkerhetsskyddsåtgärderna informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. Säkerhetsskyddsanalysen får en central roll och ska leda till slutsatser om hur säkerhetsskyddet i en verksamhet bör utformas. Vad verksamhetsansvaret innebär i fråga om säkerhetsskydd förtydligas. Lagen ska på ett tydligare sätt än i dag ge stöd för internationella säkerhetsskyddsåtaganden och internationell samverkan, bl.a. genom möjligheten att utfärda säkerhetsintyg för personer och leverantörer.

Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

### Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor (Ju 2017:08)

I mars 2017 lämnade regeringen i uppdrag till en särskild utredare att överväga vissa frågor i säkerhetsskyddslagstiftningen. Förslagen ska komplettera de förslag som utredningen om säkerhetsskyddslagen lämnade i sitt betänkande. Syftet är att i linje med slutsatserna i den nationella säkerhetsstrategin stärka förmågan att effektivt och samordnat förebygga och möta omedelbara hot mot och utmaningar för Sveriges säkerhet. Utredaren ska bl.a.

- kartlägga behovet av att förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt säkerhetskänslig verksamhet utsätts för risker i samband med utkontraktering, upplåtelse och överlåtelse av sådan verksamhet, och föreslå olika förebyggande åtgärder, t.ex. tillståndsprövning
- föreslå ett system med sanktioner i säkerhetsskyddslagstiftningen
- föreslå hur en ändamålsenlig tillsyn enligt säkerhetsskyddslagstiftningen ska vara utformad
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 maj 2018. I uppdraget ingår inte att överväga ändringar i grundlag.

## 6.4 Det straffrättsliga skyddet

### 6.4.1 Allmänt

En person som röjer uppgifter som är av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i kan under vissa förutsättningar göra sig skyldig till brott. Av central betydelse i detta avseende är bestämmelserna i 19 kap. BrB som reglerar straffansvar för brotten mot Sveriges säkerhet, däribland bestämmelserna om spioneri (5 §), obehörig befattning med hemlig uppgift (7 §) och vårdslöshet med hemlig uppgift (9 §).

Uppgifter av betydelse för sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i kan som vi redogjort för i avsnitt 6.2.3 i vissa fall vara föremål för sekretess enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Röjandet av sådana uppgifter kan därmed aktualisera straffansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB.

I 4 kap. BrB finns vidare bestämmelser som straffbelägger gärningar som innebär att någon olovligen bereder sig tillgång till olika former av meddelanden. Dessa bestämmelser kan också bli tillämpliga om gärningen begås i syfte att komma åt uppgifter som har betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i.

Om en gärning innefattar myndighetsutövning kan under vissa förutsättningar även straffansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB komma i fråga.

### 6.4.2 Spioneri och grovt spioneri

I 19 kap. 5 § BrB anges att den som, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift om försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverknings sätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet ska dömas – vare sig uppgiften är riktig eller inte – för spioneri till fängelse i högst sex år. Vidare anges att det även är straffbart att obehörigen framställa eller ta befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar en sådan uppgift. Är brottet grovt ska

gärningsmannen enligt 19 kap. 6 § BrB dömas för grovt spioneri till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det 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.

Med uttrycket *främmande makt* avses främst en sådan självständig stat som Sverige har erkänt, men begreppet omfattar även andra statliga bildningar – såsom nybildade stater som ännu inte har erkänts, delstater, eller exilregeringar och motstånds- eller upprorsgrupper – när de har en sådan faktisk maktställning och politisk betydelse att diplomatiska förbindelser är möjliga i förhållandet med Sverige. Också vissa internationella organisationer, t.ex. FN, EU och Nato, kan vara en främmande makt.<sup>21</sup>

En handling är *obehörig* när den inte på grund av särskilda förhållanden är tillåten, t.ex. på grund av tjänsteplikt, uppdrag, arbetsavtal eller legitim affärsverksamhet.<sup>22</sup>

En förutsättning för straffansvar är bl.a. att det s.k. *menrekvisitet* är uppfyllt. Det innebär att ett uppenbarande av det aktuella förhållandet ska kunna medföra men för *Sveriges säkerhet*. Menrekvisitet innebär en avgränsning av straffbestämmelsens tillämpningsområde till verkligt betydelsefulla förhållanden.<sup>23</sup> I paragrafen anges exempel på förhållanden som har stort skyddsvärde och som typiskt sett kan vara föremål för en främmande underrättelsetjänsts intresse, nämligen uppgifter om försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar och beslut. Exemplifieringen har inte någon avgörande betydelse för bestämmelsens tillämpningsområde utan är endast avsedd att klargöra paragrafens innebörd. Exemplifieringen innebär bl.a. en anvisning om att spioneribestämelsen inte enbart är begränsad till s.k. militärt spionage utan att den även omfattar andra former av spionage, t.ex. kvalificerade former av industrispionage och politiskt spionage.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Berggren m.fl. "Brottsbalken, En kommentar" [april 2017, Zeteo], kommentaren till 19 kap. 4 § BrB.

<sup>22</sup> Berggren m.fl. "Brottsbalken, En kommentar" [april 2017, Zeteo], kommentaren till 19 kap. 5 § BrB.

<sup>23</sup> Se t.ex. prop. 1979/80:176, "om ändring i brottsbalken (spioneri m.m.)", s. 7.

<sup>24</sup> Prop. 2013/14:51, "Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet", s. 21.

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

I subjektivt hänseende fordras att gärningen sker med uppsåt. För straffansvar krävs det dessutom att gärningsmannen har ett syfte att gå främmande makt tillhanda. Ett gynnande av främmande makt ska alltså ingå som ett avsiktligt led i gärningsmannens handlande (avsiktsuppsåt).

Spioneri är straffbelagt på försöks-, förberedelse- och stämplingsstadiet. Det är också straffbart att underlåta att avslöja eller förhindra spioneri, liksom att i vissa avseenden medverka till sådant brott genom oaktsamhet (se 19 kap. 14 och 15 §§ BrB). I avsnitt 6.4.7 lämnar vi en närmare redogörelse för regleringen i 19 kap. 14 och 15 §§ BrB.

Spioneri utgör tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 4 § första stycket 3 TF och yttrandefrihetsbrott enligt 5 kap. 1 § YGL. Spioneri upptas även i 7 kap. 3 § första stycket 1 TF och 5 kap. 3 § första stycket 1 YGL, vilket innebär att det s.k. meddelarskyddet inte gäller. Enligt 7 kap. 3 § andra stycket TF och 5 kap. 3 § andra stycket YGL skyddas inte heller en anskaffare från straffansvar. Samma sak gäller vid försök, förberedelse och stämpling till spioneri. I kapitel 10 redogör vi närmare för regleringen i TF och YGL och vad som avses med meddelar- och anskaffarskydd.

### **6.4.3 Obehörig befattning med hemlig uppgift och grov obehörig befattning med hemlig uppgift**

I 19 kap. 7 § BrB straffbeläggs obehörig befattning med hemlig uppgift. Brotten spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift skiljer sig åt i subjektivt hänseende och när det gäller uppgifternas art. Straffansvar för obehörig befattning med hemlig uppgift förutsätter inte att gärningsmannens syfte har varit att gå främmande makt tillhanda. Däremot krävs att uppgiften – utöver att uppfylla det s.k. menrekvisitet – rör ett förhållande av hemlig natur. Straffskalan för brottet är böter eller fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt ska det dömas för grov obehörig befattning med hemlig uppgift och straffskalan är då fängelse i högst fyra år (19 kap. 8 § BrB). Vid bedömande huruvida brottet är grovt ska det 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 eller henne.

Med uttrycket *förhållande av hemlig natur* menas sådant som verkligen är avsett att hemlighållas och som inte heller redan har blivit allmänt känt. Avsikten bör ha kommit till uttryck på något sätt, t.ex. genom hemligstämpling, order eller anslag. Vissa förhållanden är alltid av uppenbart hemlig natur, t.ex. militära positioner under krig. Förhållanden utanför det allmännas verksamhet, t.ex. i krigsmaterielindustrin, kan också vara av hemlig natur. Det krävs inte att uppgiften faktiskt har hanterats i en verksamhet som omfattas av OSL eller att den som vidarebefordrar uppgiften lyder under en tystnadsplikt, så länge uppgiften skulle ha omfattats av en sekretessbestämmelse om den förekommit i det allmännas verksamhet.<sup>25</sup>

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

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

Obehörig befattning med hemlig uppgift utgör tryck- och yttrandefrihetsbrott enligt 7 kap. 4 första stycket 4 TF och 5 kap. 1 § första stycket YGL. Detsamma gäller försök och förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift samt stämpling till brottet, om det är att anse som grovt. Enligt 7 kap. 3 § första stycket 1 och andra stycket TF respektive 5 kap. 3 § första stycket 1 och andra stycket YGL gäller inte den s.k. meddelar- och anskaffarfriheten

---

<sup>25</sup> Berggren m.fl. "Brottsbalken, En kommentar" [april 2017, Zetee], kommentaren till 19 kap. 7 § BrB.

vid grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller vid försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

#### 6.4.4 Vårdslöshet med hemlig uppgift

Enligt 19 kap. 9 § BrB kan den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift dömas för vårdslöshet med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst ett år eller, om riket var i krig, till böter eller fängelse i högst två år.

För straffansvar krävs alltså att de objektiva rekvisiten för brottet obehörig befattning med hemlig uppgift är uppfyllda. I subjektivt hänseende är det dock tillräckligt att gärningsmannen varit grovt oaktsam. Kravet på grov oaktsamhet gäller med hänsyn till samtliga objektiva brottsrekvisit, dvs. även med avseende på de egenskaper hos uppgiften som gör att den faller under straffbestämmelsens tillämpningsområde.

Ytterligare en skillnad i förhållande till vad som gäller vid obehörig befattning med hemlig uppgift är att straffansvar för vårdslöshet med hemlig uppgift är begränsat till befordran, lämnande eller röjande av en sådan uppgift. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1991 s. 103 uttalat följande när det gäller i vilka fall ett röjande kan anses vara för handen.

Uttrycket ”röjer uppgift” i bestämmelsen innebär enligt vanligt språkbruk att en uppgift avslöjas eller uppenbaras. Detta förutsätter att det finns någon person, för vilken uppgiften görs tillgänglig. Det torde dock inte alltid kunna krävas att denne faktiskt har fått kännedom om uppgiften. Det bör sålunda som regel vara tillräckligt att en handling med hemliga uppgifter har kommit i någon obehörigs besittning. Även vissa andra, närliggande situationer bör omfattas. Däremot kan inte varje möjlighet att ta del av en uppgift, som har beretts någon obehörig, medföra att uppgiften skall anses ha röjts; en sådan ordning skulle i realiteten innebära att det oaktsamma handlandet i sig ofta skulle medföra straffansvar. Avgörande för straffansvar bör främst 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.

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



### 6.4.5 Olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige

I 19 kap. 10 § BrB kriminaliseras verksamhet som syftar till att komma över uppgifter av sådant slag som avses i spioneribestämmelsen, dvs. uppgifter rörande förhållanden som det kan skada Sveriges säkerhet att främmande makt känner till.

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

Med *främmande makt* avses detsamma som i spioneribestämmelsen och övriga straffbestämmelser i 19 kap. BrB, dvs. främst en sådan självständig stat som Sverige har erkänt, men även andra statliga bildningar när de har en sådan faktisk maktställning och politisk betydelse att diplomatiska förbindelser är möjliga i förhållandet med Sverige. Som framgått i avsnitt 6.4.2 ovan kan också vissa internationella organisationer, t.ex. FN, EU och Nato, vara en främmande makt.

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

Vidare krävs att verksamheten har bedrivits *hemligen eller med användande av svikliga medel*. Rekviriten är avsedda att ha samma innebörd som vid tillämpningen av straffbestämmelsen för olovlig underrättelseverksamhet mot person. En verksamhet anses således hemlig när den har bedrivits under iakttagande av särskilda försiktighetsmått som syftar till att hålla den dold för utomstående. Som exempel kan anges att möten mellan aktörerna hemlighålls genom att de sker på otillgängliga platser eller att information som utväxlas mellan dem hålls dold för omvärlden genom att särskild teknisk utrustning eller chifferskrift används. Ett annat exempel är att aktörerna kommunicerar via s.k. brevlådor, vilket innebär att de aldrig kan observeras tillsammans på samma plats vid samma tid. Med svikliga medel avses bl.a. användande av falska identitetsuppgifter

eller att annars lämna vilseledande uppgifter. Också ett förtigande kan vara svikligt. Om en åtgärd, t.ex. registreringen av ett bolag, sker i ett dolt eller bedrägligt huvudsyfte, t.ex. för att skapa kontaktytor inom ett annat företag, är den i regel att bedöma som ett svikligt medel i straffbestämmelsens mening.

För straffansvar krävs vidare att det kan konstateras att det är fråga om verksamhet vars syfte är anskaffande av uppgifter om förhållanden vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet. Verksamheten ska alltså bedrivas i syfte att komma över sådana uppgifter som avses i spioneribestämmelsen. Verksamheten behöver inte ha innefattat en uppgiftshantering. Till exempel omfattas åtgärder som vidtas för att bygga upp ett agentnät. Straffansvar för fullbordat brott förutsätter alltså inte att det sker en skadebedömning med utgångspunkt i vissa uppgifter, såsom är fallet när det gäller spioneri. I stället är det verksamheten och dess syfte som ska bedömas. Det avgörande är således om omständigheterna är sådana att man kan sluta sig till att verksamhetens syfte är att komma över en uppgift som faller inom det känsliga kunskapsområde som spioneribestämmelsen är avsedd att skydda. Syftet med verksamheten kan framgå t.ex. genom att agenterna i nätverket eller andra potentiella uppgiftslämnare har tillgång till uppgifter av nu aktuellt slag eller av parternas inbördes kommunikation. Verksamheten behöver inte syfta till anskaffande av flera uppgifter rörande olika förhållanden. Även verksamhet vars syfte är anskaffande av en uppgift rörande ett förhållande omfattas av straffbestämmelsen. Vidare omfattas även sådan verksamhet som enbart syftar till en vidarebefordran av uppgifter.<sup>26</sup>

I subjektivt hänseende krävs att alla objektiva rekvisit är täckta av uppsåt. Därutöver krävs att gärningsmannen haft avsiktssuppsåt att gå främmande makt tillhanda. Gynnande av främmande makt ska med andra ord ingå som ett avsiktligt led i gärningsmannens handlande. Även den som lämnar medverkan till brottet ska dömas till ansvar för olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, om medverkan inte endast är tillfällig. Det innebär att det krävs mer än en enstaka åtgärd för att det ska vara fråga om medverkan i straffbestämmelsens mening. Formuleringen medför att medverkansreglerna i 23 kap. 4 § BrB inte är tillämpliga.

---

<sup>26</sup> Se NJA II 1949 s. 570.

Straffet för brottet är fängelse i högst två år. Om brottet är grovt gäller enligt andra stycket en särskilt sträng straffskala, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Bedömningen av om ett brott är grovt ska grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det särskilda fallet. Exempel på omständigheter som kan innebära att ett brott är att bedöma som grovt är om gärningen varit av särskilt farlig beskaffenhet med hänsyn till det utrikespolitiska läget eller till verksamhetens karaktär och omfattning, eller om gärningsmannen innehaft en särskild tjänst som innefattat ett förtroende att ha hand om uppgifter av känslig eller hemlig natur och gärningen inneburit ett missbruk av förtroendet.

#### 6.4.6 Olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt

I 19 kap. 10 a § första stycket BrB anges att den som, för att gå främmande makt tillhanda, här i landet antingen bedriver verksamhet vars syfte är anskaffande av uppgifter om förhållanden vars uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet, eller medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt, ska dömas för olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt till böter eller fängelse i högst ett år. Är brottet grovt ska gärningsmannen enligt 19 kap. 10 a § andra stycket BrB dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

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

För straffansvar krävs enligt bestämmelsen att det är fråga om *verksamhet*. Det innebär att enstaka åtgärder inte omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. I stället fordras att det är fråga om en serie av åtgärder som är av sådan art och står i ett sådant tidsmässigt sammanhang att de bör uppfattas som led i en enda verksamhet. Vidare ska verksamheten utmärkas av någon grad av planmässig organisation.

För straffansvar krävs vidare att verksamheten är inriktad på att komma över uppgifter om sådana förhållanden som det kan skada den främmande makten att en annan främmande makt känner till,

oavsett om det är fråga om militära eller andra förhållanden. Uttrycket *verksamhet vars syfte är anskaffande av uppgifter* omfattar inte bara verksamhet som består i insamlande av uppgifter utan också sådan som endast innefattar befordran eller överlämnande av uppgifter till det organ som ytterst försöker anskaffa dem, t.ex. en ambassad. Även ett uppbyggande och organiserande av ett s.k. agentnät kan hänföras under begreppet. Det innebär att det för fullbordat brott inte krävs att några uppgifter faktiskt har anskaffats.

I subjektivt hänseende krävs att gärningsmannen har haft uppsåt i förhållande till samtliga objektiva rekvisit. För straffansvar krävs dessutom att gärningsmannens syfte är att gå en främmande makt tillhanda.

Den som lämnar medverkan till sådan verksamhet som omfattas av bestämmelsen kan dömas för brott om medverkan inte endast är tillfällig. Regleringen innebär att de vanliga medverkansreglerna i 23 kap. 4 § BrB inte är tillämpliga utan att det krävs att den medverkande har medverkat vid mer än ett enstaka tillfälle. Försök, förberedelse och stämpling till olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt är straffbart (se 19 kap. 14 § BrB).

Åtal för olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt, och för försök, förberedelse eller stämpling till olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt, får inte väckas av åklagare utan ett särskilt förordnande av regeringen (se 19 kap. 16 § BrB). Den särskilda åtalsprövningen syftar till att förebygga onödiga eller annars olämpliga åtal och innebär att åtalsfrågan prövas av regeringen från utrikespolitiska och andra synpunkter.

#### **6.4.7 Straffansvar för försök, förberedelse och stämpling till vissa brott enligt 19 kap. BrB samt för underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådana brott**

##### **Allmänt**

För att redogörelsen för vilka bestämmelser i 19 kap. BrB om brott mot Sveriges säkerhet som skulle kunna bli aktuella ska bli fullständig bör den kompletteras med en redogörelse för de gärningar som är straffbelagda på vägen till fullbordat brott, nämligen på försöks-, förberedelse- och stämplingsstadiet, samt när ansvar för medverkan till och underlåtenhet att avslöja eller hindra vissa

straffbelagda gärningar skulle kunna bli aktuellt. Dessa gärningar benämns ofta osjälvständiga brottsformer eftersom de relaterar till de självständiga brotten (försök till spioneri, stämpling till obehörig befattning med hemlig uppgift osv.). Ansvar förutsätter som huvudregel att det är särskilt föreskrivet att gärningen är kriminaliserad på respektive förstadium till brott (detta senare krav gäller emellertid inte för medverkan till brott eller ansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott). De allmänna bestämmelserna om osjälvständiga brott finns i 23 kap. BrB.

### Förstadier till brott – försök, förberedelse och stämpling

Det är främst fullbordade brott som föranleder straffansvar men det har även ansetts nödvändigt att straffbelägga vissa gärningar på vägen mot ett fullbordat brott. Detta har skett genom kriminalisering av de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling till brott. Straffansvar förutsätter att det för brottet är särskilt föreskrivet att brottet är straffbelagt på dessa förstadier. Förberedelse är straffbelagt i mindre utsträckning än försök och stämpling i färre fall än förberedelse. Stämpling är inte i något fall straffbart utan att även förberedelse till brottet är straffbart.

Har någon påbörjat utförandet av ett visst brott utan att det kommit till fullbordan, ska han eller hon enligt 23 kap. 1 § BrB dömas för *försök till brottet*. För att någon ska kunna dömas för försök till visst brott fordras enligt 23 kap. 1 § BrB att personen har uppsåt till det fullbordade brottet och att han eller hon har påbörjat utförandet av brottet, dvs. att den s.k. försökspunkten har uppnåtts. Gärningsmannen ska alltså ha lämnat planeringsstadiet och skridit till verket för att fullborda en bestämd gärning. Det går inte att generellt ange vad som krävs i det enskilda fallet för att försökspunkten ska anses uppnådd så att ansvar kan dömas ut för försök. Det varierar nämligen från fall till fall och är också beroende bl.a. av de olika brottens uppbyggnad och konstruktion. För att straffansvar för försök till brott ska kunna dömas ut krävs dessutom att det har förelegat fara för att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Försök är kriminaliserat i relativt stor omfattning.

Ansvar för *förberedelse* kan enligt 23 kap. 2 § första stycket BrB dömas ut då någon, med uppsåt att utföra eller främja brott, tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott. På samma sätt kan även den dömas som skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott. Ansvar för förberedelse till brott är sekundärt till ansvar för fullbordat brott eller försök. Om faran för brottets fullbordande är ringa får inte dömas till ansvar.

Vad som avses med *stämpling* framgår av 23 kap. 2 § andra stycket BrB. Där stadgas att den som i samråd med annan beslutar gärningen eller den som söker anstifta annan, åtar eller erbjuder sig att utföra den kan dömas för stämpling till brott. Även i fråga om stämpling gäller att ansvar inte ska dömas ut, om faran för att brottet skulle fullbordas var ringa.

I 19 kap. 14 § BrB regleras straffansvaret för försök, förberedelse och stämpling till de brott som ingår i 19 kap. BrB. Enligt bestämmelsens första stycke är försök och förberedelse till högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt och olovlig underrättelseverksamhet mot person kriminaliserade på det sätt som närmare regleras i 23 kap. BrB. I 19 kap. 14 § första stycket BrB kriminaliseras även stämpling till högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt och olovlig underrättelseverksamhet mot person. Som ett tillägg till bestämmelsen om stämpling i 23 kap. 2 § andra stycket BrB har man i 19 kap. 14 § BrB infört en bestämmelse som utvidgar det kriminaliserade området för stämpling till högförräderi. Enligt den senare bestämmelsen ska också sådana gärningar som innebär att någon träder i förbindelse med en främmande makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att högförräderi kan förövas bedömas som stämpling till högförräderi.

## Medverkan

Enligt bestämmelsen om medverkan i 23 kap. 4 § BrB ska inte bara den som utfört en gärning utan även någon annan som har främjat den med råd eller dåd dömas till ansvar för brott. Man skiljer mellan två former av medverkan, nämligen anstiftan av brott och medhjälp till brott. Ansvar för medverkan förutsätter inte att det är särskilt föreskrivet för det aktuella brottet. Medverkansansvaret gäller i relation till alla brott i brottsbalken och, när det gäller specialstraffrätten, brott med fängelse i straffskalan. Varje medverkande bedöms efter det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom eller henne till last. Medverkan kan ske genom råd eller handling. Det är tillräckligt att den medverkande genom sin medverkan har styrkt någon annan i hans eller hennes uppsåt att begå brottet. En gärning som inte innebär att någon har utövat inflytande på brottets tillkomst vare sig fysiskt eller psykiskt är däremot inte att anse som medverkan.

## Underlåtenhet att avslöja och förhindra brott

Utgångspunkten för det straffrättsliga systemet är att straffansvaret är personligt. När flera personer deltar i ett brott kan emellertid bestämmelserna om medverkan i 23 kap. 4 § BrB tillämpas. Alla som har främjat en gärning med råd eller dåd kan dömas som medverkande till brottet. Ett främjande kan bestå i att någon har gjort något som underlättat gärningens utförande. Den som utan att ingripa iakttar att någon begår brott, och som varken fysiskt eller psykiskt har utövat inflytande på brottets tillkomst, kan inte dömas för medverkan.

Det finns inte någon allmän skyldighet att avslöja brott eller hindra andra personer från att begå brott. Endast när det gäller ett antal särskilt utpekade allvarliga brott finns det en möjlighet att enligt 23 kap. 6 § första stycket BrB straffa en person som underlåtit att i tid anmäla eller på annat sätt avslöja ett sådant brott, när det kan ske utan fara för personen själv eller hans eller hennes närmaste. I bestämmelsens tredje stycke föreskrivs vidare en generell skyldighet för föräldrar och andra uppfostrare eller förmyndare – personer i s.k. garantställning – att hindra den som står under deras vård eller lydnad från att begå brott. Straffet för underlåten-

het att avslöja eller hindra brott ska bestämmas i enlighet med vad som är stadgat för den som medverkat endast i mindre mån, men får inte överstiga fängelse i två år. Enligt bestämmelsen om medverkan i mindre mån i 23 kap. 5 § BrB får straffet sättas under vad som gäller för brottet och ringa fall är straffria. Bestämmelsen om underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott kan användas för att straffa någon som misstänks för brott eller medverkan till brott, när det inte går att bevisa mer än att personen på förhand känt till brottet. Så kan vara fallet med personer som rör sig i kretsar där brott begås.

I 19 kap. 14 § andra stycke BrB regleras i vilken utsträckning någon kan straffas för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott, när brottet är kriminaliserat enligt en bestämmelse i 19 kap. BrB. Av bestämmelsen följer att det är straffbart att inte avslöja eller förhindra högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Av 19 kap. 14 § andra stycket BrB följer att straffansvaret vid underlåtenhet att avslöja eller förhindra högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift också sträcker sig till vissa oaktsamma gärningsformer. Enligt bestämmelsen ska också den som inte insett men borde ha insett att brottet var förestående eller pågick dömas till ansvar enligt 23 kap. 6 § BrB. Själva underlåtenheten måste vara uppsåtlig. Däremot krävs inte uppsåt med hänsyn till det förestående huvudbrottet, utan endast att man bort inse att detta är förestående.

#### **6.4.8 Straffansvar vid oaktsam medverkan till vissa brott enligt 19 kap. BrB**

Av 23 kap. 4 § BrB följer att inte bara den som utfört en brottslig gärning ska dömas till ansvar, utan även den som medverkat till gärningen genom råd eller dåd. Medverkansansvaret har en mera generell tillämpning än försöksansvaret och ansvaret för förberedelse och stämpling till brott eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott på så vis att ansvar inte förutsätter att medverkansansvar är särskilt föreskrivet för det aktuella brottet. Ansvar för medverkan till brott gäller generellt i relation till alla brott i BrB. Varje medverkande bedöms efter det uppsåt eller den oaktsamhet



som ligger honom eller henne till last. Man skiljer mellan två former av medverkan, nämligen *anstiftan till brott* och *medhjälp till brott*. Att anstifta någon att göra något är att förmå denne att utföra gärningen, alltså att genom psykisk påverkan orsaka den andres gärning. Medhjälp till en brottslig gärning bestäms negativt på så sätt att medhjälp består i ett främjande som inte uppfyller kraven för anstiftan.

Enligt 19 kap. 15 § BrB ska dessutom den som med hänsyn till vad han eller hon känner till, på grund av meddelad varning eller annars 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, dömas till ansvar för medhjälp därtill. Straffet enligt bestämmelsen får emellertid inte överstiga fängelse i två år. För straffansvar enligt 19 kap. 15 § BrB fordras att den medverkande har haft uppsåt rörande den åtgärd genom vilken medverkan sker. Det fordras också att den medverkande handlat trots att han eller hon har haft sådan kännedom, som borde avhållit honom eller henne från att handla. Det oaktsamma momentet ligger således i att den medverkande på grund av denna kännedom borde ha insett att ett brott av visst slag var förestående. För att någon ska kunna dömas till ansvar för oaktsam medverkan krävs att huvudbrottet ska ha fortskridit så långt att straff kan följa på det. Brottet behöver emellertid inte vara fullbordat utan det är fullt tillräckligt att gärningen nått upp till straffbart försök eller förberedelse till brott.

#### 6.4.9 Tjänstefel

Av 20 kap. 1 § BrB framgår att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften döms för tjänstefel om det inte är fråga om ett ringa fall. 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 myndig-

het. Ansvar för tjänstefel kan således inte utkrävas annat än med stöd av uttryckliga bestämmelser i svensk lag.<sup>27</sup>

I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1988/89:113) uttalas bl.a. att inte varje grad av oaktsamhet leder till straffrättsligt ansvar. Vidare påtalas det att det inte finns något krav på att gärningen ska ha medfört förfång eller otillbörlig förmån för någon. Ringa gärningar omfattas dock inte av straffansvar. Bedömningen av om en gärning är ringa ska ske med beaktande av samtliga omständigheter, varvid både allmänna och enskilda intressen ska beaktas. Vid bedömningen är det av stor betydelse om någon skada eller annan olägenhet kan påvisas i det enskilda fallet eller om det förelegat en påtaglig risk för skada. I förarbetena sägs också att man vid bedömningen om en gärning är att anse som ringa ska lägga stor vikt vid verksamhetens art.<sup>28</sup>

#### 6.4.10 Brott mot tystnadsplikt

Den som röjer en uppgift, som han eller hon är skyldig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning ska dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB, om gärningen inte är belagd med straff i annan ordning. Samma sak gäller om någon olovligen utnyttjar en sådan hemlighet.

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. Sådana bestämmelser finns framför allt i OSL. Sekretessregler som har sin grund i utländsk lag eller faller utanför utövandet av svensk myndighet omfattas inte av straffbestämmelsen.

Straffskalan för brott mot tystnadsplikt är böter eller fängelse i högst ett år. Om någon begår en sådan gärning av oaktsamhet, döms han eller hon i stället till böter. I ringa fall döms inte till ansvar. Enligt uttalanden i förarbetena (prop. 1979/80:2) till den nu upphävda sekretesslagen (1980:100) får frågan om en gärning är att

<sup>27</sup> Se Berggren m.fl., *"Brottsbalken, En kommentar"* [april 2017, Zeteo], kommentaren till 20 kap. 1 § BrB och Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdragsbetänkande, *"Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m."* (SOU 2009:76), s. 309 f.

<sup>28</sup> Prop. 1988/89:113, *"om ändring i brottsbalken (tjänstefel)"*, s. 24 f.

bedöma som ringa avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter i det konkreta fallet. Omständigheter av betydelse kan vara vilken uppgift som har röjts och vilken skada detta har medfört. En annan faktor vid bedömningen kan vara vilka krav som rimligen kan ställas på den offentlige funktionären med hänsyn till hans möjligheter att bedöma den rättsliga situationen.<sup>29</sup>

#### 6.4.11 Vissa brott i 4 kap. brottsbalken

I 4 kap. BrB straffbeläggs bl.a. att någon olovligen bereder sig tillgång till olika former av meddelanden. Dessa bestämmelser kan också bli tillämpliga om gärningen begås i syfte att komma åt uppgifter som har betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i.

Enligt 4 kap. 8 § BrB 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 4 kap. 9 § BrB 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 i stället straffansvar för *olovlig avlyssning* enligt 4 kap. 9 a § BrB aktualiseras under vissa förutsättningar. Även för detta brott är straffskalan böter eller fängelse i två år.

Om någon anbringar tekniskt hjälpmedel med uppsåt att utföra brott enligt 4 kap. 8 § eller 9 a § BrB kan enligt 4 kap. 9 b § BrB dömas för *förberedelse* till sådant brott. Stadgandet utgör ett komplement till bestämmelserna i 4 kap. 8 och 9 a §§ BrB och syftar bl.a. till att underlätta offrets och åklagarens bevisbörda.

Slutligen kan nämnas att det i 4 kap. 9 c § BrB bl.a. anges att den som i annat fall än som sägs i 4 kap. 8 och 9 §§ BrB olovligen bereder sig tillgång till en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling kan dömas för *dataintrång* till böter eller fängelse i högst två år.

---

<sup>29</sup> Prop. 1979/80:2 del A, ”med förslag till sekretesslag m.m.”, s. 404.

## 6.5 Åtgärder som inte är av straffrättslig natur

En gärning som innefattar en obehörig informationshantering kan även medföra andra konsekvenser än straffrättsliga för den enskilde. Förutom att gärningen kan grunda skadeståndsskyldighet kan även 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 i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Enligt 14 § LOA kan en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen meddelas en disciplinpåföljd för tjänsteförseelsen. Disciplinpåföljd är varning och löneavdrag (15 § LOA). Om tjänsteförseelsen med hänsyn till samtliga omständigheter är att anse som ringa får någon påföljd inte meddelas. I lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m. finns också bestämmelser om disciplinansvar för totalansvarspflichtiga då de är tjänstgöringsskyldiga samt för vissa personal-kategorier med anknytning till Försvarmakten.

## 6.6 Skyddet för företagshemligheter

### 6.6.1 Allmänt

Ett röjande av uppgifter som är av betydelse för sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i kan – om uppgifterna avser förhållanden vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet – utgöra en otillåten befattnings 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 utrustning för försvaret. Det skulle således kunna förekomma situationer där en företagshemlighet är av sådan betydelse för landet att ett röjande av uppgiften skulle kunna äventyra rikets oberoende eller bestånd, dvs. dess säkerhet.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Se prop. 1979/80:176, ”om ändring i brottsbalken (spioneri m.m.)”, s. 9.

I detta avsnitt lämnas en redogörelse för nu gällande bestämmelser om skydd för företagshemligheter, Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd mot att icke röjd know-how och företagsinformation (företagshemligheter) olagligen anskaffas, utnyttjas och röjs (COM[2013] 813) och de förslag på nya bestämmelser om skydd för företagshemligheter som Utredningen om skyddet för företagshemligheter (Ju 2007:06) och 2016 års utredning om skyddet för företagshemligheter har lagt fram i betänkandena ”*Förstärkt skydd för företagshemligheter*” (SOU 2008:63) och ”*Ny lag om företagshemligheter*” (SOU 2017:45).

### 6.6.2 Nu gällande bestämmelser om skydd för företagshemligheter

Lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter trädde i kraft 1990. Med företagshemlighet avses sådan information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse som hålls hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för näringsidkaren i konkurrenshänseende (1 §). Det saknar betydelse om informationen är dokumenterad eller inte.

Lagen gäller endast *obehöriga angrepp* på företagshemligheter (2 §). Att någon anskaffar, utnyttjar eller röjer en företagshemlighet för att offentliggöra eller inför en myndighet eller annat behörigt organ avslöja något som skäligen kan misstänkas utgöra brott på vilket det kan följa fängelse eller som kan anses utgöra annat allvarligt missförhållande i näringsidkarens rörelse anses inte utgöra ett obehörigt angrepp. Obehörighetskravet har ställts upp 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. I vissa situationer väger hänsynen till yttrandefriheten och den fria opinionsbildningen således tyngre än skyddet för företagshemligheter.

Obehöriga förfaranden med företagshemligheter är sanktionerade med straffansvar och skadeståndsskyldighet. Enligt 3 § döms den som med uppsåt olovligen bereder sig tillgång till en företagshemlighet för företagsspioneri. Även försök och förberedelse till företagsspioneri är straffbelagt. Den som anskaffar en företagshemlighet med vetskap om att den som tillhandahåller hemligheten eller någon före honom eller henne har berett sig tillgång till denna

genom företagsspioneri döms för olovlig befattning med företags-hemlighet (4 §). I rättspraxis har anställdas utnyttjande och röjande av företags-hemligheter som de har behörig tillgång till i sitt arbete inte ansetts som straffbar befattning med företags-hemlighet. Detta gäller både medverkan i gärningsmannaskap och som medhjälpare.<sup>31</sup>

Straffet för företagsspioneri är böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i högst sex år. Straffskalan för olovlig befattning med företags-hemlighet sträcker sig från böter till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, högst fyra år. Den som gör sig skyldig till företagsspioneri eller olovlig befattning med företags-hemlighet ska enligt 5 § även ersätta den skada som uppkommer genom brottet eller genom att företags-hemligheten obehörigen utnyttjas eller röjs.

Andra olovliga förfaranden med företags-hemligheter än anskaffande av sådan information sanktioneras i lagen om skydd för företags-hemligheter med skadestånd, vitesförbud eller föreläggande om överlämnande.

I 6–8 §§ finns bestämmelser om skadeståndsansvar för vissa personer som uppsåtligen eller av oaktsamhet utnyttjar eller röjer en näringsidkares företags-hemlighet. Skadeståndsskyldighet enligt bestämmelserna åligger den som har anförtrots en företags-hemlighet i förtroende i samband med en affärsförbindelse, arbetstagare som fått del av en företags-hemlighet hos arbetsgivaren i sin anställning och den som utnyttjar eller röjer en företags-hemlighet som, enligt vad han eller hon bör inse, har angripits enligt lagen.

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

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

---

<sup>31</sup> Se Svea hovrätts dom den 20 oktober 2003 i mål B 5221-03, den s.k. Ericsson-domen.

### 6.6.3 EU-rättsliga regler om skydd för företagshemligheter

Den 26 april 2016 antog rådet, efter en överenskommelse med Europaparlamentet den 15 december 2015, ett direktiv<sup>32</sup> med regler om skydd för företagshemligheter och konfidentiell information om företag i EU. Direktivet offentliggjordes i Europeiska unionens officiella tidning den 8 juni 2016 och trädde i kraft den 28 juni 2016. Medlemsstaterna ska senast den 9 juni 2018 införa de nya bestämmelserna i sin nationella lagstiftning.

Direktivet innehåller gemensamma åtgärder mot olagligt anskaffande, utnyttjande och röjande av företagshemligheter och syftar till att trygga en väl fungerande inre marknad. Det ska också verka avskräckande mot olagligt röjande av företagshemligheter utan att undergräva grundläggande rättigheter och friheter eller allmänintresset, såsom den allmänna säkerheten, konsumentskydd, folkhälsa, miljöskydd och arbetstagares rörlighet.

I enlighet med det nya regelverket ska EU-länderna föreskriva de åtgärder, förfaranden och rättsmedel som krävs för att garantera tillgång till en rättslig prövning mot olagligt anskaffande, utnyttjande eller röjande av företagshemligheter. Som en företagshemlighet ska sådan information behandlas som inte är allmänt känd eller lätt tillgänglig, har kommersiellt värde genom att den är hemlig och som innehavaren av företagshemligheten vidtar rimliga åtgärder för att hålla hemlig.

Av direktivet följer att det ska anses olovligt att anskaffa en företagshemlighet om det sker utan innehavarens samtycke och genom att någon obehörigen kopierar eller skaffar sig tillgång till dokument, elektroniska filer m.m. som kontrolleras av innehavaren. Det ska vidare anses olovligt att utnyttja eller röja en företagshemlighet om det sker utan innehavarens samtycke av någon som har anskaffat informationen olovligen eller bryter mot ett sekretessavtal eller ett avtal som begränsar utnyttjandet. Att tillverka, sälja eller marknadsföra intrångsgörande varor ska också anses som ett olovligt utnyttjande av företagshemligheten. Att anskaffa, utnyttja eller röja en företagshemlighet ska emellertid anses lagligt om handlandet krävs eller är tillåtet enligt nationell rätt.

---

<sup>32</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/943 "om skydd mot att icke röjd know-how och företagsinformation (företagshemligheter) olagligen anskaffas, utnyttjas och röjs".

De åtgärder och sanktioner som anges i direktivet ska inte få användas om företagshemligheten anskaffats, utnyttjats eller röjts för att avslöja innehavarens menliga agerande, oegentligheter eller olagliga verksamhet och den som gjort det har handlat i syfte att skydda allmänintresset. Detsamma gäller den som gjort det i samband med att han eller hon utövat rätten till yttrande- och informationsfrihet eller för att informera en företrädare för arbetstagarerna eller annars för att skydda ett legitimt intresse.

När en företagshemlighet olovligen anskaffas, utnyttjas eller röjs ska det finnas civilrättsliga åtgärder, förfaranden och rättsmedel som står till buds för innehavaren av hemligheten. De ska vara rättvisa, ändamålsenliga och avskräckande. Medlemsstaterna ska slå fast en talfrist inom vilken ett anspråk ska göras gällande. Talfristen får inte vara längre än sex år. Bland de sanktioner som ska stå till buds finns skadestånd och föreläggande om att utnyttjandet eller röjandet av företagshemligheten ska upphöra. Ett skadestånd ska stå i proportion till den faktiska skadan. Det ska beräknas på grundval av alla relevanta faktorer, inbegripet storleken på oskäligen vinst och omständigheter som inte är av ekonomisk art.

Parter och andra aktörer i en rättegång ska inte få utnyttja eller röja en företagshemlighet som de har fått tillgång till under rättegången. Det ska också finnas möjligheter för en domstol att besluta om sekretess i fråga om dokument i en rättegång som innehåller företagshemligheter och att begränsa tillträdet till en förhandling.

Direktivet innehåller inte några straffrättsliga regler. Det ska inte heller påverka rörligheten på arbetsmarknaden eller möjligheterna för arbetsmarknadens parter att reglera frågor om företagshemligheter i kollektivavtal.

#### **6.6.4 Tidigare och pågående utredningar om skyddet för företagshemligheter**

##### **Utredningen om skyddet för företagshemligheter (Ju 2007:06)**

Som framgår ovan regleras skyddet för företagshemligheter i Sverige sedan lång tid tillbaka i en särskild lag som ger en förhållandevis god skyddsnivå och som, till skillnad från EU-direktivet, innehåller bestämmelser om straff.



I lagen om skydd för företagshemligheter föreskrivs att den som med uppsåt olovligen skaffar sig tillgång till en företagshemlighet ska dömas för företagsspioneri. Den som anskaffar en företagshemlighet med vetskap om att den som tillhandahåller hemligheten eller någon före honom eller henne har skaffat sig tillgång till denna genom företagsspioneri ska dömas för olovlig befattning med företagshemlighet. I det s.k. Ericsson-målet (Svea hovrätts dom den 20 oktober 2003 i mål nr B 5221-03) ansågs en anställd inte kunna dömas för företagsspioneri eftersom den information som han hade lämnat ut var information som han hade tillgång till för att utföra sina arbetsuppgifter. Han hade således inte olovligen berett sig tillgång till informationen. Domen gav upphov till en diskussion om huruvida lagen ger ett tillräckligt skydd mot att en arbetstagare utnyttjar eller röjer en företagshemlighet.

Med anledning av framför allt Ericsson-målet uttalade riksdagen<sup>33</sup> under våren 2005 att regeringen borde ta initiativ till en översyn av lagen. Regeringen beslutade 2007 att en särskild utredare skulle ges i uppdrag att se över bl.a. straffansvarets omfattning<sup>34</sup>. Utredningen tog namnet Utredningen om skyddet för företagshemligheter. Utredningens förslag är redovisade i betänkandet ”Förstärkt skydd för företagshemligheter” (SOU 2008:63).

Regeringen beslutade i december 2013 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som bygger på betänkandet. Enligt förslaget ska lagen om skydd för företagshemligheter kompletteras med en ny bestämmelse om straff för olovligt utnyttjande eller röjande av företagshemlighet. Förslaget gör det t.ex. möjligt att straffa en arbetstagare som avslöjar ett företags hemliga uppfinningar för en konkurrent. Enligt lagrådsremissen ska det vidare göras tydligare att skyddet för företagshemligheter inte hindrar någon att avslöja allvarliga missförhållanden i verksamheten.

Förslaget mötte kritik från Lagrådet. Lagrådet ansåg visserligen att det är rimligt att utvidga det kriminaliserade området till sådana fall som Ericsson-målet rörde, men ifrågasatte om det finns något lagstiftningsbehov i fråga om mindre allvarliga fall. Regeringen borde därför enligt Lagrådet överväga om man inte borde begränsa det straffbara området. Lagrådet ansåg också att det skulle kunna

---

<sup>33</sup> Lagutskottets betänkande 2004/05:LU12 och riksdagsskrivelse 2004/05:179.

<sup>34</sup> Dir. 2007:54.

uppkomma svåra gränsdragningsproblem vid tillämpningen av de föreslagna lagändringarna. Lagrådsremissen ledde inte till lagstiftning.

### **Utredningen om skyddet för företagshemligheter (Ju 2016:13)**

Den 19 maj 2016 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att överväga vilka lagändringar som behövs för att anpassa svensk rätt till EU:s regler om skyddet för företagshemligheter, se avsnitt 6.6.3 ovan. Utredaren skulle också, utan direkt samband med EU-reglerna, överväga hur ett straffansvar kan utformas när det gäller en anställd som obehörigen utnyttjar eller röjer en företagshemlighet som han eller hon har fått tillgång till inom ramen för sina arbetsuppgifter. Vid utformningen av sina förslag skulle utredaren särskilt uppmärksamma och värna om tryck- och yttrandefriheten, den svenska arbetsmarknadsmodellen och skyddet för anställda och andra som avslöjar brott eller andra allvarliga missförhållanden i en verksamhet.

Utredningen, som tog namnet 2016 års utredning om skyddet för företagshemligheter, redovisade sitt uppdrag den 30 maj 2017 i betänkandet *"Ny lag om företagshemligheter"* (SOU 2017:45). Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet. För att genomföra EU-direktivets krav om skydd för företagshemligheter föreslås i betänkandet en ny lag om företagshemligheter, som ska ersätta den nu gällande lagen om skydd för företagshemligheter. De nu gällande bestämmelserna om straff för företagsspioneri behålls med ändringen att straffminimum för företagsspioneri, grovt brott, föreslås bli höjt till fängelse i sex månader. I betänkandet föreslås nya bestämmelser om straffansvar för olovligt utnyttjande av företagshemlighet och olovligt röjande av företagshemlighet. Bestämmelserna gäller i fråga om utnyttjande eller röjande av en företagshemlighet av den som haft lovlig tillgång till hemligheten genom deltagande i en näringsidkares rörelse till följd av anställning, uppdrag eller på annan liknande grund. Gärningen ska inte vara straffbar om den med hänsyn till sitt syfte kan anses försvarlig, även om angreppet inte kan bedömas vara berättigat. Ett exempel är att en anställd röjer företagshemligheter för att avslöja sin arbetsgivares falska marknadsföring. Vidare ska det inte dömas till ansvar om gärningen annars kan anses mindre allvarlig. Straffansvaret ska inte omfatta olovligt utnyttjande eller röjande av företagshemlighet som

sker senare än två år från det att deltagandet i näringsidkarens rörelse (dvs. normalt anställningen), har upphört. Försök och förberedelse till olovligt utnyttjande eller röjande av företagshemlighet ska vara straffbart. Även den som anskaffar en företagshemlighet med vetskap om att hemligheten har tillhandahållits efter ett olovligt röjande av företagshemligheten ska kunna straffas för olovlig befattning med företagshemlighet. Om gärningen varit försvarlig eller annars mindre allvarlig, ska det inte dömas till ansvar. Även för detta brott ska gälla en tvåårig preskriptionstid.

Straffet för det nya brottet olovligt utnyttjande eller röjande av företagshemlighet föreslås vara böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är grovt, ska straffet vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada. I betänkandet föreslås även en bestämmelse om straff för den som utnyttjar eller röjer en företagshemlighet som vederbörande har haft lovlig tillgång till följd av anställning eller uppdrag eller på annan liknande grund.

Den som gjort sig skyldig till brott enligt den föreslagna lagen ska ersätta den skada som uppkommer. Liksom enligt den nuvarande lagen ska skadeståndsansvar drabba den som utnyttjar eller röjer en företagshemlighet som han eller hon i förtroende har fått del av i samband med en affärsförbindelse. En arbetstagare, som uppsåtligen eller av oaktsamhet utnyttjar eller röjer en företagshemlighet hos arbetsgivaren, som han eller hon har fått del av i sin anställning under sådana förhållanden att denne insåg eller borde ha insett att han eller hon inte fick avslöja den, ska i likhet med nuvarande lagstiftning, ersätta den skada som uppkommer genom hans förfarande. Liksom enligt den nuvarande lagen ska skadeståndsansvar även kunna drabba den som angriper en företagshemlighet i ett senare led. Bestämmelsen om detta föreslås nu innebära att en person som erhåller en företagshemlighet med vetskap om att företagshemligheten har angripits på ett obehörigt sätt, inte ska kunna undkomma skadeståndsansvar av det skälet att företagshemligheten erhöles från någon som handlat i god tro. En nyhet är att skadeståndsansvar ska kunna drabba den som av oaktsamhet anskaffar en företagshemlighet. En annan nyhet är att skadeståndsansvar ska kunna drabba den som angriper en företagshemlighet som någon i

egenskap av part eller partsrepresentant har fått del av genom ett domstolsbeslut.

Ett nytt inslag i den föreslagna lagen gäller skyddet för företags-hemligheter under och efter domstolsförfaranden. Utredningen föreslår en ändring i OSL med innebörden att absolut sekretess ska gälla för uppgifter om företags-hemligheter. Sekretessen föreslås gälla utan begränsning i tid, dock inte efter det att det har blivit rättsligt avgjort att uppgiften i fråga inte utgör en företags-hemlighet.

Enligt den föreslagna lagen ska en domstol vid vite kunna förbjuda någon som angripit en företags-hemlighet att fortsätta angreppet. Bestämmelsen ska gälla inte bara utnyttjande och röjande utan även anskaffande av en företags-hemlighet, exempelvis när någon kontinuerligt samlar in hemliga uppgifter. En nyhet är att vitesförbud ska kunna meddelas vid försök eller förberedelse till angrepp, även om förfarandet inte är brottsligt. Förbud och andra åtgärder ska kunna beslutas även om den som utfört angreppet saknade uppsåt eller inte var oaktsam. Huruvida den som angripit en företags-hemlighet hade uppsåt eller var oaktsam kan däremot få betydelse vid bedömningen av om åtgärder och förbud är skäligen och proportionerliga.

## 6.7 Tidigare utredningsarbete

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

Utredningen, som antog namnet Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet, lämnade i februari 2013 betänkandet ”*Spioneri och annan olovlig underrättelseverksam-*

---

<sup>35</sup> Dir. 2010:35.

het” (SOU 2012:95). Betänkandet innehåller bl.a. förslag på en ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, en ny straffbestämmelse om utlandsspioneri, en ny form av vårdslöshet med hemlig uppgift och att brottstyperna olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt respektive mot person ska regleras i olika paragrafer och få egna brottsrubriceringar samt vissa följdändringar i TF.

För att komplettera beredningsunderlaget utarbetades det inom Justitiedepartementet en promemoria med förslag till vissa följdändringar i bl.a. lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet och i 27 kap. 33 § RB. Förslagen i promemorian tar sin utgångspunkt i utredningens förslag om en ny straffbestämmelse för olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige och användandet av hemliga tvångsmedel för att förebygga, förhindra och utreda det föreslagna brottet.

Regeringen beslutade i oktober 2013 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som bygger på betänkandet. När det gäller utredningens förslag om utlandsspioneri m.m. uttalade regeringen att man avsåg att fortsätta beredningen av ärendet genom att tillsätta en ny utredning med uppgift att överväga frågan om ett eventuellt förstärkt skydd för uppgifter rörande ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i.

Lagrådet hade synpunkter framför allt när det gäller utformningen av straffbestämmelserna för olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt och olovlig underrättelseverksamhet mot person. Lagrådets synpunkter beaktades av regeringen och föranledde vissa ändringar i förhållande till lagrådsremissen.

Den 21 november 2013 överlämnade regeringen propositionen *”Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet”* (prop. 2013/14:51) till riksdagen. Propositionen innehåller förslag till skärpningar i den reglering som bl.a. rör skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet. I propositionen föreslås att ett nytt brott införs i BrB, olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. Enligt förslaget ska det vidare finnas samma möjligheter att använda hemliga tvångsmedel för att förebygga, förhindra och utreda det nya brottet som för andra former av olovlig underrättelseverksamhet. Dessutom föreslog regeringen att straffbestämmel-

sen om s.k. flyktingspionage utvidgas till att omfatta verksamhet som bedrivs med användande av otillbörliga medel samt att straffskalan skärps genom att straffminimum höjs från böter till fängelse. Regeringen föreslog också att straffskalan för brottet vårdslöshet med hemlig uppgift skulle ändras genom att straffmaximum höjs från fängelse i högst sex månader till fängelse i högst ett år. Slutligen innefattar propositionen förslag om vissa språkliga och lagtekniska ändringar i BrB. I aktuella delar föreslogs ändringarna även få genomslag i TF:s brottskatalog.

De av regeringen föreslagna ändringarna i BrB och de lagar som reglerar hemliga tvångsmedel trädde i kraft den 1 juli 2014 och ändringarna i tryckfrihetsförordningen den 1 januari 2015. Innehållet i de nya reglerna har såvitt de är av intresse för vårt utredningsuppdrag redovisats ovan under avsnitt 6.4.

## 7 Särskilt om säkerhetsskydd och utbyte av känsliga uppgifter med andra stater och mellanfolkliga organisationer

### 7.1 Inledning

Med säkerhetsskydd avses enligt 6 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) skydd mot brott som kan hota rikets säkerhet, skydd av hemliga uppgifter som rör rikets säkerhet och skydd mot terrorism. Säkerhetsskydd innebär att myndigheter och andra som säkerhetsskyddslagstiftningen gäller för ska vidta förebyggande åtgärder för att skydda samhället mot brott som kan hota rikets säkerhet, såsom spioneri och sabotage. Säkerhetsskyddet ska också ge ett skydd för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter mot andra risker än sådana som beror på brott. Exempel på sådana åtgärder är skydd mot avlyssning och åtgärder för att minska utrymmet för misstag, tekniska brister eller annat som kan medföra oavsiktlig skadlig påverkan på informationen.

Inom ramen för internationella samarbeten är det ibland nödvändigt att utbyta känsliga uppgifter med andra stater och mellanfolkliga organisationer. Sådana uppgifter omfattas många gånger av sekretess i ursprungslandet. För att säkerställa att sådana känsliga uppgifter som delges en annan stat också ges ett erforderligt skydd hos mottagaren upprättar berörda stater många gånger säkerhetsskyddsavtal. Ett sådant internationellt säkerhetsskyddsavtal ingås vanligtvis på regeringsnivå. I vissa fall är säkerhetsskyddsavtalet begränsat till ett eller flera områden, t.ex. försvarsindustrin eller brottsbekämpningen. I de fall säkerhetsskyddsavtalet inte är begränsat till

något område benämns avtalet normalt generellt säkerhetsskyddsavtal (GSA).

Svensk försvars- och säkerhetspolitik förändrades på ett påtagligt sätt under 1990-talet. Kalla krigets slut innebar att Sverige på ett annat sätt än tidigare kunde delta i internationella säkerhetsfrämjande åtgärder och försvarssamarbeten med en bibehållen alliansfrihet. Medlemskapet i Natos partnerskap för fred (PFF) 1994 och medlemskapet i Europeiska Unionen 1995 påverkade naturligtvis också detta förhållande. Medlemskapen i EU och PFF öppnade t.ex. upp för en ökad samverkan med andra länder på bl.a. försvarsmaterielområdet. EU:s och Natos utvidgning innebar vidare att utvecklingen såg likartad ut i många andra länder i Europa. Behovet av att utbyta uppgifter som är skyddsvärda från ett nationellt (försvars-) perspektiv i internationella samarbeten medförde krav på att träffa bindande överenskommelser om ändamålsenliga skyddsåtgärder som garanterar ursprungslandets eller organisationens information när den hanteras av andra länder. Sverige hade sedan tidigare ingått säkerhetsskyddsavtal med några länder, men efter kalla krigets slut accelererade behovet av sådana lösningar. Därtill ökade säkerhetsarbetet inom olika internationella organisationer, vilket i sin tur ledde till moderniserade säkerhetsföreskrifter för medlemsstaterna.

Uppgifter som är sekretessbelagda i Sverige får – oaktat förekomsten av eventuella säkerhetsskyddsavtal – endast delges andra stater och mellanfolkliga organisationer om det sker i överensstämmelser med villkoren i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, t.ex. om utlämnandet till den andra staten sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning (8 kap. 3 § OSL). Ett utbyte av känsliga uppgifter med andra stater och mellanfolkliga organisationer inom ramen för Sveriges internationella samarbete för fred och säkerhet måste således vara förenligt med bestämmelserna i OSL.

I detta kapitel redogör vi närmare för säkerhetsskydd i allmänhet och informationssäkerhet och säkerhetsprövning i synnerhet. En översiktlig redogörelse för säkerhetsskyddslagstiftningen finns därtill i kapitel 6. Vidare redogör vi för de bestämmelser i OSL som reglerar utlämnandet av känslig information till andra stater och mellanfolkliga organisationer. Slutligen följer en översiktlig beskrivning av de internationella säkerhetsskyddsavtalen.



## 7.2 Säkerhetsskydd

### 7.2.1 Allmänt

Bestämmelser om säkerhetsskydd finns i säkerhetsskyddslagen, säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) samt i de föreskrifter och allmänna råd som meddelas av Säkerhetspolisen<sup>1</sup> och Försvarsmakten<sup>2</sup> för deras specifika ansvars- och tillsynsområden. En myndighet kan också meddela egna föreskrifter inom sitt verksamhetsområde om verkställigheten av säkerhetsskyddslagen. Bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen om säkerhetsskydd gäller enligt 1 § vid verksamhet hos:

1. staten, kommunerna och landstingen
2. aktiebolag, handelsbolag, föreningar och stiftelser över vilka staten, kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande
3. enskilda, om verksamheten är av betydelse för rikets säkerhet eller särskilt behöver skyddas mot terrorism.

Med *enskilda* menas alla företag över vilka det allmänna inte har ett rättsligt inflytande. Det handlar främst om verksamhet inom sådana från säkerhetssynpunkt känsliga områden som produktion och distribution av elkraft, telekommunikation och vattenförsörjning.

Bestämmelserna om säkerhetsskydd har utformats med utgångspunkten att de intressen som lagstiftningen slår vakt om ska ha samma skydd oavsett om verksamheten bedrivs av det allmänna eller av enskilda. Det har inte heller någon betydelse för säkerhetsskyddets omfattning om det allmänna driver verksamheten i traditionella myndighets- eller förvaltningsformer, eller om det sker genom egna bolag eller i annan associationsrättslig form. För Regeringskansliet gäller emellertid endast vissa uppräknade bestämmelser (säkerhetsprövning och säkerhetsskyddad upphandling) och för kommittéer samt särskilda utredare gäller endast bestämmelserna om säkerhetsprövning (2 § säkerhetsskyddsförordningen).

---

<sup>1</sup> Säkerhetspolisens föreskrifter och allmänna råd om säkerhetsskydd, PMFS 2015:3.

<sup>2</sup> Försvarsmaktens föreskrifter om säkerhetsskydd, FFS 2015:2.

Säkerhetsskyddet ska enligt 7 § säkerhetsskyddslagen förebygga att:

1. uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informationssäkerhet)
2. obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till uppgifter som avses i punkt 1 eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (tillträdesbegränsning)
3. personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprovning).

Säkerhetsskyddet ska även i övrigt förebygga terrorism. Utbildning och kontroll är andra viktiga delar i det förebyggande säkerhetsskyddsarbetet.

Ansvar för säkerhetsskyddet inom en myndighet ligger hos dess ledning. De myndigheter eller andra som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen är därför skyldiga att kontrollera det egna säkerhetsskyddet. Säkerhetsskyddet innebär också att personalen ska få utbildning i dessa frågor, och att det ska finnas en plan för intern kontrollverksamhet. Hos myndigheter eller andra som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen ska det som huvudregel också finnas en säkerhetsskyddschef som utövar kontroll över säkerhetsskyddet (6 § säkerhetsskyddförordningen). På en myndighet ska säkerhetsskyddschefen vara direkt underställd myndighetens chef.

Den som regeringen bestämmer ska utöva tillsyn över säkerhetsskyddet hos myndigheter och andra som säkerhetsskyddslagstiftningen gäller för (31 § säkerhetsskyddslagen). Med tillsyn menas utövande av kontroll över annans verksamhet. I säkerhetsskyddförordningen anges ett antal sektorsansvariga myndigheter som ska kontrollera säkerhetsskyddet hos de bolag, föreningar och stiftelser över vilka staten, kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Detsamma gäller säkerhetsskyddet hos vissa enskilda företag. Den tillsynsansvariga myndigheten har vidare ett visst ansvar att informera de enskilda företagen om att lagen gäller för dem. Tillsyn kan även utföras av Säkerhetspolisen och i vissa fall i samråd med den myndighet som ska svara för tillsynen över säkerhetsskyddet.

## 7.2.2 Särskilt om informationssäkerhet

### Handlingssekretess och tystnadsplikt i det allmännas verksamhet

Offentlighetsprincipen är ett grundläggande inslag i svensk rättsskipande verksamhet och offentlig förvaltning. Den innebär att allmänheten och massmedierna ska ha så stor insyn i det allmännas verksamhet som möjligt. Exempel på detta är allmänna handlingars offentlighet, yttrande- och meddelarfrihet samt offentlighet vid domstolsförhandlingar och vid beslutande församlingars sammanträden. I vissa fall är dock behovet av att skydda uppgifter större än rätten till insyn för den enskilde. I OSL finns bestämmelser som närmare anger i vilken utsträckning undantag gäller från principen om allmänna handlingars offentlighet.

Sekretessen enligt OSL gäller för en uppgift som sådan. Det innebär att det saknar betydelse om uppgiften förekommer i en handling, framgår av ett annat föremål eller inte är dokumenterad. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom att en allmän handling lämnas ut eller på annat sätt. Tystnadsplikten kvarstår även efter det att anställningen, uppdraget eller dylikt har upphört. Den som röjer uppgifter i strid med bestämmelser i lag eller förordning kan göra sig skyldig till brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken (BrB). Är brottet mot tystnadsplikten också straffbart enligt någon annan straffbestämmelse tillämpas i första hand den bestämmelsen. Exempelvis kan den som bryter mot bestämmelserna i 15 kap. OSL i vissa fall i stället dömas för brott mot Sveriges säkerhet, t.ex. spioneri.

Meddelarfriheten, som är en grundlagsskyddad rättighet, utgör ett undantag från tystnadsplikten. Den innebär att det kan vara tillåtet att röja en uppgift, som det i andra fall är förbjudet att avslöja, för exempelvis publicering i massmedia. Om någon utnyttjar sin rätt till meddelarfrihet råder det ett efterforskningsförbud för myndigheter eller andra allmänna organ att efterforska vem källan är. Det så kallade anonymitetsskyddet innebär vidare att journalister med flera inte får avslöja sin källa om denna vill vara anonym. Meddelarfriheten innebär inte någon skyldighet att lämna uppgifter till massmedierna, utan bara en möjlighet att göra det. Meddelarfriheten begränsas dock på vissa områden där intresset av sekretesskydd väger tyngre än behovet av insyn. Det är inte tillåtet att:

- lämna ut uppgifter för publicering genom vilket uppgiftslämnaren gör sig skyldig till ett allvarligt brott mot Sveriges säkerhet
- med avsikt lämna ut allmän handling som är hemlig för publicering
- avsiktligen bryta mot de tystnadsplikter där rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har inskränkts av OSL.

För en närmare redogörelse av offentlighet och sekretess hänvisas till kapitel 6.

I säkerhetsskyddsåtgärden informationssäkerhet ingår att förebygga att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs, oavsett om det sker uppsåtligen eller av oaktsamhet. Sådana uppgifter – dvs. uppgifter som omfattas av OSL och som rör rikets säkerhet – utgör enligt 4 § säkerhetsskyddsförordningen hemliga uppgifter. Där definieras även hemlig handling som en handling som innehåller hemliga uppgifter. Då OSL inte ger några anvisningar om hur hemliga uppgifter ska hanteras, regleras detta i stället i säkerhetsskyddslagstiftningen.

### Säkerhetsskyddslagens bestämmelser om informationsklassificering

I säkerhetsskyddslagen finns inga specifika regler om informationsklassificering för uppgifter och handlingar. Genom ett antal bestämmelser i framför allt säkerhetsskyddsförordningen framgår det dock att hemliga uppgifter kan ha en synnerlig betydelse för rikets säkerhet<sup>3</sup> samt att ett röjande av en hemlig uppgift kan medföra enbart ett ringa men.<sup>4</sup> Till dessa nivåskillnader kopplas olika säkerhetsskyddsåtgärder som t.ex. placering i säkerhetsklass och inventeringsintervall för hemliga handlingar. Det innebär att det finns såväl ett utrymme för, som ett behov av, att klassificera informationen utifrån hur allvarlig en skada kan bli vid ett eventuellt röjande av informationen.

Som tidigare nämnts avses med *hemlig uppgift* en uppgift som omfattas av sekretess enligt OSL och som rör rikets säkerhet (4 § säkerhetsskyddsförordningen). En *hemlig handling* är vidare en

<sup>3</sup> Se t.ex. i 9 § säkerhetsskyddsförordningen.

<sup>4</sup> Se t.ex. i 10 § säkerhetsskyddsförordningen.

handling som innehåller hemlig uppgift (4 § säkerhetsskydds-förordningen). En *kvalificerat hemlig handling* är slutligen en handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet (1 kap. 4 § PMFS 2015:3).

### Försvarsmyndigheternas klassificeringssystem med fyra nivåer

Försvarsmakten införde 2004 fyra informationssäkerhetsklasser i Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 2003:7) om säkerhetsskydd, för tillämpning i Försvarsmakten och vid de myndigheter som Försvarsmakten har föreskriftsrätt över enligt säkerhetsskydds-förordningen. Skälet till detta var att det svenska systemet med i praktiken två nivåer – *hemligt* och *kvalificerat hemligt* – stod mot de fyra nivåer (på engelska och i fallande ordning *Top Secret*, *Secret*, *Confidential* och *Restricted*) som tillämpas av många andra länder och mellanfolkliga organisationer. Genom att de två högsta nivåerna i praktiken motsvaras av de svenska nivåerna kvalificerat hemligt respektive hemligt blev konsekvensen att Försvarsmakten och andra myndigheter inom försvarssektorn behövde anlägga ett alltför högt säkerhetsskydd för uppgifter på nivåerna Confidential och Restricted med ökade kostnader och minskad effektivitet som följd. Det beskrivna informationssäkerhetsklassificeringssystemet har behållits i Försvarsmaktens senaste föreskrifter om säkerhetsskydd (FFS 2015:2).

Informationssäkerhetsklasserna benämns som en kombination av ordet HEMLIG (med versaler) och nivåernas benämning på engelska (i fallande ordning HEMLIG/TOP SECRET, HEMLIG/ SECRET, HEMLIG/CONFIDENTIAL och HEMLIG/ RESTRICTED). Enligt Försvarsmakten och andra myndigheter i försvarssektorn har hanteringen av uppgifter i myndigheternas internationella samarbeten härigenom blivit mer ändamålsenlig.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Se Utredningen om säkerhetsskyddslagens betänkande, ”*En ny säkerhetsskyddslag*” (SOU 2015:25), s. 331.

## Informationsklassificering enligt förslaget till ny säkerhetsskyddslag

Avsaknaden av bestämmelser om en fyranivåindelning på en nationell nivå innebär problem främst i Sveriges relationer till andra länder och mellanfolkliga organisationer. Skillnaden i informationsklassificeringen gör det bl.a. svårt för myndigheter m.fl. att bedöma hur den utländska säkerhetsklassificeringen ska förhålla sig till svenska säkerhetsskyddsbestämmelser. När svenska myndigheter får handlingar med skyddsvärt innehåll från andra staters myndigheter eller mellanfolkliga organisationer har dessa handlingar normalt klassificerats enligt den fyragrådiga skalan. Sverige förväntas av hänsyn till våra folkrättsliga förpliktelser hantera handlingarna på ett sätt som innebär att dessa skyddas i motsvarande mån eller åtminstone inte med ett sämre skydd.<sup>6</sup>

I förslaget till ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25) föreslås att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska delas in i fyra informationssäkerhetsklasser efter den skada för Sveriges säkerhet som kan uppstå om uppgifterna röjs. De fyra klasserna ska enligt förslaget benämnas *klassificerat hemligt*, *hemligt*, *konfidentiellt* och *begränsat*. Indelningen i informationssäkerhetsklasser är grunden för utformningen av den del av säkerhetsskyddsåtgärderna informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet som tar sikte på skyddet av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som omfattas av ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande ska, om de inte redan har klassificerats av annan stat eller mellanfolklig organisation, på motsvarande sätt delas in i en informationssäkerhetsklass utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation.<sup>7</sup>

Såväl EU<sup>8</sup> som Nato<sup>9</sup> samt en stor del av länderna i Europa och övriga världen använder i dag ett mer utvecklat nivåsystem än i

---

<sup>6</sup> Utredningen om säkerhetsskyddslagens betänkande, "En ny säkerhetsskyddslag" (SOU 2015:25), s. 331 f.

<sup>7</sup> Utredningen om säkerhetsskyddslagens betänkande, "En ny säkerhetsskyddslag" (SOU 2015:25), s. 330 ff.

<sup>8</sup> TRES SECRET UE/EU TOP SECRET, SECRET UE/EU SECRET, CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL, RESTRIENT UE/EU RESTRICTED.

<sup>9</sup> COSMIC TOP SECRET, NATO SECRET, NATO CONFIDENTIAL, NATO RESTRICTED.

Sverige med fyra klassificeringsnivåer inom såväl militär som civil verksamhet. Den omfattande internationella samverkan som i dag förekommer mellan Sverige och andra länder och mellanfolkliga organisationer har stor betydelse för frågan om hur säkerhetskänslig information bör klassificeras. Ett säkerhetsskydd som direkt sluter an till de klassificeringsnivåer som andra staters myndigheter eller mellanfolkliga organisationer använder skulle enligt Utredningen om säkerhetsskydd underlätta det internationella samarbetet. Ett klassificeringssystem med fyra nivåer skulle enligt utredningen även ge bättre förutsättningar att nyansera säkerhetsskyddet än vad de nuvarande två nivåerna medger. Det skulle också medföra bättre förutsättningar att undvika ett för högt säkerhetsskydd för uppgifter som av en utländsk avsändare har klassificerats som *Confidential* och *Restricted* eller motsvarande beteckningar på andra språk. Ett klassificeringssystem som bygger på fyra nivåer skulle därmed medföra att en uppgift som i dag ges ett mer kostnadskrävande säkerhetsskydd än nödvändigt skulle kunna klassificeras på en lägre nivå och således ersättas av ett mindre kostsamt säkerhetsskydd.<sup>10</sup>

En fyragradig indelning av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter är enligt Utredningen om säkerhetsskydd dock inte utan nackdelar. För det första innebär det för den som upprättar en handling som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter att det krävs en mer detaljerad kunskap om uppgifternas betydelse och deras potentiella skadeeffekt om de röjs, än om indelningen i stället skulle bestå av enbart två nivåer. Detta kräver kunskap och erfarenhet hos den som ska utföra klassificeringen. En annan nackdel är att de två mellannivåerna i internationella regelverk och många nationella lagstiftningar är relativt likartade avseende de skyddsåtgärder som krävs. I tre för Sverige relevanta samarbetsländer – Frankrike, Storbritannien och USA – finns ett nationellt system med enbart tre nivåer. Konstruktionen skiljer sig dock mellan dessa länder på ett sådant sätt att, något förenklat, Frankrike och USA har avskaffat den lägsta klassen, medan Storbritannien kan sägas ha en nivå i stället för de två mellannivåerna. Detta har medfört att

---

<sup>10</sup> Utredningen om säkerhetsskyddslagens betänkande, "En ny säkerhetsskyddslag" (SOU 2015:25), s. 332 ff.

dessa länder måste ha specialbestämmelser för att uppfylla kraven i t.ex. Natos säkerhetsbestämmelser.<sup>11</sup>

### *De fyra informationssäkerhetsklasserna*

Placeringen av uppgifter i informationssäkerhetsklass ska enligt förslaget om ny säkerhetsskyddslag styras av den skada för Sveriges säkerhet som kan uppstå om uppgifterna röjs. Placeringen i informationssäkerhetsklasser genomförs utifrån en hypotetisk skadebedömning, varvid man bedömer vilka konsekvenser ett eventuellt röjande av uppgifterna skulle kunna få för de särskilda skyddsintressena i säkerhetsskyddslagen. Genom att man på ett konkret sätt försöker klarlägga vilka konsekvenserna blir, kommer det också tydligt att framgå vari skadan består. För att kunna placera en uppgift i rätt informationssäkerhetsklass är det emellertid viktigt att uppgiften bedöms på ett konkret och korrekt sätt. Detta kräver relevant sakkunskap av den som gör bedömningen. I en handling förekommer ibland skyddsvärd information av varierande grad. I ett sådant fall ska det vara den uppgift som, om den röjs, orsakar störst skada som får styra handlingens placering i informationssäkerhetsklass. Om det är praktiskt av något skäl kan även olika delar av en handling ha olika klassificering, men det är fortfarande den högsta nivån som styr hur handlingen ska hanteras. Ändamålet med indelningen i olika informationssäkerhetsklasser är främst att ge olika uppgifter ett balanserat säkerhetsskydd med hänsyn till uppgifternas betydelse ur säkerhetssynpunkt. Klassificeringen ska inte göras i större utsträckning och med placering i högre klass än vad som är nödvändigt.<sup>12</sup>

### *Kvalificerat hemlig*

I denna informationssäkerhetsklass placeras uppgifter vars röjande kan medföra synnerligen allvarlig skada för Sveriges säkerhet. De befarade konsekvenserna ska vara synnerligen allvarliga utifrån

---

<sup>11</sup> Utredningen om säkerhetsskyddslagens betänkande, "En ny säkerhetsskyddslag" (SOU 2015:25), s. 333.

<sup>12</sup> Utredningen om säkerhetsskyddslagens betänkande, "En ny säkerhetsskyddslag" (SOU 2015:25), s. 335 f.



skadans omfattning eller art och därigenom utgöra ett synnerligen allvarligt hot mot de särskilda skyddsintressen som omfattas av säkerhetsskyddslagen.<sup>13</sup>

### *Hemlig*

I denna informationssäkerhetsklass placeras uppgifter vars röjande kan medföra betydande skada för Sveriges säkerhet. De befarade konsekvenserna ska vara betydande utifrån skadans omfattning eller art och därigenom innebära ett allvarligt hot mot de särskilda skyddsintressen som omfattas av säkerhetsskyddslagen.<sup>14</sup>

### *Konfidentiell*

I denna informationssäkerhetsklass placeras uppgifter vars röjande kan medföra en inte obetydlig skada för Sveriges säkerhet. De befarade konsekvenserna ska inte vara obetydliga utifrån skadans omfattning eller art och därigenom kunna medföra ett hot, om än i begränsad omfattning, mot de särskilda skyddsintressen som omfattas av säkerhetsskyddslagen.<sup>15</sup>

### *Begränsad*

I denna informationssäkerhetsklass placeras uppgifter vars röjande kan medföra endast ringa skada för Sveriges säkerhet. De befarade konsekvenserna ska vara ringa utifrån skadans omfattning eller art och därigenom begränsade till att i mindre omfattning påverka, försvåra, hindra, undergräva, misskreditera eller störa verksamheten för de särskilda skyddsintressen som omfattas av säkerhetsskyddslagen.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Utredningen om säkerhetsskyddslagens betänkande, "En ny säkerhetsskyddslag" (SOU 2015:25), s. 336.

<sup>14</sup> Utredningen om säkerhetsskyddslagens betänkande, "En ny säkerhetsskyddslag" (SOU 2015:25), s. 336.

<sup>15</sup> Utredningen om säkerhetsskyddslagens betänkande, "En ny säkerhetsskyddslag" (SOU 2015:25), s. 336.

<sup>16</sup> Utredningen om säkerhetsskyddslagens betänkande, "En ny säkerhetsskyddslag" (SOU 2015:25), s. 336 f.

*Uppgifter som omfattas av internationella säkerhetsskyddsåtaganden*

Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som omfattas av ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande ska även de enligt förslaget till ny säkerhetsskyddslag, om de inte redan har klassificerats av annan stat eller mellanfolklig organisation, på motsvarande sätt delas in i informationssäkerhetsklasser utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Normalt sett är säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som omfattas av ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande redan försedda med en märkning som motsvarar informationssäkerhetsklass i det upprättande landet eller i den mellanfolkliga organisationen. Ofta anges i det internationella säkerhetsskyddsåtagandet att märkningen är en förutsättning för ett åtagande för den mottagande parten att ge uppgifterna erforderligt säkerhetsskydd. I vissa internationella samarbeten som t.ex. deltagande i internationella krishanteringsinsatser förekommer det dock att en svensk myndighet upprättar handlingar som innehåller uppgifter som träffas av ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande. I dessa fall kan det bli aktuellt att göra en klassificering utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Det regelverk som är tillämpligt i det aktuella samarbetet kan då utgöra ett stöd vid bedömningen.<sup>17</sup>

**Behörighet att ta del av hemliga uppgifter**

I 7 § säkerhetsskyddsförordningen anges tre kriterier som måste vara uppfyllda för att någon ska få ta del av hemliga uppgifter. För det första ska personen bedömas som pålitlig från säkerhetssynpunkt. Det innebär som huvudregel att personen är säkerhetsprövad och efter prövningen bedömd som pålitlig. Vad som avses med säkerhetsprövning och hur den går till beskriver vi nedan i avsnitt 7.2.3. För det andra krävs tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd för att kunna hantera de hemliga uppgifterna på ett säkert

---

<sup>17</sup> Utredningen om säkerhetsskyddslagens betänkande, "En ny säkerhetsskyddslag" (SOU 2015:25), s. 337.

sätt. För det tredje krävs att personen behöver uppgifterna för sitt arbete.

### Sekretessmarkering

En *allmän handling* får enligt OSL förse med en särskild anteckning – sekretessmarkering – om det kan antas att en uppgift i handlingen inte får lämnas ut på grund av en bestämmelse om sekretess (5 kap. 5 § OSL). Om ett utlämnande till en enskild av en uppgift i en allmän handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet endast får prövas av en viss myndighet, ska sekretessmarkeringen göras så snart som möjligt. Av anteckningen ska det framgå vilken myndighet som ska pröva frågan om utlämnande. Anteckningen ska vidare ange tillämplig sekretessbestämmelse, datum för anteckningen samt den myndighet som har låtit göra den.

En *hemlig handling* ska markeras genom en särskild anteckning som anger vilket skydd informationen i handlingen kräver. Detta gäller både allmänna handlingar och icke allmänna handlingar. Informationsklassificering innebär en indelning av information i en hemlig handling utifrån kriterier avseende konfidentialitet, tillgänglighet, riktighet med mera. Som vi redogjort för tidigare föreskriver t.ex. Försvarmakten att hemliga handlingar ska indelas i fyra olika informationssäkerhetsklasser (se FFS 2015:02). Bestämmelser om andra myndigheters informationsklassificering finns i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling (MSBFS 2016:1). Genom att klassificera hemliga handlingar och hemligbeteckna dessa, anges i vilken säkerhetsskyddsnivå handlingen ska hanteras. Vid osäkerhet om konsekvenserna av att uppgifterna röjs, ändras eller förstörs bör en hemlig handling hanteras enligt reglerna i den högsta säkerhetsskyddsnivån.

### 7.2.3 Särskilt om säkerhetsprövning

#### Allmänt

Säkerhetsprövning ska göras innan en person genom anställning eller på något annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för uppgifter som är viktiga för skyddet

mot terrorism (11 § säkerhetsskyddslagen). Avsikten med säkerhetsprövningen är att hämta in ett allsidigt underlag, t.ex. genom samtal med den som prövningen avser och med tidigare arbetsgivare, för att kunna bedöma om personen är lämplig för att delta i den ifrågasvarande säkerhetskänsliga verksamheten. Bedömningen, som närmast kan beskrivas som en pålitlighets- och lämplighetsbedömning, ska inte ta sikte bara på att hindra att personer med antagonistiska avsikter deltar i säkerhetskänslig verksamhet. Bedömningen bör även syfta till att säkerställa att personer som i säkerhetshänseende är sårbara inte placeras på befattningar där sårbarheten kan påverka personens förmåga och vilja att upprätthålla verksamhetens krav på säkerhetsskydd. Med sårbarhet avses i dessa sammanhang att det finns omständigheter i personens livsföring och levnadsbakgrund som gör att han eller hon kan antas riskera att hamna i en intressekonflikt eller bli särskilt utsatt för påtryckningar att lämna ut känsliga uppgifter eller att personen på annat sätt kan befaras äventyra den säkerhetskänsliga verksamheten. I förarbetena till säkerhetsskyddslagen (prop. 1995/96:129) nämns bl.a. dubbla lojaliteter, en ansträngd ekonomisk situation och olika former av missbruk.<sup>18</sup>

Säkerhetsprövning förutsätter inte placering i säkerhetsklass enligt 17 § säkerhetsskyddslagen. Däremot är de i en säkerhetsprövning kvalificerade momenten – registerkontroll och särskild personutredning – förbehållna situationer där det är fråga om en anställning eller ett annat deltagande som placerats i en säkerhetsklass. Också bestämmelser om verksamheter som särskilt behöver skyddas mot terrorism ger stöd för registerkontroll som ett led i en säkerhetsprövning.

Vad som ska bedömas inom ramen för säkerhetsprövningen framgår av 7 och 11 §§ säkerhetsskyddslagen. I 7 § 3 säkerhetsskyddslagen nämns pålitlighet från säkerhetssynpunkt. I 11 § säkerhetsskyddslagen anges att prövningen ska klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas av säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Av författningskommentaren till 7 § 3 säkerhetsskyddslagen framgår bl.a. att pålitlighetsbedömningen inte bara ska innefatta en bedömning

---

<sup>18</sup> Prop. 1995/96:129, "Säkerhetsskydd", s. 28 och även Säkerhetsskyddsutredningens betänkande "Säkerhetsskydd" (SOU 1994:149), avsnitt 8.2.2 Riskfaktorer.

av om det finns en risk för att personen i fråga kan göra sig skyldig till spioneri eller dylikt, utan också av risken för att bli utsatt för olika påtryckningar eller risker för att den enskilde genom slarv eller på annat oavsiktligt sätt röjer sekretessbelagda uppgifter.<sup>19</sup>

I 27 § säkerhetsskyddslagen anges att säkerhetsprövningen ska grundas på den kunskap som finns om den som prövas, de uppgifter som (för det fall att sådan kontroll och utredning ska göras) kommit fram vid registerkontroll och särskild personutredning, arten av den verksamhet för vilken prövningen görs samt omständigheterna i övrigt. Vidare framgår av 14 § säkerhetsskyddsförordningen att prövningen innebär kontroll av betyg, intyg och referenser och även en identitetskontroll. Säkerhetsprövningen bör följas upp med t.ex. interna utbildningar och personliga samtal under hela anställningstiden. På detta sätt påminns den anställda om de regler som gäller för verksamheten samt får möjlighet att diskutera eventuella förändringar i de personliga förhållandena.

### Placering i säkerhetsklass

En anställning eller ett annat deltagande i en verksamhet som innebär att den anställda får tillgång till sekretessbelagda uppgifter som har betydelse för rikets säkerhet placeras i så kallade säkerhetsklasser.

För att få anställning på en säkerhetsklassad befattning krävs svenskt medborgarskap.

I Sverige finns det tre olika säkerhetsklasser, och vilken av dessa en anställning eller annat deltagande i verksamheten placeras i beror på i vilken utsträckning den anställde får del av sekretessbelagda uppgifter. I *säkerhetsklass 1* placeras den anställning eller liknande som i stor omfattning får del av uppgifter som omfattas av sekretess och är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. I *säkerhetsklass 2* placeras den anställning eller liknande som i en omfattning som inte är obetydlig får del av uppgifter som omfattas av sekretess och är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. I *säkerhetsklass 3* placeras den anställning eller liknande som i övrigt får del av uppgifter som omfattas av sekretess och som är av betydelse för rikets

---

<sup>19</sup> Prop. 1995/96:129, "Säkerhetsskydd", s. 75.

säkerhet och det kan antas medföra men för rikets säkerhet som inte endast är ringa om dessa uppgifter skulle röjas.

För anställning som är placerad i säkerhetsklass ska registerkontroll göras och användas som ytterligare ett underlag i säkerhetsprövningen. Om anställningen eller deltagandet i verksamheten är placerad i säkerhetsklass 1 eller 2 ska registerkontrollen dessutom kompletteras med en särskild personutredning.

## Registerkontroll och särskild personutredning

I vilken utsträckning registerkontroll och särskild personutredning ska användas vid säkerhetsprövning styrs, förutom vad avser skydd mot terrorism, av bestämmelserna om placering i säkerhetsklass i 17 § säkerhetsskyddslagen. Som framgått ovan är säkerhetsklasserna tre till antalet. Om det finns särskilda skäl får också registerkontroll göras för att skydda mot terrorism (14 § säkerhetsskyddslagen). Den närmare regleringen i det avseendet finns i 26–27 a § säkerhetsskyddsförordningen. Där anges särskilt att sådan kontroll får göras endast om skyddsbehovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Bestämmelserna innebär vidare att en registerkontroll för detta syfte får göras beträffande den som ska anställas eller på annat sätt ska delta i verksamhet vid bl.a. civila flygplatser, flygstationer och flygpassagerarterminaler, statschefens residens och bostäder, statsministerns bostäder, anläggningar inom elförsörjningen som är skyddsobjekt, Regeringskansliets byggnader och vissa andra skyddsobjekt enligt skyddslagen. Registerkontroll får också göras beträffande de personer som ska förordnas enligt 16 § lagen (2004:487) om sjöfartsskydd eller 4 kap. 3 § lagen (2006:1209) om hamnskydd samt av den som ska anställas eller på annat sätt ska delta i verksamhet som har betydelse för luftfartsskyddet, om det följer av en internationell överenskommelse som Sverige tillträtt eller av en bindande EU-rättsakt på området för luftfartsskydd att säkerhetsprövningen ska omfatta registerkontroll.

Med *registerkontroll* avses enligt 12 § säkerhetsskyddslagen att uppgifter hämtas från ett register som omfattats av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister eller lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister samt att uppgifter som behandlas med stöd av polisdatalagen (2010:361)

hämtas in. Av 18 § säkerhetsskyddslagen framgår i vilka fall en särskild personutredning ska göras vid registerkontroll. Närmare bestämmelser om sådan utredning finns i 34–37 §§ säkerhetsskyddsförordningen.

Innan en registerkontroll genomförs ska den som ska kontrolleras ge sitt samtycke till åtgärden (19 § säkerhetsskyddslagen). I säkerhetsskyddslagens 21–23 §§ anges vilka uppgifter om den kontrollerade och vissa till den kontrollerade närstående som ett utlämnande får omfatta. Uppgifter som kommer fram vid registerkontroll och särskild personutredning får lämnas ut för säkerhetsprövning endast om de kan antas ha betydelse för prövningen av den kontrollerades pålitlighet från säkerhetssynpunkt (24 § säkerhetsskyddslagen). Bedömningen av vilka uppgifter som har en sådan relevans för säkerhetsprövningen görs av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (31 § säkerhetsskyddsförordningen). Den berörde ska därtill få tillfälle att yttra sig över uppgifter som kommit fram vid en kontroll innan uppgifterna lämnas ut för säkerhetsprövning (25 § säkerhetsskyddslagen). Undantag gäller dock för uppgift som omfattas av sekretess i förhållande till den enskilde.

Vilka som har behörighet att besluta om placering i säkerhetsklass och om registerkontroll framgår av 20 § säkerhetsskyddslagen i kombination med 18–22 och 26 a–27 a §§ säkerhetsskyddsförordningen samt av bilagan till den förordningen. Bestämmelserna innebär sammanfattningsvis att regeringen, med undantag för riksdagens förvaltningsområde, ytterst har beslutanderätten i dessa frågor, men regeringen kan överlåta rätten åt myndigheter, kommuner och landsting och, om det finns särskilda skäl, vissa företag. Regeringen har överlåtit i princip all beslutanderätt, med undantag för framför allt beslut om placering i säkerhetsklass 1, till myndigheter, kommuner och landsting samt till några få bolag där starka oberoendehänsyn gör sig gällande, bl.a. Sveriges Radio Aktiebolag. I övrigt är det vissa utsedda myndigheter (Affärsverket svenska kraftnät, Transportstyrelsen, Post- och telestyrelsen eller någon av länsstyrelserna) som beslutar om placering i säkerhetsklass och om registerkontroll i fråga om anställning eller annat deltagande i enskild verksamhet.

För den som har en anställning eller liknande som är placerad i säkerhetsklass 1 eller 2 görs en ny registerkontroll vart femte år. I övrigt görs en ny kontroll när det finns särskild anledning till det, t.ex. vid ändrat civilstånd.

### 7.3 Förutsättningar för utlämnade av känsliga uppgifter till annan stat eller mellanfolkliga organisationer

Som vi redogjort för ovan kan det i det internationella samarbetet för fred och säkerhet finnas ett behov av att utbyta känslig information med andra stater och mellanfolkliga organisationer. Sådana uppgifter har vanligtvis ett högt skyddsvärde och ges därför ett skydd enligt nationell lagstiftning. I Sverige omfattas uppgifterna normalt av sekretess. Grunden för att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess till utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer finns i 8 kap. 3 § OSL. Som huvudregel får en uppgift som omfattas av sekretess enligt OSL inte lämnas ut till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation. Bestämmelsen innehåller emellertid två undantag från denna huvudregel, nämligen dels när det finns en föreskrift om utlämnande i lag eller förordning, dels en möjlighet för en myndighet att under vissa angivna förutsättningar besluta om ett utlämnande av uppgifter.

Föreskrifter som tillåter ett utlämnande av känsliga uppgifter till annan stat eller mellanfolklig organisation finns i en rad lagar och förordningar. Som ett exempel på detta kan nämnas förordningen (2010:649) om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet. Enligt den förordningen får Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut i vissa fall delge uppgifter som omfattas av 15 kap. 2 § OSL (försvarssekretess) till en utländsk myndighet som deltar i ett samarbete inom Förvarsdepartementets verksamhetsområde. Detta under förutsättning att samarbetet följer av en internationell överenskommelse som avses i 10 kap. 1 § eller 10 kap. 2 § regeringsformen (RF). Ett ytterligare krav är att delgivningen enligt den beslutande myndigheten är nödvändig för att genomföra samarbetet. Uppgifter av synnerlig betydelse för rikets säkerhet får dock inte lämnas ut och inte heller uppgifter som kan ge underlag för att utveckla motmedel mot Sveriges försvarssystem.

Enligt det andra undantaget i 8 kap. 3 § OSL får en uppgift under vissa förutsättningar lämnas ut till en utländsk myndighet, om uppgiften i motsvarande situation skulle få lämnas till en svensk myndighet. Skälet till denna begränsning är att det inte får förekomma att uppgifter som omfattas av sekretess lämnas ut till en



utländsk myndighet, om en svensk myndighet i motsvarande läge inte skulle kunna ha fått uppgifterna. Ett ytterligare krav för ett utlämnande enligt bestämmelsen är att det enligt den utlämnande myndigheten dessutom står klart att utlämnandet är förenligt med svenska intressen. Vid en sådan prövning får det intresse som sekretessen ska skydda vägas mot andra intressen, som t.ex. vikten av ett internationellt samarbete. Bestämmelsen medför inte i sig någon förpliktelse för myndigheter att lämna uppgifter utan anger endast förutsättningar för när en uppgift som omfattas av sekretess får lämnas ut till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation.

I författningstexten anges att uppgifterna *lämnas ut*<sup>20</sup> till en utländsk myndighet. Med detta menas inte att uppgifterna offentliggörs på ett sådant sätt som avses i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) eller i 6 kap. OSL. Tvärtom är tanken att sekretess ska råda för uppgifterna hos mottagaren, men då med stöd av nationell lagstiftning, motsvarande den i OSL, hos den mottagande staten. Hos den svenska avsändande myndigheten kvarstår sekretessen oförändrad.<sup>21</sup>

I vad mån uppgifter från försvarsunderrättelseverksamhet får lämnas till samverkande partners framgår av avsnitt 5.8.1.

## 7.4 Säkerhetsskyddsavtal

### 7.4.1 Allmänt

Som ett led i det internationella samarbetet för fred och säkerhet ingår Sverige sedan lång tid tillbaka överenskommelser om informationsutbyte med andra länder och mellanfolkliga organisationer. Det kan röra sig om allt från mindre omfattande bilaterala avtal om samarbete inom ett visst sakområde till mer omfattande multilaterala avtal. Avtalen kan avse informationsutbyte inom en mängd olika verksamhetsområden, bl.a. inom försvars- och säkerhetsområdet och brottsbekämpningen. I vissa fall är informationsutbytet själva

---

<sup>20</sup> Se t.ex. formuleringen i 1 § förordningen (2010:649) om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet.

<sup>21</sup> Utredningen om säkerhetsskyddslagens betänkande, "En ny säkerhetsskyddslag" (SOU 2015:25), s. 170.

syftet med avtalet. I andra fall utgör informationsutbytet en av flera frågor som regleras i avtalet.

Inför internationella samarbeten där det kan förutsättas att uppgifter som omfattas av sekretess enligt OSL kan komma att lämnas ut till en annan stat eller mellanfolklig organisation, måste man klarlägga förutsättningarna för skyddet av uppgifterna. För ett utbyte av sekretessbelagda uppgifter bör det dessutom finnas ett säkerhetsskyddsavtal med den andra staten eller organisationen. Av vår beskrivning ovan i avsnitt 7.3 framgår att det i svensk rätt inte uppställs några krav på att det ska finnas ett bindande säkerhetsskyddsavtal mellan Sverige och det land eller den mellanfolkliga organisation som ska erhålla uppgifter som omfattas av sekretess i Sverige, för att uppgifterna ska kunna lämnas ut. Däremot är ett säkerhetsskyddsavtal den enda möjligheten att med bindande verkan reglera att uppgifter som omfattas av sekretess i Sverige hanteras på ett säkert sätt av ett annat land eller en mellanfolklig organisation sedan uppgifterna överlämnats. Sveriges säkerhetsskyddsavtal med andra stater och mellanfolkliga organisationer publiceras normalt på regeringens webbplats under Sveriges internationella överenskommelser (SÖ).

Det övergripande syftet med ett säkerhetsskyddsavtal är att två eller flera länder (eller mellanfolkliga organisationer) på ett säkert sätt ska kunna utbyta uppgifter som berör nationell säkerhet. Under de senaste årtiondena har Sverige ingått bilaterala överenskommelser om säkerhetsskydd med ett trettiotal länder. Sverige har även ingått vissa multilaterala säkerhetsskyddsavtal, bl.a. ett avtal med de nordiska länderna<sup>22</sup>. Avtalen om säkerhetsskydd med Nato, Västeuropeiska unionen (WEU) och Europeiska rymdbyrå (ESA) liksom avtalet mellan EU:s medlemsländer om skydd för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kan också sägas utgöra säkerhetsskyddsavtal, även om dessa till sin konstruktion skiljer sig något från de bilaterala säkerhetsskyddsavtalen.

Säkerhetsskyddsavtalen har utvecklats över tiden från att avse enbart försvarshemliga uppgifter i försvarsmaterielsamarbeten till att numera även avse hemliga uppgifter från ett mer övergripande nationellt perspektiv. Fortfarande är det dock så att avtalens

---

<sup>22</sup> "Generellt säkerhetsskyddsavtal med Danmark, Finland, Island och Norge om ömsesidigt skydd och utbyte av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter", SÖ 2013:17.

tillämpning, åtminstone de bilaterala, till övervägande del berör försvarssektorn och mer explicit internationella försvarsmateriel-samarbeten, internationella militära insatser, försvarsunderrättelse-utbyte, internationellt försvarssamarbete och samarbeten inom försvars- och säkerhetsforskningen. Utvecklingen kan dock på sikt medföra en tillämpning av avtalen för andra typer av samarbeten som rör t.ex. internationell terroristbekämpning och internationella rymdfrågor.<sup>23</sup>

#### 7.4.2 Behörigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal

Enligt 10 kap. 1 § RF ska överenskommelser mellan Sverige och andra stater eller mellanfolkliga organisationer ingås av regeringen. Regeringen får enligt 10 kap. 2 § RF även ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. I 10 kap. 3 § RF anges att riksdagens godkännande krävs innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse som förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas, eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om. Även i andra fall krävs riksdagens godkännande innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse, om överenskommelsen är av större vikt. Regeringen kan dock avstå från att inhämta riksdagens godkännande, om rikets intresse kräver det. Regeringen ska då i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

#### 7.4.3 Innehållet i säkerhetsskyddsavtal

Som tidigare nämnts så är syftet med ett säkerhetsskyddsavtal att parterna ömsesidigt ska ge ett skydd för varandras skyddsvärda information. Detta innebär att avtalsvillkoren i huvudsak berör hur sådan information ska hanteras i olika situationer. Centralt i avtalen är en jämförelsetabell i vilken parternas märkning av den skyddsvärda informationen förtecknas och jämförs, t.ex. *top secret*, *secret*,

---

<sup>23</sup> Utredningen om säkerhetsskyddslagens betänkande, "En ny säkerhetsskyddslag" (SOU 2015:25), s. 168.

*confidential* och *restricted*. Vidare finns det bestämmelser som reglerar behörigheten till informationen. Det är även vanligt med begränsningar i användandet av informationen i form av en sekretessförpliktelse, se vidare om detta nedan. Utöver dessa centrala delar innehåller säkerhetsskyddsavtalen normalt även bestämmelser om industrisäkerhet, rutiner vid besök samt vilka åtgärder som ska vidtas när uppgifter från den andra parten kan ha röjts för obehöriga. Slutligen är det vanligt att avtalen innehåller en upplysningsbestämmelse om vilka myndigheter som är behöriga att hantera frågor som rör tillämpningen av avtalet. Det beskrivna avtalsinnehållet gäller för moderna bilaterala säkerhetsskyddsavtal. Äldre avtal har ibland en annan systematik. Detsamma gäller för avtal med mellanfolkliga organisationer som t.ex. Sveriges säkerhetsskyddsavtal med Nato, WEU och ESA. De sistnämnda saknar t.ex. en jämförelsetabell över parternas märkning av skyddsvärda uppgifter och är också mer kortfattade än de bilaterala avtalen.

När Sverige förhandlar internationella avtal för att få tillgång till sådana hemliga uppgifter som behövs för att tillgodose landets intressen är det inte ovanligt att motparten kräver att Sverige kan garantera att de uppgifter som erhålls enligt avtalet hanteras på ett visst angivet sätt i förhållande till utomstående. Enligt en grundläggande princip i Sverige är det den myndighet som förvarar en handling som självständigt ska pröva om handlingen kan lämnas ut (2 kap. 14 TF). I många andra länder tillämpas i stället en princip som på engelska benämns brukar kallas *originator control*. Enligt denna princip behövs ett skriftligt medgivande från ursprungs-innehavaren av en handling för att mottagaren av densamma ska få lämna uppgifterna vidare, offentliggöra eller omklassificera dem. Principen innebär således att ursprungsinnehavaren har rätt att kontrollera till vem handlingen lämnas ut, även efter det att den har överlämnats till exempelvis andra myndigheter eller andra länder. I enlighet med rättstraditionen i andra länder används ofta sådana bestämmelser om krav på ursprungsinnehavarens medgivande vid internationella överenskommelser som omfattar informationsutbyte, såväl inom som utom EU. I avtalstexter och EU-rättsakter brukar dessa bestämmelser formuleras på så sätt att den som tar emot en handling som innehåller hemliga uppgifter från ett annat land eller en mellanfolklig organisation inte får lämna handlingen vidare utan ursprungsinnehavarens skriftliga samtycke. Det före-

kommer också att internationella avtal och EU-rättsakter innehåller bestämmelser om ömsesidigt erkännande av sekretess, dvs. att uppgifter som Sverige har erhållit från en annan stat ska ges ett sekretesskydd som motsvarar det som uppgiften har hos den utlämnande myndigheten.

#### **7.4.4 Problematiken kring säkerhetsskyddsavtal och dess sekretessförbindelser**

Som utredningen redogjort för ovan innebär säkerhetsskyddsavtalens konstruktion i regel att två eller flera parter ömsesidigt åtar sig att skydda uppgifter som utbyts mellan parterna. Med parter avses i dessa sammanhang stater eller mellanfolkliga organisationer. Säkerhetsskyddsavtalen medför i sig ingen skyldighet att lämna ut hemliga uppgifter till den andra parten. Avtalen innehåller emellertid som nämnts i avsnitt 7.4.3 ovan ofta begränsningar av hur information som erhållits från ett land får användas av det mottagande landet.

Avtalsvillkor om originator control – som i det närmaste är att betrakta som en sekretessförbindelse – och ömsesidigt erkännande av sekretess kan dock medföra vissa komplikationer för svensk del, eftersom bestämmelser om sekretess utgör undantag från offentlighetsprincipen. För svenskt vidkommande reglerar offentlighets- och sekretesslagstiftningen uttömmande under vilka förutsättningar uppgifter – oavsett om de omfattas av ett säkerhetsskyddsavtal eller inte – får omfattas av sekretess. Andra bestämmelser än sådana som har stöd i denna lagstiftning är således oförenliga med svensk rätt. Avtalsvillkor om originator control och ömsesidigt erkännande av sekretess är dock inte ovanliga i de internationella avtal som Sverige ingår.

Problematiken kring avtalsvillkor om originator control och ömsesidigt erkännande av sekretess är dock främst teoretisk när det gäller de av Sverige ingångna säkerhetsskyddsavtalen. Enligt en relativt ny bestämmelse i 15 kap. 1 a § OSL gäller sekretess för uppgifter som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation. Sekretessen gäller, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten

eller avtalet försämrats om uppgiften röjs. Detta innebär ett visst stöd för att uppfylla förpliktelser om sekretess i internationella överenskommelser under förutsättning att bestämmelsens villkor är uppfyllda. Vidare torde bestämmelsen om utrikessekretess i 15 kap. 1 § OSL vara tillämplig på i stort sett samtliga uppgifter som överenskommelserna avser, eftersom ett otillåtet röjande av uppgifterna från svensk sida i strid med en folkrättslig förpliktelse måste kunna antas störa Sveriges förbindelser med landet i fråga. Att uppgifterna dessutom är skyddsvärda utifrån landets nationella säkerhet ger ytterligare stöd för en sådan tolkning.<sup>24</sup> För en utförligare redogörelse av ovan nämnda bestämmelser om sekretess hänvisas till avsnitt 6.2.3.

#### 7.4.5 Genomförande av säkerhetsskyddsavtal i svensk rätt

En självklar utgångspunkt för det internationella samarbetet är att samtliga parter säkerställer att de kan uppfylla ingångna avtal och andra förpliktelser. När Sverige har ingått ett internationellt avtal måste de förpliktelser som följer av avtalet givetvis uppfyllas. Säkerhetsskyddsavtal ingås av regeringen och träder för svensk del i regel i kraft vid undertecknandet. Avtalet är en traktat i Wienkonventionens 8 mening och är därför folkrättsligt bindande för Sverige. Avtalen får tolkas utifrån gällande rätt. I övrigt ansvarar regeringen för att nödvändiga åtgärder för avtalets genomförande och implementering.

---

<sup>24</sup> Se utredningen om säkerhetsskyddslagens betänkande "En ny säkerhetsskyddslag" (SOU 2015:25), s. 172.

## 8 Hemliga tvångsmedel

### 8.1 Inledning

Användandet av straffprocessuella tvångsmedel kräver normalt att en förundersökning har inletts, varpå tvångsmedlen används i brottsutredande syfte eller för att en rättegång i brottmål ska kunna genomföras. De bestämmelser som möjliggör användandet av straffprocessuella tvångsmedel under en pågående förundersökning återfinns främst i rättegångsbalken (RB). Enligt särskilda bestämmelser kan dock straffprocessuella tvångsmedel även användas i samband med underrättelseverksamhet utan att en förundersökning pågår. Sådana bestämmelser återfinns t.ex. i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Användandet av straffprocessuella tvångsmedel motiveras av intresset av att förebygga, förhindra, utreda och lagföra brott. Bland de straffprocessuella tvångsmedlen intar de hemliga tvångsmedlen en särställning eftersom den berörde inte är medveten om att åtgärder vidtas mot honom eller henne. Åtgärderna antas emellertid äga rum mot hans eller hennes vilja. De intrång i den personliga integriteten som åtgärderna innebär medför att de, även i avsaknad av tvång, betecknas som tvångsmedel.<sup>1</sup> De hemliga tvångsmedlen som i dag används är hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, kvarhållande (och kontroll) av försändelse samt hemlig rumsavlyssning. Även inhämtning enligt lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande

---

<sup>1</sup> Ekelöf, "Rättegång", tredje häftet, 7 uppl. 2006, s. 42.

myndigheternas underrättelseverksamhet har ansetts utgöra ett hemligt tvångsmedel.<sup>2</sup>

Vid all användning av tvångsmedel har man att beakta tre allmänna principer, nämligen ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Dessa principer gäller således alltid vid beslut om, och tillämpning av, tvångsmedlen. Enligt *ändamålsprincipen* får ett tvångsmedel endast användas för det ändamål som framgår av lagstiftningen. *Behovsprincipen* innebär att ett tvångsmedel endast får användas om det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Enligt *proportionalitetsprincipen* ska tvångsåtgärden även stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet.

Enligt våra direktiv ska vi, i den mån vi föreslår nya straffbestämmelser, även se över möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel för att förebygga, förhindra och utreda sådana brott. I avsnitten nedan redogör vi därför för de för detta uppdrag relevanta bestämmelserna om användandet av hemliga tvångsmedel som finns i RB och i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Därefter följer en redogörelse för de möjligheter till användning av hemliga tvångsmedel som följer av lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Kapitlet avslutas med en redovisning av pågående utredningsarbete på området.

## 8.2 Rättegångsbalkens regler om tvångsmedel

### 8.2.1 Allmänt

Under en förundersökning blir bestämmelserna om straffprocessuella tvångsmedel i 24–28 kap. RB tillämpliga. För vårt uppdrag är emellertid de s.k. hemliga tvångsmedlen av särskilt intresse. Dessa bestämmelser, t.ex. bestämmelser om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommu-

---

<sup>2</sup> Prop. 2011/12:55, ”De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation”, s. 111.



nikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning finns i 27 kap. RB.

### 8.2.2 Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden, som överförs i ett elektroniskt kommunikationsnät eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (27 kap. 18 § RB). Tvångsmedlet kan således tillämpas på alla former av kommunikation genom elektroniska kommunikationsnät och är tillämpligt på både muntlig och skriftlig kommunikation. Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ger också rätt att vidta sådana åtgärder som kan vidtas inom ramen för ett tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, se mer om detta nedan i avsnitt 8.2.3.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas vid förundersökning som rör

- ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år
- något av de brott som anges i 27 kap. 2 § andra stycket 2–7 RB, däribland högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b §§ BrB
- försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om gärningen är belagd med straff
- annat brott, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas om någon är skäligen misstänkt för ett brott och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen om brottet (27 kap. 20 § första stycket RB). Åtgärden får avse ett telefonnummer eller annan adress eller en viss kommunikationsutrustning som, under den tid som tillståndet av-

ser, innehas eller har innehafts av den misstänkte eller som annars kan antas ha använts eller komma att användas av denne. Åtgärden får också avse ett telefonnummer eller annan adress eller en viss kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte, under den tid som tillståndet avser, har ringt till eller på annat sätt kontaktat eller kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta (27 kap. 20 § första stycket RB). Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får inte ske av telefonsamtal eller andra meddelanden mellan den misstänkte och dennes försvarare. Om det framkommer under avlyssningen att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande ska avlyssningen avbrytas.

### 8.2.3 Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om meddelanden som överförs i ett elektroniskt kommunikationsnät eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område eller i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits (27 kap. 19 § första stycket RB). Genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får sådana meddelanden även hindras från att nå fram. Genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ges inte tillgång till uppgifter om innehållet i meddelanden. De uppgifter som kan hämtas in är i stället trafikuppgifter och lokaliseringuppgifter.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får användas om någon är skäligen misstänkt för brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader eller vissa särskilt angivna brott. Tvångsmedlet får användas också vid misstanke om försök, förberedelse eller stämpling till ovan nämnd brottslighet, om en sådan gärning är straffbelagd. Sedan den 1 juli 2012 får hemlig övervakning av elektronisk kommunikation även användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Sådan övervakning som innebär att uppgifter hämtas in om meddelanden får dock endast avse förfluten tid (27 kap. 20 § andra stycket RB). För att tvångsmedlet ska kunna tillåtas gäller i samtliga fall att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen.

### 8.2.4 Hemlig kameraövervakning

Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda tv-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbar utrustning används för optisk personövervakning vid förundersökning i brottmål utan att upplysning om övervakningen lämnas. Tvångsmedlet omfattar inte ljudupptagning.<sup>3</sup> De brott för vilka hemlig kameraövervakning får användas under en förundersökning är desamma som vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (27 kap. 20 a § RB). Övervakningen får som huvudregel, i likhet med hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, endast användas om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Åtgärden får därtill som huvudregel endast avse sådan plats där den skäligen misstänkte kan antas komma att uppehålla sig (27 kap. 20 b § RB). Om det inte finns någon skäligen misstänkt för brottet får dock hemlig kameraövervakning användas för att övervaka den plats där brottet har begåtts eller en nära omgivning till denna plats i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet (27 kap. 20 c § RB). Även i dessa fall krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

### 8.2.5 Hemlig rumsavlyssning

Med hemlig rumsavlyssning avses avlyssning eller upptagning som görs i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud, och avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller andra sammankomster som allmänheten inte har tillträde till (27 kap. 20 d § första stycket RB).

Hemlig rumsavlyssning får användas vid en förundersökning om

- brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år
- spioneri enligt 19 kap. 5 § BrB
- brott som avses i 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har

---

<sup>3</sup> Prop. 1995/96:85, "Hemlig kameraövervakning", s. 37 f.

begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning och det kan antas att brottet inte leder till endast böter

- försök, förberedelse eller stämpling till ovan nämnda brott, om en sådan gärning är belagd med straff
- annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år och det är fråga om vissa i 27 kap. 20 d § andra stycket BrB särskilt angivna brott, däribland människohandel, våldtäkt, våldtäkt mot barn, grovt koppleri, grov utpressning, grovt övergrepp i rättsak grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

Hemlig rumsavlyssning får användas om någon är skäligen misstänkt för något av ovan angivna brott och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen (27 kap. 20 e § första stycket RB). Åtgärden får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Avser åtgärden någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes, får hemlig rumsavlyssning användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där (27 kap. 20 e § andra stycket RB). Hemlig rumsavlyssning får inte ske av en plats som stadigvarande används eller är särskilt avsedd att användas

- för verksamhet som tystnadsplikt gäller för enligt 3 kap. 3 § TF eller 2 kap. 3 § YGL
- för verksamhet som bedrivs av advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter eller familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453 )
- av präster inom trossamfund eller av dem som har motsvarande ställning inom sådana samfund, för bikt eller enskild själavård (27 kap. 20 e § tredje stycket RB).

Hemlig rumsavlyssning får inte avse samtal eller annat tal där någon talar som, på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena RB, inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som har

sagts eller på annat sätt kommit fram. Om det under rumsavlyssningen kommer fram att det är fråga om ett sådant samtal eller tal, ska avlyssningen omedelbart avbrytas (27 kap. 22 § RB).

### 8.2.6 Beslut om hemliga tvångsmedel

Enligt RB är det domstolen, som på begäran av åklagare, får besluta om hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd till hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning skulle medföra fördröjning av väsentlig betydelse får åklagaren ge tillstånd till åtgärden. Ett sådant beslut av åklagaren ska emellertid genast anmälas hos rätten, som skyndsamt ska pröva om det finns skäl för åtgärden.

Rätten ska vid prövningen kalla till ett sammanträde, varvid ett offentligt ombud som utses av domstolen i vissa fall ska närvara för att bevaka enskildas integritetsintressen (27 kap. 28 § RB). Ombudet har rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet, att yttra sig och att överklaga rättens beslut.

Finner rätten att det saknas skäl för åtgärden ska den upphäva åklagarens beslut. Även i de fall åklagarens beslut har verkställts innan rätten har prövat ärendet ska rätten pröva om det har funnits skäl för åtgärden. Finner rätten att det har saknats sådana skäl får de inhämtade uppgifterna inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av övervakningen (27 kap. 21 a § RB).

Tiden för tillstånd får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet (27 kap. 21 § andra stycket RB). Tiden kan förlängas genom förnyade beslut. Ett tillstånd kan vidare förenas med villkor som begränsar användningen av tvångsmedlet.<sup>4</sup>

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om något av de aktuella tvångsmedlen, ska åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet (27 kap. 23 § RB).

---

<sup>4</sup> Se t.ex. prop. 1988/89:124, "om vissa tvångsmedelsfrågor", s. 54 f.

### 8.2.7 Underrättelse om avlyssning eller övervakning

Den som är eller har varit misstänkt för brott ska som huvudregel underrättas om sådan avlyssning eller övervakning som han eller hon har utsatts för (27 kap. 31 § första stycket RB). I vissa fall ska även innehavare av telefonnummer eller annan adress, om denna innehas av någon annan än den misstänkte, som har berörts av avlyssningen eller övervakningen underrättas (27 kap. 31 § andra och tredje stycket RB). Underrättelsen ska lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutades (27 kap. 31 § fjärde stycket RB). En underrättelse behöver dock inte lämnas till den som redan har fått del av uppgifterna eller om det med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse (27 kap. 31 § femte stycket RB). Om det gäller sekretess för uppgifterna ska underrättelsen skjutas upp till dess sekretess inte längre gäller (27 kap. 33 § första stycket RB). Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, får underrättelse till den enskilde underlåtas (27 kap. 33 § andra stycket RB). Vid förundersökning om vissa i 27 kap. 33 § tredje stycket RB särskilt angivna brott, däribland spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, vårdslöshet med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 10 a och 10 b §§ BrB, ska någon underrättelse inte ske.

### 8.2.8 Kvarhållande av försändelse

I 27 kap. RB finns också bestämmelser om kvarhållande av försändelse, en åtgärd som ibland benämns postkontroll. Rätten får enligt 27 kap. 9 § RB, på ansökan av en åklagare eller förundersökningsledare, förordna att en försändelse som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befordringsföretag ska hållas kvar när den kommer in till dess frågan om beslag har avgjorts. Förutsättningarna för att använda detta tvångsmedel är huvudsakligen knutna till reglerna om beslag (27 kap. 1–3 §§ RB).

Av reglerna om beslag framgår bl.a. att ett föremål får tas i beslag om det skäligen kan antas ha betydelse för en utredning om brott

eller vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott. En försändelse som finns hos ett post- eller telebefordringsföretag får emellertid endast tas i beslag om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller därutöver och försändelsen hade kunnat tas i beslag hos mottagaren (27 kap. 3 § RB).

Ett förordnande om kvarhållande får inte avse längre tid än en månad från den dag då förordnandet delgavs befordringsföretaget. Om det finns behov av en förlängning av den beslutade tiden kan ett nytt förordnande meddelas. När en försändelse hållits kvar ska befordringsföretaget utan dröjsmål göra en anmälan hos den som har begärt förordnandet, varpå han eller hon omedelbart ska pröva om beslag ska ske. Kvarhållandet är hemligt i den meningen att den misstänkte eller annan som drabbas av åtgärden inte ska underrättas om den. Det bör dock anmärkas att huvudregeln om att den från vilken beslag sker utan dröjsmål ska underrättas om beslaget – om han eller hon inte är närvarande vid beslaget – inte gäller vid beslag av en försändelse hos ett befordringsföretag. I stället ska underrättelse lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen (27 kap. 11 § RB). Detta beror på att syftet med åtgärden annars skulle förfelas.

## **8.3 Regler om hemliga tvångsmedel utanför rättegångsbalken**

### **8.3.1 Allmänt**

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 om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

### 8.3.2 Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (2007 års lag om preventiva tvångsmedel) reglerar möjligheten att använda hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och kvarhållande av försändelse för att förhindra brott. Enligt lagen får ovan nämnda tvångsmedel användas om det med hänsyn till omständigheterna finns påtaglig risk att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa i lagen angivna brott (1 §). Tvångsmedlet måste vidare vara av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslighet som lagen omfattar. Dessutom måste skälen för åtgärden uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som tillståndet avser eller för något annat motstående intresse (5 §).

Bland de brott som lagen omfattar kan nämnas sabotage, mordbrand, flygplatssabotage, uppror, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och terroristbrott. Även mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov och olaga frihetsberövande kan utgöra grund för tvångsmedelsanvändning enligt lagen om brotten begås i avsikt att påverka offentliga organ eller journalister att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd (1 §).

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får endast avse ett telefonnummer eller annan adress eller viss elektronisk kommunikationsutrustning, som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehafts av den för tvångsmedlet aktuella personen eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller ett telefonnummer eller annan adress eller elektronisk kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att denna person under den tid tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta (2 §). På samma sätt får kameraövervakning endast avse en plats där den för tvångsmedlet aktuella personen kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats (3 §).

Det är förbjudet att avlyssna samtal eller annat meddelande där någon som yttrar sig inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som har sagts eller på annat sätt framkommit på grund av bestäm-



melserna i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena RB. Om det under avlyssningen framkommer att det är fråga om sådant samtal eller meddelande ska avlyssningen avbrytas (11 §).

Om det vid tvångsmedelsanvändning enligt lagen har kommit fram uppgifter om annan brottslig verksamhet än den som omfattas av tillståndet, s.k. överskottsinformation, får uppgifterna endast användas för att utreda brottet om det är fråga om ett sådant brott för vilket tillstånd enligt lagen hade kunnat beviljas eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om en sådan gärning är belagd med straff, eller annat brott, om det är föreskrivet fängelse i tre år eller däröver för brottet. Uppgifter under avlyssning om ett förestående brott får emellertid alltid användas för att förhindra brottet (12 §).

Frågor om tvångsmedel enligt lagen prövas av Stockholms tingsrätt efter ansökan av åklagare (6 §). Rätten ska vid prövningen kalla till ett sammanträde, vid vilket ett offentligt ombud som utses av domstolen i vissa fall ska närvara för att bevaka enskildas integritetsintressen. Ombudet har rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet, att yttra sig och att överklaga rättsens beslut.

Kan det befaras att inhämtande av rättsens tillstånd skulle medföra fördröjning eller annan olägenhet av väsentlig betydelse får åklagaren ge tillstånd till åtgärden. Ett sådant beslut av åklagaren ska emellertid genast anmälas hos rätten, som skyndsamt ska pröva om det finns skäl för åtgärden. Finner rätten att det saknas sådana skäl ska den upphäva åklagarens beslut. Även i de fall åklagarens beslut har verkställts innan rätten har prövat ärendet ska rätten pröva om det har funnits skäl för åtgärden. Finner rätten att det har saknats sådana skäl får de inhämtade uppgifterna inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av övervakningen (6 a §).

Tiden för ett tillstånd till tvångsmedel enligt lagen får inte bestämmas längre än nödvändigt och får i tid inte överstiga en månad från beslutet (7 §). En begäran om förlängning hanteras på samma sätt som den ursprungliga ansökan.

Den som varit utsatt för tvångsmedel som syftat till att förhindra mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, mäniskorov eller olaga frihetsberövande i avsikt att påverka offentligt organ eller den som bedriver journalistik i dennes yrkesutövning ska som huvudregel underrättas om åtgärden (16 §). Om åtgärden har

avsett ett telefonnummer, annan adress, elektronisk kommunikationsutrustning eller en plats som innehas av någon annan ska även denne underrättas. Vid hemlig kameraövervakning behöver dock innehavaren av en sådan plats till vilken allmänheten har tillträde inte underrättas. Underrättelsen ska lämnas så snart det kan ske efter att det ärende i vilket åtgärden vidtogs avslutades. En underrättelse behöver inte lämnas till den som redan har fått del av uppgifterna eller om det med hänsyn till omständigheterna uppenbarligen är utan betydelse. Om det gäller sekretess för uppgifter i underrättelsen, ska underrättelsen skjutas upp till dess sekretess inte längre gäller. Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att det ärende i vilket åtgärden vidtogs avslutades, får underrättelsen underlåtas. I dessa fall ska i stället Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden underrättas om beslutet att inte lämna någon underrättelse.

### **8.3.3 Lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet**

Lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) reglerar förutsättningarna för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att i hemlighet hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet (1 § inhämtningslagen). Uppgifter får hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott vilka har ett straffminimum på fängelse i minst två år och skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig mot eller för något annat motstående intresse (2 § inhämtningslagen).

Inhämtning av uppgifter är också möjlig vid brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt angivna samhällsfarliga brott inom Säkerhetspolisens ansvarsområde vilka har ett lägre straffminimum än två år, däribland spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 5 och 8 §§, 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket BrB

(3 § inhämtningslagen). När bestämmelsen i 3 § inhämtningslagen infördes den 1 juli 2012 gavs den en begränsad giltighetstid till utgången av 2013. Bestämmelsens giltighetstid har förlängts vid fyra tillfällen och gäller nu till utgången av 2019.<sup>5</sup>

De övervakningsuppgifter som omfattas av lagen motsvarar väsentligen de som kan komma åt genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (1 § inhämtningslagen). En viktig begränsning jämfört med det sistnämnda tvångsmedlet är dock att det, beträffande meddelanden, endast är historiska uppgifter som får hämtas in.

Beslut om inhämtning av uppgifter fattas av myndigheten (4 § inhämtningslagen). Myndighetschefen får delegera rätten att fatta beslut om inhämtning till en annan anställd vid myndigheten som har den särskilda kompetens, utbildning och erfarenhet som behövs.

Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, när det gäller tid som infaller efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet (5 § inhämtningslagen). När det inte längre finns skäl för beslutet, ska beslutet omedelbart hävas. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska underrättas om ett beslut om inhämtning enligt lagen (6 §).

Uppgifter som framkommer vid inhämtning enligt lagen får endast användas i en förundersökning efter tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Utan ett sådant tillstånd får dock uppgifterna ligga till grund för beslut om att inleda en förundersökning (8 §).

Om det vid inhämtning av uppgifter enligt lagen framkommer uppgifter om annan brottslig verksamhet än som omfattas av beslutet om inhämtning, får uppgifterna användas för att förhindra brott (7 §).

## 8.4 Lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål

Lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål är tillämplig på samarbete som tar sikte på rättsliga förfaranden som gäller utredning om och lagföring för brott och reglerar främst vilka åtgärder

---

<sup>5</sup> Se prop. 2012/13:180, "Fortsatt giltighet av de tidsbegränsade lagarna om hemliga tvångsmedel", prop. 2013/14:237, "Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott", prop. 2015/16:177, "Fortsatt giltighet av tidsbegränsad bestämmelse i inhämtningslagen" och prop. 2016/17:186, "Fortsatt giltighet av en tidsbegränsad bestämmelse i inhämtningslagen".

Sverige kan bistå andra stater med och vilka förutsättningar som gäller för sådant bistånd. Med stöd av lagens bestämmelser kan även Sverige begära rättslig hjälp i brottmål utomlands. I lagen föreskrivs bl.a. vad åklagaren har att iaktta vid en ansökan om rättslig hjälp till annan stat och vart ansökan ska skickas. Enligt 1 kap. 2 § kan rättslig hjälp enligt lagen bl.a. omfatta

- hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation
- tekniskt bistånd med hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation
- tillstånd till gränsöverskridande hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation
- hemlig kameraövervakning
- hemlig rumsavlyssning.

Tillstånd till sådana åtgärder i Sverige – utförd av svenska myndigheter – lämnas under samma förutsättningar som gäller för motsvarande åtgärder under en svensk förundersökning, enligt RB eller annan lag eller författning, med beaktande av de särskilda bestämmelser som finns i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål (2 kap. 1 §). Utgångspunkten i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål är att Sverige ska kunna bistå andra stater med alla de åtgärder som är möjliga att vidta i en svensk förundersökning eller rättegång.

För att vissa åtgärder ska kunna vidtas i Sverige krävs att den gärning som ansökan avser motsvarar ett brott enligt svensk lag. Ett sådant krav på dubbel straffbarhet ställs upp vid alla hemliga tvångsmedel såsom när en ansökan avser hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, tillstånd till gränsöverskridande hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning (2 kap. 2 §). En ansökan om rättslig hjälp i form av hemliga tvångsmedel handläggs av åklagare. Åklagaren ska genast pröva om det finns förutsättningar för den begärda åtgärden och ansöka om rättens tillstånd eller, när det får ske enligt 27 kap. 21 a § RB, själv besluta om åtgärden (4 kap. 25, 27 och 28 a §§). Vid prövningen om en åtgärd kan vidtas i Sverige ska gärningen bedö-

mas enligt svensk rätt. Om en begäran om rättslig hjälp bifalls, kan beslutet förenas med de villkor som är påkallade med hänsyn till enskildas rätt eller som är nödvändiga från allmän synpunkt. Sådana villkor får inte ställas upp om de strider mot en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige (5 kap. 2 §).

## **8.5 Tidigare och pågående utredningar om möjligheten att använda hemliga tvångsmedel**

### **8.5.1 Utredningen om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (Ju 2014:L)**

Regeringen gav i september 2014 en särskild utredare i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området. Utredaren redovisade sitt uppdrag i december 2015 i promemorian ”*En europeisk utredningsorder*” (Ds 2015:57). I promemorian föreslås att det ska införas en ny lag om europeisk utredningsorder. Den nya lagen ersätter motsvarande bestämmelser i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål, lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut och lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar. Det föreslås även ändringar i annan lagstiftning som påverkas av direktivet.

En europeisk utredningsorder är ett beslut som fattas i en medlemsstat (den utfärdande staten) inom ramen för ett pågående eller kommande straffrättsligt förfarande och som innebär att en annan medlemsstat (den verkställande staten) ska hämta in och överlämna bevisning som finns i den staten. Utgångspunkten är att den verkställande staten ska godta beslutet utan någon egen närmare prövning. Direktivet innehåller bestämmelser som riktar sig både till den utfärdande staten och till den verkställande staten. En svensk åklagare eller domstol ska kunna utfärda en europeisk utredningsorder och översända den till en annan medlemsstat. Utfärdande får ske om den åtgärd som bedöms vara nödvändig för att få tag på be-

visningen hade varit möjlig att vidta i Sverige under motsvarande förutsättningar.

I promemorian lämnas förslag på reglering av förfarandet och förutsättningar för att översända en europeisk utredningsorder från Sverige till en annan medlemsstat i EU. I promemorian lämnas också förslag till reglering av förfarandet och förutsättningarna för erkännande och verkställighet i Sverige när en europeisk utredningsorder översänds hit, dvs. när Sverige är verkställande stat. Enligt den föreslagna lagen ska åklagare eller domstol pröva om en utländsk utredningsorder ska erkännas och verkställas här. I den föreslagna lagen fastslås vidare kriterier för när ett erkännande ska få ske, hur prövningen ska gå till och hur en utländsk utredningsorder ska verkställas i Sverige.

Promemorian har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

### **8.5.2 Utredningen om hemlig dataavläsning (Ju 2016:12)**

Under senare år har den ökande internationaliseringen i kombination med teknikutvecklingen och en tilltagande internetanvändning inneburit att kriminaliteten delvis har ändrat karaktär. Internet erbjuder lättillgängliga kontaktytor för brottsplanering inom och utom landets gränser och utgör bl.a. en etablerad plattform för våldsbejakande extremism och terrorismpropaganda. Viss typ av kriminalitet har vidare internet som brottsplats. Utvecklingen innebär även att förutsättningarna för att förhindra brott och säkra bevis för begångna brott har förändrats radikalt. Uppgifter om elektronisk kommunikation och andra elektroniska spår är i dag helt nödvändiga för brottsbekämpningen. Samtidigt har teknik- och kommunikationsutvecklingen under de senaste åren begränsat det praktiska användningsområdet för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Som vi redogjort för ovan används hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation av de brottsbekämpande myndigheterna för att komma åt innehållet i kommunikation mellan individer. Nuvarande lagstiftning tillåter hemlig avlyssning av såväl traditionell telefoni som internetbaserad kommunikation, t.ex. IP-telefoni, e-post och sociala medier. Eftersom den internetbaserade kommunikationen mellan individer allt oftare krypteras när den skickas

från en avsändare till en mottagare får myndigheterna emellertid ofta bara tillgång till krypterad information inom ramen för ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. För leverantörer av internetbaserade tjänster finns det, till skillnad från för leverantörer av traditionell telefoni, inte någon skyldighet att anpassa sina tekniska system så att de kan lämna ut kommunikation som de krypterar i sina nät till brottsbekämpande myndigheter i klartext. De brottsbekämpande myndigheterna har inte någon egen möjlighet att dekryptera kommunikation i realtid. Det är inte heller realistiskt för myndigheterna att bygga upp och underhålla en sådan teknisk förmåga i förhållande till de olika operatörernas system.

Det finns även andra tekniska svårigheter med att avlyssna internetbaserad kommunikation inom ramen för ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Det beror framför allt på att enskilda personer enkelt kan köpa anonymiseringstjänster som skyddar deras identitet, IP-adress, på nätet så att kommunikationen blir helt anonym. Teknikutvecklingen har också medfört att det inte längre är självklart att en viss IP-adress motsvarar en enskild abonnent. Flera abonnenter kan dela på en och samma adress vilket medför att IP-adressen inte är synonym med den misstänktes identitet på nätet. Den stora mängden krypterad information på nätet innebär också att det kan vara svårt för de brottsbekämpande myndigheterna att identifiera vad som är kommunikation mellan individer i det samlade flödet.

En effektiv brottsbekämpning förutsätter att de brottsbekämpande myndigheterna har ändamålsenliga verktyg för att bekämpa brott. Flera länder tillåter att de brottsbekämpande myndigheterna använder sig av hemlig dataavläsning som metod. Det finns emellertid inte någon fastställd definition av hemlig dataavläsning. Här kan begreppet definieras som en metod för de brottsbekämpande myndigheterna att med någon form av tekniskt hjälpmedel i hemlighet bereda sig tillgång till en dator eller annan teknisk utrustning som används för kommunikation och därigenom få besked om hur utrustningen används i realtid och vilken information som finns i den. Detta kan t.ex. ske genom att en hård- eller mjukvara placeras, antingen fysiskt eller elektroniskt, via en eller flera trojaner, i en användares tekniska utrustning. I Danmark har hemlig dataavläsning använts sedan 2002. I Finland möjliggör relativt ny lagstiftning hemlig dataavläsning. Också Tyskland använder sig av en sådan

metod. De olika länderna har reglerat metoden på olika sätt. Norge arbetar för närvarande med ett lagförslag om hemlig dataavläsning som ska presenteras för Stortinget.

Mot bakgrund av ovanstående teknik- och samhällsutveckling gav regeringen den 12 maj 2016 en särskild utredare i uppdrag att undersöka om bestämmelser om hemlig dataavläsning bör införas i svensk rätt för att säkerställa att de brottsbekämpande myndigheterna kan upprätthålla sin förmåga att bekämpa brott. Enligt uppdraget ska utredaren bl.a. ta reda på om det finns ett behov av hemlig dataavläsning, undersöka om hemlig dataavläsning skulle vara en effektiv metod för att bekämpa terroristbrottslighet och andra allvarliga brott, klargöra om intresset av att upprätthålla ett starkt skydd för den personliga integriteten ger utrymme för att tillåta hemlig dataavläsning, analysera om det är lämpligt att införa hemlig dataavläsning som ett nytt straffprocessuellt tvångsmedel, och lämna fullständiga förslag till författningsändringar eller andra förändringar oavsett vad analysen föranleder. Uppdraget ska redovisas senast den 13 november 2017.

### **8.5.3 Datalagringsutredningen (Ju 2014:25)**

Den 26 juni 2014 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera inhämtningslagen. Enligt utredningens direktiv skulle utredningen bl.a. kartlägga tillämpningen av lagen och analysera vilken nytta den har lett till i den brottsbekämpande verksamheten och vilken inverkan lagen har haft på enskildas personliga integritet. Med utgångspunkt i kartläggningen och analysen skulle utredningen överväga om de rättssäkerhetsåtgärder och integritetsstärkande åtgärder som vidtogs när lagen infördes har varit tillräckliga eller om det finns behov av andra sådana åtgärder. Utredningen skulle också analysera Säkerhetspolisens behov av en möjlighet enligt inhämtningslagen att hämta in uppgifter i under rättelseverksamhet avseende brottslig verksamhet som innefattar vissa samhällsfarliga brott och lämna förslag på hur detta behov bör tillgodoses och balanseras mot integritetsintresset. Slutligen skulle utredningen också föreslå de förändringar som bedöms lämpliga för att stärka skyddet för den personliga integriteten i förhållande



till reglerna om lagring av uppgifter enligt vissa bestämmelser i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK).

Utredningen, som överlämnade sitt betänkande ”*Datalagring och integritet*” i mars 2015, föreslog bl.a. att bestämmelsen i 3 § inhämtningslagen skulle permanentas. Som skäl angavs bl.a. att det genom utredningens kartläggning har kommit fram att tillämpningen av inhämtningslagen har lett till beaktansvärd nytta i samband med underrättelsearbete avseende brottslig verksamhet som innefattar flera av de brott som i dagsläget omfattas av bestämmelsen. Det fanns inte heller något som tydde på att Säkerhetspolisens behov av en särskild inhämtningsmöjlighet i enlighet med bestämmelsen skulle minska inom överskådlig tid<sup>6</sup>. Betänkandet har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

Efter att utredningen avslutade sitt arbete begärde Kammarrätten i Stockholm EU-domstolens svar på frågan om de svenska reglerna om datalagring och om tillgången till lagrade uppgifter stämmer överens med EU-rätten. Mot bakgrund av den pågående processen i EU-domstolen och i avvaktan på att lagstiftningsärendet kunde slutföras förlängdes bestämmelsens giltighetstid till utgången av 2017.<sup>7</sup>

Genom sin dom den 21 december 2016 (förenade målen C-203/15 och C-698/15) klargjorde EU-domstolen att svensk rätt inte stämmer överens med EU-rätten på ett flertal punkter. EU-domstolens slutsats var bl.a. att en generell och odifferentierad lagring av uppgifter om elektronisk kommunikation inte är förenlig med EU-rätten. Domstolen framhöll bl.a. att dessa uppgifter sammantagna kan göra det möjligt att dra mycket precisa slutsatser om privatlivet för de personer vars uppgifter har lagrats, och att kartlägga de berörda personerna på ett sätt som är lika känsligt ur integritetssynpunkt som själva innehållet i kommunikationerna. Domstolen gjorde även vissa uttalanden om förutsättningarna för de brottsbekämpande myndigheternas åtkomst till lagrade uppgifter samt om säkerheten för uppgifterna. Regeringen har därför gett en särskild utredare i uppdrag att se över regelverket och föreslå de förändringar som är nödvändiga (dir. 2017:16). Utredningen, som har tagit namnet Utredningen om datalagring och EU-rätten (Ju 2017:04), ska redo-

<sup>6</sup> Datalagringsutredningens betänkande, ”*Datalagring och integritet*” (SOU 2015:31), s. 312.

<sup>7</sup> Prop. 2015/16:177, ”*Fortsatt giltighet av tidsbegränsad bestämmelse i inhämtningslagen*”.

visa sitt uppdrag i denna del senast den 9 oktober 2017, se vidare om utredningen och dess uppdrag i nästa avsnitt.

Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen sker från den som enligt LEK tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst. Det slutliga ställningstagandet till vilken giltighet och utformning bestämmelser om inhämtning ska ha kommer att påverkas av de förslag som Utredningen om datalagring och EU-rätten förväntas lämna. Då lagstiftningsarbetet inte bedöms kunna avslutas innan utgången av 2017 har giltighetstiden av 3 § inhämtningslagen på nytt förlängts, nu till utgången av 2019.<sup>8</sup>

#### **8.5.4 Utredningen om Datalagring och EU-rätten (Ju 2017:04)**

Leverantörer av allmänna kommunikationsnät och allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster (leverantörerna) ska enligt LEK lagra vissa uppgifter om bl.a. telefonsamtal, internettrafik och meddelandehantering för att uppgifterna ska kunna användas vid brottsbekämpning. Villkoren för de brottsbekämpande myndigheternas inhämtning av dessa uppgifter regleras närmare i LEK, RB och inhämtningslagen.

Den 16 februari 2017 beslutade regeringen, som framgått ovan, att utse en särskild utredare som ska se över bestämmelserna om skyldigheten att lagra uppgifter om elektronisk kommunikation som gäller för leverantörer av allmänna kommunikationsnät och allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster, samt bestämmelserna om de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till sådana uppgifter. Översynen ska ske i syfte att anpassa det svenska regelverket till EU-rätten såsom den uttolkats av EU-domstolen i förhandsavgörandet i de förenade målen C-203/15 och C-698/15. Utredaren ska föreslå de förändringar som är nödvändiga för att det svenska regelverket ska vara proportionerligt och ha en ändamålsenlig balans mellan skyddet för enskildas personliga integritet och behovet av uppgifter för att kunna förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra brott. Utredaren ska också se över rätts-

---

<sup>8</sup> Prop. 2016/17:186, "Fortsatt giltighetstid av en tidsbegränsad bestämmelse i inhämtningslagen".

säkerhetsgarantierna och mekanismerna som ska skydda den personliga integriteten när hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller på annat sätt samhällsfarlig brottslighet används. Uppdraget ska redovisas senast den 16 augusti 2018. Den del av uppdraget som ges med anledning av EU-domstolens förhandsavgörande om data-lagring ska delredovisas senast den 9 oktober 2017.



## 9 Svensk straffrättslig jurisdiktion

### 9.1 Inledning

I samband med att exempelvis FN, EU eller Nato fattar beslut om en mission beslutas också om mandatet för insatsen där uppgifter och befogenheter fastslås, se närmare om detta i avsnitt 3.3.2. I samband med detta ingår den ansvariga organisationen och motagarlandet vanligen också en särskild överenskommelse, enligt engelsk förkortning en s.k. SOFA (Status of Forces Agreement) eller en s.k. SOMA (Status of Mission Agreement), som regelmässigt undantar brott som begåtts av utsända personer från motagarlandets straffrättsliga jurisdiktion. En sådan överenskommelse bygger dock på förutsättningen att någon annan stat har straffrättslig jurisdiktion över eventuella brott som begås av de utsända.

Svensk domstols behörighet regleras i huvudsak i 2 kap. brottsbalken (BrB). Av bestämmelserna i 2 kap. 1 § BrB framgår att svenska domstolar alltid har domsrätt över brott som är begångna i Sverige. I 2 kap. 4 § BrB stadgas att brott ska anses begånget där den brottsliga handlingen företogs, där brottet fullbordades eller, vid försök, där det avsedda brottet skulle ha fullbordats. Därutöver ger regelverket svenska domstolar en formellt sett mycket vidsträckt behörighet att döma också över brott som har begåtts utomlands (extraterritoriell lagstiftning). Behörigheten att döma över utomlands begångna brott är i vissa avseenden underkastad begränsningar i form av exempelvis krav på åtalsförordnande av regeringen, eller den regeringen bemyndigat till detta, för att åtal ska få väckas. En annan begränsning är att s.k. dubbel straffbarhet ska föreligga. Med det menas att gärningen ska vara straffbar i såväl Sverige som i det land där den begicks.

Av våra direktiv följer att vi, för det fall vi föreslår en ny straffrättslig reglering, ska ta ställning till möjligheterna att vid svensk

domstol döma över gärningar begångna utomlands. I följande avsnitt lämnas därför en översiktlig redogörelse för jurisdiktionsreglernas folkrättsliga bakgrund, brottsbalkens regler om jurisdiktion och tidigare lagstiftningsärenden på området.

## 9.2 Den folkrättsliga bakgrunden

### 9.2.1 Allmänt

I folkrättsliga sammanhang kan termen jurisdiktion omfatta olika aspekter av myndighetsutövning. Jurisdiktion delas ofta in i *legislativ jurisdiktion* (lagstiftningsmakten), *judiciell jurisdiktion* (rättskipning genom domstolar samt beslut av administrativa myndigheter) och *exekutiv jurisdiktion* (verkställighet).<sup>1</sup> Medan exekutiv jurisdiktion i princip alltid är territoriellt begränsad, finns det vid legislativ och judiciell jurisdiktion en viss rätt till extraterritoriell tillämpning. I vissa länder – såsom inom anglosaxisk rättstradition (common law) – sammanfaller i princip den legislativa och judiciella jurisdiktionen. Det innebär att det vid brott inom nationell rätt också föreligger domsrätt och tvärtom. I andra länder – däribland Sverige – är däremot det materiella brottsbegreppet i princip vidare än domsrätten eller den judiciella jurisdiktionen. Nedan kommer vi att behandla frågor kring domsrätt och avgränsningen av nationell domstols behörighet att döma över gärningar som utgör brott enligt nationell lagstiftning. Begreppet jurisdiktion kommer således att användas i denna betydelse.

En svensk domstol ska, om den är behörig, alltid tillämpa svensk straffrätt. Svensk domstol kan emellertid också behöva beakta innehållet i utländsk rätt, t.ex. vid tillämpningen av regler om dubbel straffbarhet. Utländsk rätt kan också komma att vägas in vid prövning av s.k. åtalsförordnande (se vidare om detta nedan) och vid bestämmande av påföljd.

Frågor om jurisdiktion har ett nära samband med frågor om immunitet, eftersom immunitet för handlingar begångna utomlands ofta grundar sig på ett åtagande för en sändande stat att samtidigt upprätthålla full jurisdiktion över de utsända.

---

<sup>1</sup> Se t.ex. Eck, Bring, Hjerner, "Folkerätten", 4:e uppl. s. 405.

Vid utformningen av domsrätsreglerna måste man också beakta de bestämmelser som olika stater tillämpar för utlämning. Enligt principen ”aut dedere”, ”aut judicare” ska en stat, inom vars område en person misstänkt för brott i en annan stat befinner sig, vid begäran antingen utlämna den misstänkte eller själv inleda lagföring. En följd av detta är att omfattande utlämningsregler tillåter begränsade domsrätsregler och vice versa.

## 9.2.2 Jurisdiktionsprinciper

Nationell domsrätt förutsätter i princip att den konkreta gärningen har någon form av anknytning till domstolsstaten. De anknytningsgrunder som folkrättsligt anses ge en nation domsrätt brukar sammanfattas i ett antal principer.<sup>2</sup>

Den grundläggande *territorialitetsprincipen* innebär att en stat har jurisdiktion över brott begångna på det egna territoriet. Anknytningen till staten utgörs således av gärningsorten. Principen anses gälla oinskränkt även om den kan begränsas genom främst regler om immunitet.

Enligt *flaggstatsprincipen* har en stat dessutom domsrätt över brott som har begåtts på fartyg eller luftfartyg som är registrerade i den staten. Anknytningen till staten grundar sig alltså på registreringen. Principen härrör ursprungligen från tanken att ett fartyg är

---

<sup>2</sup> I de flesta internationella konventioner som reglerar jurisdiktionsfrågor finns inledningsvis en bestämmelse om skyldighet att etablera domsrätt i överensstämmelse med folkrättsliga anknytningsprinciper. Normalt föreskrivs en skyldighet för de fördragsslutande staterna att se till att de kan utöva domsrätt över brott som omfattas av överenskommelsen och som begås på det egna territoriet (*territorialitetsprincipen*). Skyldigheten omfattar vanligen även brott begångna på egna fartyg eller luftfartyg (*flaggprincipen*). Ofta innehåller konventionerna därutöver även uttryckliga förpliktelser att kunna utöva domsrätt även över brott begångna av statens medborgare utanför dess territorium (den s.k. *aktiva personalitetsprincipen*). Så är t.ex. fallet enligt FN:s narkotikakonvention och de inom EU ingångna avtalen om ekonomiska brott och annan organiserad brottslighet, bl.a. EU:s bedrägerikonvention. I många överenskommelser, bl.a. den europeiska konventionen om bekämpande av terrorism, finns härutöver en skyldighet att säkerställa domsrätt över brott i de fall den misstänkte befinner sig på statens territorium och staten inte utlämnar denne till någon som har jurisdiktion på annan grund (*principen om ställföreträdande straffrättskipning*). Enligt Romstadgan åligger det varje stat att döma över de mest allvarliga brotten som angår hela det internationella samfundet (*universalitetsprincipen*). Universalitetsprincipen återfinns också i bl.a. Genèvekonventionerna och folkmordskonventionen. Denna jurisdiktionsrätt torde dock följa redan av allmän folkrätt, dvs. jus cogens. Vid sidan av förpliktelser som ålägger jurisdiktion finns det i konventioner ofta stadganden om tillåten jurisdiktion. Sådan reglering avser ofta en rätt för staten att lagföra brott mot statens egna eller till staten knutna personers intressen (*statskyddsprincipen* och den s.k. *passiva personalitetsprincipen*).

ett ”flytande territorium” och ansågs tidigare i viss mån vara ett specialfall av territorialitetsprincipen.

Den s.k. *aktiva personalitetsprincipen* tillerkänner även en stat jurisdiktion över brott begångna av dess egna medborgare, oavsett var de begås. Vanligtvis omfattas även brott som har begåtts av personer med enbart hemvist i staten. Enligt den aktiva personalitetsprincipen har således brottet anknytning till staten genom gärningsmannen. Vissa stater – däribland Sverige – utlämnar aldrig sina egna medborgare, men tillerkänner i gengäld sina domstolar i det närmaste en total domsrätt över brott som dess medborgare eller personer med hemvist i staten har begått utomlands. Det ska i detta sammanhang dock nämnas att Sverige vid en europeisk arresteringsorder allt som oftast överlämnar sina egna medborgare till andra medlemsstater i EU för att han eller hon ska avtjäna en redan utdömd påföljd i det andra landet eller för att personen ska lagföras där.

När domsrätten utövas med stöd av den s.k. *passiva personalitetsprincipen* grundar sig denna på att brottet riktar sig mot ett enskilt intresse i den aktuella staten. I dessa fall är det därmed brottsoffret eller angreppsobjektet som utgör anknytningen till staten. Ett land som tillämpar denna princip kan således utöva domsrätt när en person som har anknytning till staten genom exempelvis medborgarskap har utsatts för ett brott utomlands.

*Statskyddsprincipen* ger vidare en stat jurisdiktion över brott riktade mot staten själv eller annat offentligt intresse i staten. Anknytningspunkten är därmed staten själv. Principen anses numera vara allmänt accepterad, åtminstone beträffande allvarliga brott riktade mot statens egen säkerhet. Dess förenlighet med folkrätten har emellertid ifrågasatts, och det kan anföras skäl för att den ska användas restriktivt. Ett sådant skäl är att det vid tillämpning av denna princip inte kan uppställas något krav på dubbel straffbarhet, då brott riktade mot en viss stats inre säkerhet vanligen inte utgör brott i andra stater. Principen inkräktar därmed på andra staters suveränitet över det egna territoriet. Avsteg från kravet på dubbel straffbarhet kan också drabba den enskilde, som kan komma att dömas för en gärning som inte är kriminaliserad på gärningsorten. Gärningsmannen kan helt sakna anknytning till domstolsstaten och kan vara omedveten om att gärningen där utgör ett brott. Dessutom riskerar gärningsmannen att dömas för samma gärning mer än en gång, eftersom utländska domar vanligen inte hindrar ny lag-



föring för samma gärning (jfr förbudet mot *ne bis in idem* nedan) i fall då den kränkta staten utövar domsrätt med stöd av statskyddsprincipen.<sup>3</sup> Vilka brottstyper som kan komma att omfattas av principen är omtvistat. Den brukar tillämpas åtminstone vid brott som hotar landets militära och politiska säkerhet. Vanligen anses även brott som penningförfalskning, människosmuggling och allvarligare fall av narkotikasmuggling omfattas av principen. Också brott begångna mot och av statstjänstemän brukar anses motivera jurisdiktion på denna grund.<sup>4</sup>

Tillämpning av *universalitetsprincipen* innebär att domsrätten grundar sig på brottets karaktär oberoende av vem som har begått det och var det har skett. Principen bygger på tanken att vissa brott (bl.a. folkmord) är sådana att det ligger i hela världssamfundets intresse att de lagförs. Detta intresse gör att de anses ha anknytning till varje stat.

*Principen om ställföreträdande straffrättskipning* innebär att jurisdiktionen inte utövas i domstatens omedelbara intresse. Utövandet sker i stället i ett annat lands intresse såsom ett led i det internationella samarbetet mot brott. Anknytningen till domstaten är därmed inte självständig utan härledd från en traktatförpliktelse eller en begäran från en annan stat i vilken brottet är begånget eller en stat som grundar jurisdiktion över brottet på någon anknytningsprincip.

### 9.2.3 Dubbel straffbarhet

Enligt de svenska straffrättsliga jurisdiktionsreglerna 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 på gärningsorten (se 2 kap. 2 § andra stycket BrB). Regeln tillkom 1972 i anledning av Sveriges tillträde till 1970 års Europeiska konventionen om brottmålsdoms internationella rättsverkningar, den s.k. brottmålskonventionen. Brottmålskonventionen innehåller regler som bygger på principen ”*ne bis in idem*” (”inte två gånger i samma sak”), dvs. regler som anger i vilken utsträckning en stat ska vara förhindrad att lagföra en person för en gärning som varit

<sup>3</sup> Se Cameron, ”*The Protective Principle of International Criminal Jurisdiction*”, 1994, s. 32 ff.

<sup>4</sup> Se Jareborg, ”*Allmän kriminalrätt*”, 2001, s. 247 och Cameron i Nordisk Tidskrift för Kriminallag (NTK) ”*Straffrättslig jurisdiktion i Norden*” (1993), s. 229.

föremål för rättslig prövning i en annan konventionsstat. Av reglerna i brottmålskonventionen följer att en frikännande dom i princip ska accepteras i Sverige, även om den misstänkte har blivit frikänd därför att gärningen inte var straffbar enligt det dömande landets lag. Som en följd av detta ansågs det orimligt att en person i en sådan situation skulle kunna åtalas i Sverige endast av det skäl att gärningen ännu inte hade prövats materiellt i utlandet.

Som skäl för att kravet på dubbel straffbarhet ska upprätthållas kan även anföras att ett sådant krav överensstämmer med den folk-rättsliga non-interventionsprincipen, dvs. att stater inte ska lägga sig i varandras angelägenheter. Principen är också viktig ur den enskildes perspektiv, eftersom den innebär rättssäkerhet och respekt för individens frihet att kunna nyttja de friheter som ges i det land han eller hon befinner sig. Det kan också ifrågasättas om en ordning där man bestraffar en gärning som är straffri enligt den lag som gäller där gärningen begicks kan anses stå i överensstämmelse med den allmänt accepterade straffrättsliga legalitetsprincipen.

Den ordning som gällde i Sverige före reformen byggde på tanken att svenska medborgare borde lyda under svensk lag även när de befann sig utomlands. Denna uppfattning motiverades av *social-etiska skäl* men även av rent praktiska överväganden, eftersom det var besvärligt för domstolen att skaffa sig kunskap om innehållet i främmande rätt.

#### 9.2.4 Immunitet

Begreppet *immunitet* brukar definieras som oåtkomlighet för maktutövning och innebär ett undantag från den suveränitet som varje stat annars har över sitt eget territorium. En annan definition är *exterritorialitet*, en term som tydliggör betydelsen att ett rättssubjekt behandlas som om det befann sig utanför den statens territorium där det faktiskt uppehåller sig. Straffrättslig immunitet innebär att domstolarna inte är behöriga att pröva frågor om straffrättsligt ansvar. Regler om immunitet återfinns i allmän folkrätt och i traktaträtten.

Medan immunitet för stater, statsöverhuvuden, diplomater och konsulter härrör från det traditionella suveränitetstänkandet,<sup>5</sup> har

---

<sup>5</sup> Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, 1961, SÖ 1967:1.

immunitet för internationella organisationer utvecklats utifrån det nödvändiga i att dessa kan fungera och är en relativt sen företeelse. Syftet med den senare formen av immunitet är att möjliggöra fritt och självständigt arbete i internationella sammanhang. Immuniteten ska inte sträcka sig längre än vad som är nödvändigt för fullgörandet av organisationens uppgifter. Enligt artikel 105 i FN-stadgan ska FN, medlemsstaternas ombud och organisationens tjänstemän därför åtnjuta den immunitet som är nödvändig för fullgörandet av respektive uppgifter. I anledning av detta slöts år 1946 en konvention, Konvention rörande Förenta nationernas privilegier och immuniteter (SÖ 1947:26). Därefter har liknande överenskommelser träffats om immunitet för ett antal andra internationella organisationer och deras funktionärer. Immuniteten är i dessa fall helt grundad på traktater. I lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall finns bestämmelser som ger dessa överenskommelser inomstatlig giltighet i Sverige.

En särskild typ av överenskommelser rörande immunitet för internationella organisationer är s.k. högkvartersöverenskommelser. Dessa är traktater mellan en internationell organisation och den stat i vilken organisationen har sitt högkvarter eller sin fasta representation genom vilka personalens immunitet likställs med diplomatisk immunitet.

Även en stats militära styrkor, som med vederbörligt tillstånd uppehåller sig i en annan stat, anses enligt allmän folkrätt berättigade till viss immunitet. Immunitetens omfattning är dock omtvistad.<sup>6</sup>

### 9.2.5 Statusavtal<sup>7</sup>

När FN, EU eller Nato fattar beslut om en internationell insats ingår organisationen och mottagarstaten vanligen en särskild överenskommelse om mandatet för insatsen, enligt de engelska förkortningarna en s.k. SOFA eller s.k. SOMA. Medan en SOFA i huvudsak reglerar militära insatser, reglerar en SOMA vanligen civila insatser.

<sup>6</sup> Se t.ex. Strömberg och Melander, "Folkrätt", 6:e uppl. s. 86.

<sup>7</sup> Avsnittet bygger på Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrag redogörelse för statusavtal i utredningens betänkande "Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag m.m." (SOU 2009:76), s. 283 ff.

SOFA:s och SOMA:s är bilaterala eller multilaterala avtal som definierar de militära styrkornas respektive den civila insatsens och personalens rättsliga status. I avtalen fördelas skyldigheter och rättigheter mellan de deltagande länderna. Avtalen tar vanligen upp frågor om personalens ankomst och avresa, uniformering och beväpning, informationsutbyte, säkerhet och konfliktlösning samt privilegier, immuniteter och jurisdiktion. Utan sådana statusavtal är de inblandade staterna hänvisade att lösa eventuella tvister med stöd av internationell sedvanerätt. Dessa regler är inte entydiga och ger ett betydande utrymme för olika uppfattningar. Statusavtalen gör emellertid att de deltagande parterna redan på förhand vet vad som gäller.

Militära och civila krishanteringsinsatser innefattar med nödvändighet farliga och riskabla inslag. Verksamheten ställer normalt också i övrigt särskilda krav på den personal som deltar i insatsen. Det kan också vara så att aktiviteten kan vara förlagd till ett land som inte har samma rättsordning och syn i frågor om mänskliga rättigheter som den egna staten. Det blir därför en viktig uppgift för den sändande staten att skydda den egna personalen genom att t.ex. försäkra dem immunitet och andra privilegier. Regleringen av bl.a. jurisdiktion och immunitet har sin utgångspunkt i detta synsätt.

Även om bruket av SOFA:s och SOMA:s har varit omfattande under 1900-talet, har en kombination av tre olika faktorer hindrat utvecklandet av en enhetlig utformning motsvarande exempelvis de regler som finns rörande diplomatiska relationer. För det första har fredliga militära och civila insatser utomlands vitt skilda syften, det kan sålunda vara fråga om övning, rådgivande insatser eller storskaliga fredsbevarande insatser. För det andra kan de operativa omständigheter som personalen ska verka under variera drastiskt från en insats till en annan. Juridiska arrangemang som passar en stabil och säker operativ miljö är knappast lämpliga i postkonfliktsituationer eller i de fall när mottagarstaten saknar effektiv styrning. För det tredje tenderar inflytelsesrika länder att förlita sig på sin dominanta position för att tillförsäkra sin personal mer förmånliga villkor än de är villiga att tillerkänna utländsk personal som befinner sig på deras eget territorium.

Även om ingen enhetlig ordning har utvecklats för att reglera militära och civila insatsers status i internationell rätt, kan ett antal regelsystem ändå urskiljas. SOFA:s rörande militärt samarbete

mellan politiskt jämbördiga parter brukar baseras på 1951 års NATO-avtal.<sup>8</sup> Internationella aktörer har också utvecklat särskilda ordningar som reglerar fredsbevarande insatserns immuniteter och privilegier.

År 1990 presenterade FN:s sekretariat en ”modell-SOFA” för organisationens fredsbevarande insatser. Modellavtalet är emellertid också tänkt att i tillämpliga delar tjäna som mall för avtal med mottagarstater vid insatser som FN:s militära personal inte deltar i. I avtalet regleras såväl den militära som den civila personalens juridiska status. Insatsen och dess medlemmar är enligt avtalet skyldiga att respektera alla lokala lagar och föreskrifter. Enligt avtalet ska samtliga medlemmar i FN:s fredsbevarande insatser, inklusive lokalanställd personal, åtnjuta immunitet i fråga om rättsliga åtgärder beträffande i sin officiella egenskap gjorda muntliga eller skriftliga uttalanden och sina i denna egenskap vidtagna åtgärder. Om mottagarlandets regering misstänker att någon medlem av insatsen skulle ha begått en brottslig gärning, ska regeringen omedelbart informera FN:s representanter om detta och i förekommande fall även presentera bevis. För det fall den anklagade personen är civil ska FN:s representant genomföra nödvändiga förhör och sedan komma överens med mottagarstatens regering om huruvida lagföring ska ske. Kan en överenskommelse inte träffas ska frågan, om inte annat beslutats, avgöras av en skiljedomstol bestående av tre domare. Domstolens beslut är slutligt och bindande för båda parter. Militär personal står under respektive sändarstats exklusiva jurisdiktion beträffande varje straffbar gärning begången i mottagarstaten. I avtalet stadgas vidare att FN:s generalsekreterare ska utverka försäkringar från de deltagande sändarstaterna att de är beredda att utöva straffrättslig jurisdiktion över medlemmarna i sin nationella kontingent (styrka).<sup>9</sup>

FN:s modell-SOFA kompletteras av ett *medverkansavtal* (Contribution Agreement) som är tänkt att ligga till grund för avtal mellan FN och de respektive medlemsstater som bidrar med personal och utrustning till FN:s fredsbevarande insatser. Medverkansavtalet ska i tillämpliga delar också kunna tjäna som mall för

<sup>8</sup> Agreement between the Parties of the North Atlantic Treaty Regarding the Status of Their Forces, 19 June 1951, 199 UNTS 67.

<sup>9</sup> Art. 6, 24–28, 46–48 och 53, UN doc. A/45/594, Model-status-of-forces agreement for peacekeeping operations: Report of the Secretary-General, 9 Oct. 1990.

avtal mellan FN och icke-medlemsstater som deltar i sådana insatser. I avtalet regleras bl.a. sändarstaternas administrativa och ekonomiska åtaganden samt frågor om utrustning. Under den tid personalen deltar i FN-insatsen förblir den i nationell tjänst men verkar under FN:s befäl och operativa kontroll. När det gäller jurisdiktion hänvisar medverkansavtalet till FN:s modell-SOFA. Medverkansavtalet ålägger vidare sändarstaten att utöva straffrättslig jurisdiktion över sin militära personal.<sup>10</sup>

EU:s medlemsstater antog 2003 en ”modell-SOFA” som reglerar den juridiska statusen för unionens militära och civila personal med uppgifter inom den Europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) inom EU:s territorium.<sup>11</sup> År 2005 antog medlemsstaterna en ”modell-SOFA” i fråga om EU:s övriga militära insatser juridiska status. Liksom FN:s modell-SOFA ålägger EU:s modell-SOFA personalen att respektera mottagarstatens lagar och förordningar samt att avstå från varje handling eller aktivitet som är oförenlig med insatsens syften. I likhet med FN:s modell-SOFA tillerkänner EU:s modell-SOFA också den militära personalen full straffrättslig immunitet från mottagarstatens jurisdiktion. Denna immunitet kan emellertid hävas av sändarstaten eller berörd EU-institution.<sup>12</sup>

År 2005 antog EU:s medlemsstater även en ”modell-SOMA” i fråga om de civila insatsernas juridiska status. Majoriteten av bestämmelserna i detta avtal är identiska med EU:s modell-SOFA. Även EU:s modell-SOMA upptar sålunda en bestämmelse om att personalen ska respektera mottagarstatens lagar och förordningar. Också i fråga om straffrättslig immunitet och jurisdiktion överensstämmer EU:s modell-SOMA med dess militära motsvarighet.<sup>13</sup> Avtalet skiljer sig på detta sätt från vad som är brukligt inom inter-

---

<sup>10</sup> Art. 24 och 25, UN doc. A/46/185, Model agreement between the United Nations and Member States contributing personnel and equipment to United Nations peace-keeping operations: Report of the Secretary-General, 23 May 1991.

<sup>11</sup> Agreement between the Member States of The European Union concerning the status of military and civilian staff seconded to the institutions of the European Union, of the headquarters and forces which may be made available to the European Union in the context of the preparation and execution of the tasks referred to in Art. 17(2) of the Treaty on European Union, including exercises, and of the military and civilian staff of the Member States put at the disposal of the European Union to act in this context (EU SOFA), 17 Nov. 2003, (2003/C 321/02).

<sup>12</sup> Art 2.1, 6.7 och 8, Council doc. 8720/05, Draft Model Agreement on the status of the European Union-led forces between the European Union and a Host State, 19 May 2005.

<sup>13</sup> Art. 2, 6.3, 6.7 och 8, Council doc. 10564/05, Draft Model Agreement on the status of the European Union Civilian Crisis Management Mission in a Host state (SOMA), 27 June 2005.

nationell rätt och från vad som kommer till uttryck i FN:s modell-SOFA. Att fullständigt undanta civil personal från mottagarstatens jurisdiktion straffrättsligt, och i konsekvens med detta berättiga sändarstaten att utöva sådan jurisdiktion i enlighet med sin egen lagstiftning över dessa personer, innebär att den civila personalen i detta hänseende har samma ställning som annars endast brukar tillerkännas militär personal. Det anses oklart om EU:s modell-SOFA eller dess modell-SOMA ska tillämpas vid blandade civil-militära insatser.<sup>14</sup>

## 9.3 Brottsbalkens regler om jurisdiktion

### 9.3.1 Allmänt

Som vi tidigare angett regleras svensk domsrätt i huvudsak i 2 kap. BrB. Av 2 kap. 1 § BrB följer att svenska domstolar alltid har domsrätt över brott som är begångna i Sverige. I 2 kap. 4 § BrB stadgas att brott ska anses begånget där den brottsliga handlingen företogs, där brottet fullbordades eller, vid försök, där det avsedda brottet skulle ha fullbordats. Därutöver ger regelverket svenska domstolar en formellt sett mycket vidsträckt behörighet att döma också över brott som har begåtts utomlands (extraterritoriell lagstiftning).

Svensk domstols behörighet att döma över brott som har begåtts utom riket av vissa personkategorier regleras i huvudsak i 2 kap. 2 § BrB. Enligt bestämmelsens första stycke omfattar svensk domsrätt i princip alla av svenska medborgare begångna brott. Med svensk medborgare jämställs utlänning med hemvist i Sverige. Av paragrafens första stycke framgår vidare att den svenska domsrätten även kan sträcka sig till brott som begåtts utom riket av andra utlänningar, exempelvis utlänning som efter brottet har blivit svensk medborgare eller utlänning som vistas i Sverige, om brottet i sistnämnda fall renderar fängelse i mer än sex månader.

Enligt 2 kap. 2 § andra stycket BrB är inte första stycket tillämpligt om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten eller om den begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat eller svårare straff än böter inte kan följa på gärningen enligt svensk

---

<sup>14</sup> Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrags betänkande "Svensket rättsväsende i internationella uppdrag m.m." (SOU 2009:76), s. 283 f.

lag. Av 2 kap. 2 § tredje stycket BrB följer vidare att domstolen inte får döma till en påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är stadgat för brottet enligt lagen på gärningsorten.

I 2 kap. 3 § BrB finns en uppräkningslista av de fall som undantas från de begränsningar i den svenska kompetensen som anges i 2 kap. 2 § BrB. I dessa fall uppställs därmed inget krav på dubbel straffbarhet för lagföring i Sverige. Undantagen i 2 kap. 3 § BrB beskrivs översiktligt nedan. Redogörelsen begränsar sig dock till vad som är aktuellt för vårt uppdrag.

### 9.3.2 Anställda inom Försvarsmakten

I 2 kap. 3 § 2 BrB undantas från kravet på dubbel straffbarhet brott som har begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig. Om brottet har begåtts av någon annan på ett sådant område, faller det under den svenska kompetensen endast om avdelningen befann sig på området för annat ändamål än övning. Det senare torde främst bli aktuellt under krigsförhållanden.

Bestämmelsen i 2 kap. 3 § 2 BrB grundar sig på hänsyn som kan hänföras till såväl den aktiva personalitetsprincipen och statsskyddsprincipen som principen om ställföreträdande straffrättskipning.

Enligt 2 kap. 3 § 3 BrB undantas från kravet på dubbel straffbarhet även brott begångna vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens utlandsstyrka. Som framgått ovan har militär FN-personal på grund av överenskommelser mellan FN och mottagarstaterna inte blivit underkastad någon annan domsrätt i brottmål än sitt hemlands. Sådana avtal för militär personal kallas, som nämnts ovan, vanligen SOFA. Genom sådana överenskommelser har de stater som har ställt personal till FN:s förfogande i allmänhet förbundit sig att upprätthålla en bestämd och effektiv domsrätt över alla brott såväl i som utom tjänsten. Bestämmelsen i 2 kap. 3 § 3 BrB har utformats för att svara mot sådana åtaganden. Därutöver är de som är anställda i Försvarsmakten och tjänstgör utomlands i en internationell militär insats underkastade disciplinansvar enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m. under tjänstgöringstiden.



Bestämmelsen i 2 kap. 3 § 3 BrB kan, liksom 2 kap. 3 § 2 BrB, sägas anknyta till såväl den aktiva personalitetsprincipen och statskyddsprincipen som principen om ställföreträdande straffrättskipning.

### 9.3.3 Polisens utlandsstyrka

Enligt 2 kap. 3 § 3 BrB undantas även brott som begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som tillhör Polisens utlandsstyrka från kravet på dubbel straffbarhet.

I samband med att Polismyndigheten (tidigare Rikspolisstyrelsen) den 1 januari 2000 tog över huvudmannskapet för polispersonal som tjänstgör i internationella fredsfrämjande insatser från Försvarsmakten inrättades genom förordningen (1999:1155) om Polisens utlandsstyrka (FoP) en Polisens utlandsstyrka. Insatser av Polisens utlandsstyrka får efter beslut av regeringen utföras på uppdrag av FN, OSSE eller någon annan internationell organisation i syfte att skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet (2 § FoP). I denna utlandsstyrka får endast den tjänstgöra som behövs för sådan verksamhet som styrkan ska fullgöra och som hos Polismyndigheten begärt att få fullgöra sådan tjänstgöring (3 § FoP). Det ställs dock inget krav på att vederbörande i övrigt ska vara anställd inom polisväsendet. I Polisens utlandsstyrka har det också anställts personer från annat håll, bl.a. ekonomer och osteologer.

I samband med att Polismyndigheten tog över ansvaret för polispersonal som tjänstgör i internationella fredsfrämjande insatser utvidgades 2 kap. 3 § 3 BrB till att omfatta även brott som begåtts vid tjänstgöring utomlands av någon som tillhör Polisens utlandsstyrka. Som redan nämnts kan bestämmelsen, liksom 2 kap. 3 § 2 BrB, sägas anknyta till såväl den aktiva personalitetsprincipen och statskyddsprincipen som principen om ställföreträdande straffrättskipning.

### 9.3.4 Polismän, tulltjänstemän och tjänstemän vid Kustbevakningen

Enligt 2 kap. 3 § 3 a BrB undantas från kravet på dubbel straffbarhet även brott som har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför arbets-

uppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt.

Denna jurisdiktionsbestämmelse infördes år 2000. Bakgrunden till ändringen var bl.a. det nya internationella polissamarbete som har sin grund i den s.k. Schengenkonventionen och Sveriges anslutning till denna. Ett annat skäl var det dansk-svenska polissamarbetsavtal som träffades i anledning av att Öresundsbron mellan Danmark och Sverige öppnades den 1 juli 2000.<sup>15</sup> Bestämmelsen omfattade inledningsvis endast gränsöverskridande arbetsuppgifter såsom exempelvis övervakning, förföljande och uppgiftsutbyte. Sedan en lagändring den 1 juli 2017 omfattas numera alla typer av arbetsuppgifter som tjänstemännen utför utomlands i enlighet med internationella överenskommelser som Sverige har tillträtt.

Till skillnad från reglerna i 2 kap. 3 § 2 och 3 BrB är bestämmelsen i 2 kap. 3 § 3 a BrB begränsad till brott begångna i tjänsten.

Bestämmelsen i 2 kap. 3 § 3 a BrB grundar sig närmast på statskyddsprincipen.

### 9.3.5 Brott mot offentliga svenska intressen

I 2 kap. 3 § 4 BrB undantas från kravet på dubbel straffbarhet brott förövade mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning.

Bestämmelsen är ett tydligt uttryck för den s.k. statskyddsprincipen. Till denna princip kan även brott begångna i tjänsten av en stats egna tjänstemän hänföras. Sådan lagstiftning finns i flera länder, däribland Danmark och Finland. Vilka typer av brott som omfattas av den svenska bestämmelsen är emellertid omtvistat.<sup>16</sup> I regeln talas endast om brott förövade mot Sverige eller mot vissa sammanslutningar av offentligrättslig karaktär. Även tjänstefel har dock ansetts kunna vara sådant brott. Huruvida en gärning är riktad mot Sverige eller svenskt intresse är emellertid en fråga som föregår frågan om gärningen är ett brott enligt svensk lag. Gärningen kan alltså i denna mening vara brott mot Sverige även om den inte är ett brott enligt svensk lag.

<sup>15</sup> Se vidare om bakgrunden i prop. 1999/2000:64, "Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen".

<sup>16</sup> Jfr NJA II 1962 s. 59 f., NJA 1963 s. 237, NJA 1983 s. 425 och Strahl i SvJT 1967 s. 402 f.

### 9.3.6 Brott där det lindrigaste straffet i svensk lag är fängelse i fyra år eller därutöver

Enligt 2 kap. 3 § 7 BrB är svensk domstol behörig att döma över alla brott, oavsett anknytning till Sverige, om det lindrigaste straffet för brottet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller därutöver. Bestämmelsen är ett uttryck för den s.k. universalitetsprincipen. Den tillkom år 1972 i samband med införandet av den i 2 kap. 2 § BrB ovan nämnda regeln om dubbel straffbarhet som förutsättning för svensk domsrätt. Motivet bakom införandet av denna punkt torde närmast ha varit att undanröja risken för att avsaknaden av svensk jurisdiktion skulle kunna framstå som stötande i ett enskilt fall. Som exempel på brott som omfattas av den universella jurisdiktionen i bestämmelsen kan nämnas mord, dråp, människorov, grov våldtäkt, grovt rån, grov mordbrand, högförräderi och grovt spioneri.

### 9.3.7 Krav på åtalsförordnande

Som vi har redogjort för ovan har svenska domstolar enligt de grundläggande behörighetsreglerna i 2 kap. BrB formellt en mycket vidsträckt behörighet att döma över brott begångna utanför Sverige. För att väcka åtal för sådana brott bör det emellertid finnas ett påtagligt och berättigat intresse av att lagföringen ska ske i Sverige. Huvudregeln är därför att åtal endast får väckas efter förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, s.k. åtalsförordnande. Regeringen har delvis utnyttjat denna delegationsrätt genom förordningen (1993:1467) med bemyndigande för Riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall.

Ett åtalsförordnande innebär en diskretionär lämplighetsavvägning i det enskilda fallet. Det finns härutöver ingen lagreglering som styr vad som ska beaktas vid denna prövning. Faktorer som kan vara av betydelse är emellertid gärningens allvar, anknytningen till Sverige och gärningslandets intresse. Även rättsliga överväganden, såsom en lagförings förenlighet med folkrättsliga jurisdiktionsprinciper, kan vara av betydelse. Skulle åtal likväl väckas i ett fall

där åtalsförordnande krävs men sådant inte har lämnats, ska åtalet avvisas av domstolen.<sup>17</sup>

Enligt huvudregeln i 2 kap. 5 § andra stycket BrB förutsätter åtal för brott begångna utanför Sverige åtalsförordnade. Från denna huvudregel görs emellertid undantag i ett antal situationer. I 2 kap. 5 § andra stycket 2 BrB görs undantag från kravet på åtalsförordnande om brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig. Som vi tidigare redogjort för är svensk domstol enligt 2 kap. 3 § punkten 2 BrB behörig att döma över sådana brott. Av samma bestämmelse framgår också att svensk domstol även är behörig att döma för brott som begås av andra på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig, om avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning. I de fallen krävs det emellertid alltid åtalsförordnande.

Enligt punkterna 2 kap. 5 § andra stycket 3 och 4 BrB krävs inget åtalsförordnande vid brott som svensk domstol har behörighet att döma över enligt 2 kap. 2 § punkterna 3 och 3 a BrB. Det handlar här om brott som har begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten eller som tillhör Polisens utlandsstyrka samt brott som har begåtts i tjänsten utom riket av en annan polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt. Från kravet på åtalsförordnande görs vidare undantag i 2 kap. 5 § 5 BrB för sådana fall, då ett brott har förövats i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på fartyg eller luftfartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av nämnda stater. Undantagna från åtalbegränsningen är också brott som har begåtts av en svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot ett svenskt intresse (2 kap. 5 § 6 BrB).<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrags betänkande ”Svensket rättsväsende i internationella uppdrag, m.m.” (SOU 2009:76), s. 295.

<sup>18</sup> Utöver nämnda undantag finns ytterligare undantag som dock saknar betydelse i förevarande sammanhang.

I vilken omfattning det kan anses lämpligt att regeringen prövar frågor om åtalsförordnande är föremål för översyn och frågan bereds inom regeringskansliet.<sup>19</sup>

### 9.3.8 Immunitet

Bestämmelser om immunitet har införlivats i svensk rätt genom 2 kap. 7 § BrB. Enligt denna bestämmelse ska undantag från bestämmelserna i 2 kap. 1–3 §§ BrB om den svenska jurisdiktionskompetensens omfattning göras i den mån det följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser eller av en överenskommelse med främmande makt i den mån detta stadgas särskilt.

## 9.4 Tidigare lagstiftningsärenden

Frågan om svensk jurisdiktion avseende andra än t.ex. anställda inom Försvarsmakten eller som tillhör Polisens utlandsstyrka har varit föremål för behandling flera gånger, bl.a. i Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrags betänkande ”*Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag m.m.*” (SOU 2009:76). I det följande ges en kort redovisning av utredningens förslag i aktuella delar. Förslagen har inte lett till lagstiftning.

### 9.4.1 Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrag (Ju 2008:17)

I Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrags betänkande ”*Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m.*” (SOU 2009:76) konstaterar utredningen att de internationella insatserna har blivit fler och större samtidigt som allt fler personal-kategorier har kommit att ingå i insatserna, varpå det praktiska behovet av konsekventa jurisdiktionsregler som reglerar den sändande statens domsrätt över sin personal ökat i motsvarande mån. Medan personer som tillhör Försvarsmakten och Polisens utlands-

<sup>19</sup> Se Internationella straffrättsutredningens betänkande ”*Internationella brott och svensk jurisdiktion*” (SOU 2002:98) och Justitiedepartementets promemoria ”*Åtalsförordnanden enligt 2 kap. brottsbalken*” (Ds 2014:13).

styrka samt andra poliser, tulltjänstemän eller tjänstemän vid Kustbevakningen, som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt, enligt uttryckliga regler undantas från kravet på dubbel straffbarhet, saknas motsvarande reglering för annan civil personal som deltar i internationella uppdrag. I den mån begångna gärningar inte utgör brott på gärningsorten kan det därmed saknas förutsättningar för lagföring i svensk domstol. Utredningen föreslår därför att den svenska jurisdiktionen bör utvidgas genom att ytterligare undantag görs från kravet på dubbel straffbarhet för lagföring i Sverige.

Undantaget bör enligt utredningens förslag vara generellt utformat och omfatta svenska medborgare eller utlänningar med hemvist i Sverige som deltar i ett internationellt uppdrag, vari Sverige tar del. Regeln är avsedd att komplettera de undantag som redan finns från kravet på dubbel straffbarhet beträffande vissa yrkesgrupper. Med begreppet internationellt uppdrag avser utredningen främst civila krishanteringsinsatser, utvecklingssamarbete samt arbete vid internationella tribunaler och domstolar. De internationella uppdrag som kan komma i fråga torde vanligen vara initierade av FN, OSSE eller EU. För att regeln ska bli tillämplig krävs att det är fråga om ett uppdrag, vari Sverige tar del. Uttrycket anknyter till den s.k. statsskyddsprincipen, dvs. att Sverige ska ha ett berättigat intresse av att lagföring sker i Sverige. Enligt utredningen bör det nya undantaget från kravet på dubbel straffbarhet inte begränsas till brott begångna i tjänsten, utan omfatta samtliga brott som har begåtts vid tjänstgöring utom riket. Åtal för brott som omfattas av det nya undantaget bör enligt utredningen vidare få väckas utan s.k. åtalsförordnande.

# 10 Tryck- och yttrandefrihet

## 10.1 Inledning

Enligt Regeringsformen (RF) har alla svenska medborgare och utlänningar här i landet vissa grundläggande fri- och rättigheter, varav yttrandefriheten är en av de viktigaste. Yttrandefriheten definieras i 2 kap. 1 § första stycket RF som friheten att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får som huvudregel endast begränsas genom lag. Som ett exempel på en sådan begränsning i yttrandefriheten kan nämnas reglerna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Ett annat exempel utgör bestämmelserna i 19 kap. brottsbalken (BrB) som reglerar straffansvar för brotten mot Sveriges säkerhet, däribland bestämmelserna om spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift. I detta sammanhang bör vidare nämnas att ett åsidosättande av sekretessen enligt OSL kan föranleda ansvar enligt bestämmelserna i 20 kap. BrB om tjänstefel och brott mot tystnadsplikt.

Yttrandefriheten i medierna regleras i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Där föreskrivs ett särskilt starkt skydd för yttranden i tryckta skrifter och vissa andra medieformer, t.ex. radio, tv och tidningar. I såväl TF (1 kap. 3 §) som YGL (1 kap. 4 §) återfinns t.ex. den s.k. exklusivitetsprincipen, eller exklusivitetsgrundsatsen som den ibland kallas. Bestämmelserna slår fast grundlagarnas ställning som exklusiv straff- och processlag vid missbruk av tryck- och yttrandefriheten. Exklusivitetsprincipen innebär att myndigheter och andra allmänna organ vid yttranden i grundlagsskyddade medier bara får ingripa på ett sätt som är förenligt med TF och YGL. Det här innebär i första hand ett skydd mot straffrättsliga ingripanden och skadestånd som inte har stöd i

grundlagarna. Principen omfattar dock även andra sanktioner från det allmännas sida, såsom avskedande och liknande disciplinära åtgärder (omplacering m.m.). Skyddet i TF och YGL är emellertid inte obegränsat. Vissa brott, t.ex. spioneri, som begås i sådana grundlagsskyddade medier utgör enligt 7 kap. 4 § TF och 5 kap. 1 § YGL tryck- respektive yttrandefrihetsbrott. Dessa brott kan alltså straffas även när de begås i grundlagsskyddade medier.

Vi har fått i uppdrag att analysera om det finns ett behov av att stärka skyddet för uppgifter av betydelse för de internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Enligt direktiven ska vi även analysera hur ett eventuellt förstärkt skydd förhåller sig till den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten samt Europakonventionen. Föreslås ett förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i, ska vi enligt direktiven även överväga förändringar i brottskatalogen och andra relevanta bestämmelser i TF och YGL. Detta kapitel innehåller därför en redogörelse för den svenska tryck- och yttrandefriheten och det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regelverket. Kapitlet innehåller vidare en översiktlig redogörelse för offentlighetsprincipen i övriga Europa.

## 10.2 Allmänt

Den fria åsiktsbildningen är en grundläggande princip i det svenska statsskicket. Enligt portalstadgandet i 1 kap. 1 § RF bygger folkstyrelsen på ”fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt”. Möjligheten att uttrycka sin åsikt och bilda opinion i olika frågor har länge ansetts vara en viktig förutsättning för att de politiska processerna ska fungera på ett demokratiskt sätt.

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

Yttrandefriheten och informationsfriheten är inte absoluta. De får begränsas genom lag eller – när det gäller uppgifter som någon fått kännedom om i allmän tjänst eller under utövande av tjänste-



plikt – efter bemyndigande i lag genom annan författning (2 kap. 20 § RF). En sådan begränsning får emellertid endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen 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. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF).

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

I formellt hänseende kan ett särskilt förfarande bli tillämpligt på ett lagförslag som är rättighetsbegränsande. Förfarandet innebär att lagförslaget under vissa förutsättningar kan få vila i tolv månader (2 kap. 22 § RF).

Genom bestämmelsen i 2 kap. 1 § andra stycket RF görs det ett viktigt undantag från RF:s regelsystem. Där anges att beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i andra medieformer såsom radioprogram, television och liknande överföringar gäller i stället vad som föreskrivs i TF och YGL. Yttrandefriheten i de här fallen regleras således i dessa grundlagar och inte i RF.

I TF och YGL finns ett mycket detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten. TF och YGL kompletteras av lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen). I tillämpningslagen finns bestämmelser som tar sikte på tillämpningen av TF och YGL. Skyddssystemet i TF och YGL vilar på ett antal grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryckta skrifter och vissa andra medieformer (se avsnitt 10.3 nedan). 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, vilket 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 (se ovan).

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”. Dessa friheter får enligt artikel 10 (2) underkastas sådana inskränkningar som är förskrivna 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 och moral eller för att förhindra att förtroliga uppgifter sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Kravet på lagstöd innebär inte endast att det ska finnas en lagreglering. Det ställs också vissa krav på lagstiftningens kvalitet. Den inhemska regleringen måste vara tillräckligt precis och dess tillämpning tillräckligt förutsägbar för att anses uppfylla rättsstatsprincipen (*the rule of law*).

Prövningen av om kravet på att inskränkningen ska vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle görs utifrån en proportionalitetsbedömning; en avvägning mellan hur stort ingreppet i yttrandefriheten är och hur starkt det behov är som ska tillgodoses genom ingreppet. Endast om det finns ett rimligt förhållande mellan dessa faktorer är inskränkningen proportionerlig och därmed ”nödvändig i ett demokratiskt samhälle” i konventionens mening. Vid proportionalitetsbedömningen ska beaktas att konventionsstaterna har en egen nationell bedömningsmarginal (*margin of appreciation*) när det gäller att avgöra om inskränkningen är nödvändig. Omfattningen av denna bedömningsmarginal varierar beroende på det intresse som inskränkningen är avsedd att skydda.

När det är fråga om vitala statsintressen – som sådana med koppling till den nationella säkerheten – får Europadomstolen anses särskilt ovillig att underkänna ställningstaganden som gjorts på det nationella planet.<sup>1</sup> Staterna får exempelvis anses ha stor frihet att själva bedöma nödvändigheten av åläggande av en strikt tystnadsplikt för militär personal.<sup>2</sup> Samtidigt ska yttrandefrihetens centrala

<sup>1</sup> Danelius, ”Mänskliga rättigheter i europeisk praxis”, femte upplagan, s. 57.

<sup>2</sup> Europadomstolens dom 16 december 1992, ”*Hadjinastassiou mot Grekland*” och Danelius, ”Mänskliga rättigheter i europeisk praxis”, femte upplagan, s. 474.

betydelse beaktas vid prövningen av konventionsenligheten. Den utgör enligt Europadomstolen en av de väsentligaste grundvalarna för ett demokratiskt samhälle. Inskränkningar av yttrandefriheten måste till följd härav hållas inom snäva ramar och vara grundade på övertygande skäl. Dessa principer är av särskild betydelse i fråga om inskränkningar som berör pressens verksamhet. Samtidigt som pressen inte får överträda de gränser som dikteras av bl.a. nationella säkerhetsintressen så måste dess centrala uppgift som *public watchdog* – att informera om förhållanden av stort allmänintresse – tas i beaktande.<sup>3</sup>

För Sveriges del innebär Europakonventionen en folkrättslig förpliktelse att följa konventionen och Europadomstolens uttolkning av denna. Europakonventionen har införlivats i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. En följd av detta är att Europakonventionen ska tillämpas som svensk lag. Genom 2 kap.19 § RF gäller dessutom ett förbud för riksdag och regering och förvaltningsmyndigheter att meddela lag eller annan föreskrift som står i strid med konventionen.

En konflikt mellan konventionens krav och annan lag eller rättstillämpning ska primärt lösas genom en traktatkonform tolkning.<sup>4</sup> Europakonventionen och Europadomstolens praxis kan mot denna bakgrund få en väsentlig betydelse vid tolkningen och tillämpningen av regler till skydd för uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet.

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<sup>5</sup> och 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.

<sup>3</sup> Europadomstolens dom 26 november 1991, para 59, ”*Observer och Guardian mot Förenade kungariket*”.

<sup>4</sup> Se Högsta domstolens avgörande i NJA 2005 s. 805.

<sup>5</sup> Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02).

## 10.3 Särskilt om det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regelverket

### 10.3.1 Allmänt

Den i dag gällande tryckfrihetsförordningen antogs år 1949. Den bygger vidare på en lång svensk tradition med en detaljerad grundlagsreglering av tryckfriheten. Till stor del innehåller TF bestämmelser av straff- och processrättslig natur. Regleringen ger ett särskilt starkt skydd åt yttrandefriheten när den utövas med hjälp av det tryckta ordet. Konstruktionen av TF har dock även inslag som syftar till att underlätta beivrandet av brott som begås genom tryckta skrifter. Genom införandet av YGL 1992 gjordes den tryckfrihetsrättsliga ordningen tillämplig på ett antal andra medieformer såsom radioprogram, television och liknande överföringar samt tekniska upptagningar.

Det brukar framhållas att TF och YGL vilar på vissa grundprinciper. Dessa kan benämnas och presenteras på lite olika sätt. Ett vanligt framställningssätt är emellertid att tala om att systemet bygger på principerna om

- censurförbud
- etableringsfrihet
- ensamansvar
- meddelarskydd
- särskild brottskatalog
- särskild rättegångsordning.

Av central betydelse för grundlagssystemet är även den s.k. exklusivetsprincipen. Den ska garantera att TF:s och YGL:s särställning som straff- och processlagar på tryck- och yttrandefrihetens områden inte urholkas. Ovan nämnda grundbultar i TF och YGL presenteras kortfattat nedan.

### 10.3.2 Förbud mot censur och hindrande åtgärder

När det gäller tryckta skrifter innebär *censurförbudet* att en framställning och spridning av en skrift inte får villkoras av att det allmänna granskar innehållet i förväg (1 kap. 2 § första stycket TF). Det grundläggande syftet med censurförbudet är att en skrift alltid ska kunna offentliggöras före ett eventuellt ingripande mot dess innehåll. TF är således konstruerad så att straffrättsliga åtgärder med anledning av innehållet i en skrift först får ske i efterhand.

Förbudet mot censur gäller som huvudregel även för de medier som omfattas av YGL (1 kap. 3 § första stycket YGL). I ett avseende görs det dock undantag från förbudet mot förhandsgranskning, vilket innebär att det i lag får meddelas bestämmelser om granskning och godkännande av rörliga bilder i filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar som ska visas offentligt (1 kap. 3 § andra stycket YGL). Undantaget gäller numera även granskning och godkännande av digital bio och andra sådana offentliga uppspelningar.<sup>6</sup>

Innebörden av *förbudet mot hindrande åtgärder* är – när det gäller tryckta skrifter – att det allmänna inte får hindra framställning eller spridning av en skrift på grund av dess innehåll (1 kap. 2 § andra stycket TF). Motsvarande förbud gäller för de medier som omfattas av YGL (1 kap. 3 § tredje stycket YGL). Vissa åtgärder av det här slaget har dock stöd i TF och YGL, t.ex. beslag eller konfiskering av en framställning som innehåller tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Till förbudet mot hindrande åtgärder hör även att det allmänna, på grund av innehållet i en framställning, inte får förbjuda eller hindra innehav av tekniska hjälpmedel som behövs för att ta emot radio- eller tv-program eller uppfatta innehållet i tekniska upptagningar (t.ex. satellitmottagare eller DVD-spelare). Det får inte heller meddelas förbud mot att anlägga trådnät för sändning av radio- eller tv-program.

---

<sup>6</sup> Prop. 2009/10:81, ”Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor”, s. 65.

### 10.3.3 Etableringsfrihet

Den grundlagsskyddade etableringsfriheten innebär att varje svensk medborgare har rätt att

- framställa och sprida tryckta skrifter
- framställa och sprida tekniska upptagningar
- sända ljudradio- och tv-program genom tråd.

Etableringsfriheten är en näringsfrihet. Den skyddar i princip alla led i framställningen och spridningen av grundlagsskyddade medier. Verksamhet som omfattas av etableringsfriheten kan dock vara underkastad vissa formkrav. Som exempel kan nämnas kravet på att sätta ut s.k. ursprungsuppgifter på skrifter och tekniska upptagningar samt skyldigheten att lämna pliktexemplar. Krav av det slaget måste emellertid ha stöd i grundlagarna.

En innebörd av etableringsfriheten är att det inte krävs tillstånd för att driva t.ex. ett boktryckeri, en bokhandel eller en skivaffär eller för att sända ett tv-program i ett kabelnät. Rätten att utöva sådan verksamhet gäller trots att den som driver verksamheten har försatts i konkurs eller meddelats näringsförbud. På området för trådbunden radio och tv möjliggör YGL att det i lag görs vissa inskränkningar i rätten att sända. Den kanske viktigaste begränsningen är att en nätinnehavare kan tvingas att ge utrymme åt vissa program om det behövs ”med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning” (den s.k. vidareändningsplikten i 3 kap. 1 § andra stycket 1 YGL). För trådlösa radio- och tv-sändningar (”etersändningar”) gäller däremot inte någon egentlig etableringsfrihet. Anledningen är att utrymmet för sändningar i etern inte är obegränsat. I YGL anges därför att det i lag får meddelas bestämmelser om tillstånd och villkor för sändning av trådlös radio och tv (3 kap. 2 § YGL). Bestämmelser av det slaget förekommer i radio- och tv-lagen (2010:696). Där finns bl.a. bestämmelser om att den som tillhandahåller en tv-sändning, en beställ-tv eller en sökbar text-tv ska se till att programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statskicketets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet (5 kap. 1 § radio- och tv-lagen). Detsamma gäller den som

sänder ljudradioprogram med tillstånd av regeringen (14 kap. 1 § radio- och tv-lagen).

För att sända tv, sökbar text-tv och ljudradio krävs tillstånd enligt radio- och tv-lagen om sändningen sker inom de frekvensområden som anges i lagen. Sådana tillstånd meddelas av Myndigheten för radio och tv eller, om sändningsverksamheten finansieras med radio- och tv-avgiften, av regeringen. Vid tillståndsgivningen ska det allmänna eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet. Frågan om tillstånd ska kunna överprövas i domstol (eller domstolsliknande nämnd), se 3 kap. 5 § YGL. Syftet med dessa bestämmelser är att åstadkomma största möjliga etableringsfrihet även för etersändningar.

### 10.3.4 Ensamansvar

Principen om ensamansvar innebär att endast en person kan hållas straff- och skadeståndsrättsligt ansvarig för innehållet i en framställning som omfattas av TF eller YGL. Vem som ansvarar för brott pekats ut i grundlagarna (se 8 kap. TF och 6 kap. YGL). Det finns således inte utrymme för att hålla någon ansvarig för medverkan till brott. I fråga om skadestånd kan dock ett solidariskt betalningsansvar gälla i vissa situationer (11 kap. 2 § TF och 8 kap. 2 § YGL). Kan den som i första hand pekats ut som ansvarig inte åtalas, går ansvaret över på den som därefter anses stå närmast det aktuella brottet. Man brukar här tala om att ansvaret är successivt och följer en "ansvarighetskedja". Den som pekats ut i grundlagarna ansvarar oavsett hur han eller hon har bidragit till framställningen och oberoende av om vederbörande faktiskt har känt till massmediets innehåll i förväg. Undantag kan göras i vissa speciella fall, t.ex. om en utgivare har utsetts för skens skull.

### 10.3.5 Meddelarskydd

Meddelarskyddet är uppbyggt av ett antal grundkomponenter: meddelarfrihet, anskaffarfrihet, rätt till anonymitet, efterforskningsförbud och repressalieförbud.<sup>7</sup> Skyddet för meddelaren gäller i förhållande till myndigheter och andra allmänna organ.

- a) *Meddelarfriheten* innebär att var och en har rätt att straffritt lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i ett medium som omfattas av TF eller YGL. I vissa undantagsfall kan dock meddelaren straffas för uppgiftslämnandet. Det gäller om lämnandet av uppgifter innefattar:
- vissa grövre brott mot rikets säkerhet (t.ex. högförräderi och spioneri)
  - ett oriktigt utlämnande av en hemlig handling
  - ett uppsåtligt åsidosättande av s.k. kvalificerad sekretess som bl.a. gäller uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Som en följd av det s.k. repressalieförbudet (se nedan) finns det härutöver inga möjligheter för det allmänna att ingripa mot en meddelare, vare sig straffrättsligt eller genom disciplinära åtgärder.

- b) *Anskaffarfriheten* innebär att var och en har rätt att straffritt anskaffa uppgifter avsedda för publicering i ett medium som omfattas av grundlagarna. Undantag gäller om anskaffandet innefattar ett sådant grovt brott mot rikets säkerhet som har nämnts ovan. I de fallen kan anskaffaren dömas enligt bestämmelserna i BrB.

Det bör noteras att vanlig lag tillämpas på det sätt genom vilket anskaffandet sker. Om anskaffaren kommer över den aktuella uppgiften genom t.ex. dataintrång eller inbrott kan han eller hon dömas för den gärningen efter en vanlig straffrättslig prövning.

- c) *Rätten till anonymitet* tillkommer
- författare (fotografer och tecknare) till tryckta skrifter

---

<sup>7</sup> Dessa frågor behandlas främst i 1 kap. 1 § och 3 kap. TF samt i 1 kap. 2 § och 2 kap. YGL. Se även 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL rörande bl.a. meddelares ansvar för vissa brott.



- upphovsmannen till ett radio- eller tv-program eller en teknisk upptagning
- den som har framträtt i ett radio- eller tv-program eller en teknisk upptagning
- meddelare.

Rätten till anonymitet innebär att ovanstående personers identitet måste skyddas av dem som tar del av tillkomsten, utgivningen eller spridningen av en framställning som omfattas av TF eller YGL. Det här betyder att en journalist inte får avslöja namnet på en uppgiftslämnare som inte vill framträda öppet. Denna tystnadsplikt är straffsanktionerad i grundlagarna. Det finns möjlighet att i speciella fall göra undantag från tystnadsplikten, bl.a. när det behövs för att lagföra vissa typer av brott.

En viktig del i anonymitetsrätten är vidare förbudet mot efterforskning av källor som gäller för det allmänna, se nedan.

- d) *Efterforskningsförbudet* betyder att myndigheter och andra offentliga organ inte får efterforska identiteten hos en sådan författare, upphovsman, meddelare m.fl. som omfattas av rätten till anonymitet (se ovan). Även här kan det göras undantag i speciella fall. Det kan bl.a. aktualiseras om ett ”vanligt” brott har anknytning till en framställning som omfattas av TF eller YGL (t.ex. vid annonsbedrägeri). Överträdelse av efterforskningsförbudet är straffsanktionerade i grundlagarna.
- e) *Repressalieförbudet* innebär att uppgiftslämmandet inte får leda till negativa konsekvenser för meddelaren om det inte har stöd i grundlagarna. Den närmare innebörden av förbudet framgår i första hand av Riksdagens ombudsmäns (JO) och Justitiekanslerns (JK) praxis. Repressalieförbudet är numera uttryckligen straffsanktionerat i TF och YGL.

### 10.3.6 Särskild brottskatalog

TF innehåller en uppräkningslista av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift ”och är straffbara enligt lag” (7 kap. 4 § TF). Här kan bl.a. nämnas ett antal olika brott mot rikets säkerhet (t.ex. högförräderi, spioneri, obehörig

befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift), uppvigling, hets mot folkgrupp, ärekränkingsbrott (dvs. förtal och förolämpning) samt flera brott som innefattar hot i olika avseenden (olaga hot och hot mot tjänsteman men även övergrepp i rätts sak). 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 – andra brott mot rikets säkerhet än som anges i 7 kap. 4 § TF (7 kap. 5 § TF).

Genom en hänvisning i YGL ska tryckfrihetsbrotten anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en framställning som omfattas av YGL och är straffbara enligt lag (5 kap. 1 § YGL). Den enda skillnaden mellan TF och YGL i det avseendet är att brottet olaga våldsskildring är något olika utformat i de två grundlagarna.

Gemensamt för tryck- och yttrandefrihetsbrotten är att det krävs att gärningen också är straffbar enligt lag (principen om ”dubbel täckning”). Det innebär att om riksdagen ändrar i BrB och tar bort ett visst brott, t.ex. uppvigling, försvinner även möjligheten att döma till ansvar för motsvarande tryck- och yttrandefrihetsbrott. Däremot kan inte ansvarsområdet för tryck- och yttrandefrihetsbrott utvidgas endast genom en ändring i BrB. För det krävs också en ändring av TF och YGL enligt de särskilda bestämmelser i RF som tillämpas vid stiftande av grundlag. En annan innebörd av principen om dubbel täckning är att ett brott inte kan införas enbart som ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Det krävs alltså att motsvarande straffbestämmelse också finns i vanlig lag (normalt i BrB). En viss gärning ska alltså vara straffbar även om den utförs på andra sätt än genom en framställning som omfattas av TF eller YGL. En utvidgning av tillämpningsområdet för något av tryck- eller yttrandefrihetsbrotten måste således, enligt den här principen, motsvaras av samma utvidgning i BrB.

### 10.3.7 Särskild rättegångsordning

Grundlagarna innehåller en särskild reglering om åtal och rättegång vid tryck- och yttrandefrihetsbrott (se 9 och 12 kap. TF samt 7 och 9 kap. YGL). I tillämpningslagen finns det dessutom ett antal kom-

pletterande bestämmelser om förfarandet. Grunddragen i denna ordning är följande.

- a) JK är ensam allmän åklagare i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott. Det ordinarie polis- och åklagarväsendet är i princip inte behörigt att agera i sådana ärenden. I praktiken anlitas dock ofta polis och vanlig åklagare att bistå JK under förundersökningen och, när det gäller åklagaren, med att föra talan vid domstol.
- b) Åtal om tryck- och yttrandefrihetsbrott prövas av en jury om nio ledamöter. Utgångspunkten är att ett brott föreligger om minst sex jurymän är ense om det. Rätten, som då består av tre juristdomare, har dock möjlighet att gå emot juryns utslag och meddela frikännande dom eller att döma enligt en mildare straffbestämmelse. Om juryn friar den tilltalade är utslaget dock bindande för rätten. Det gäller även om tingsrättens dom överklagas i något avseende. Parterna har möjlighet att avstå från juryprövning. Domstolen är då i stället sammansatt enligt de bestämmelser som gäller för vanliga brottmål.
- c) Rätten kan besluta om konfiskering av en tryckt skrift eller en teknisk upptagning som innehåller tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Ett sådant ingripande innebär att alla exemplar som är avsedda för spridning förstörs och att det vidtas åtgärder för att förhindra ytterligare spridning (t.ex. genom att omöjliggöra fortsatt tryckning). Under en förundersökning om brott har JK möjlighet att besluta om beslag av en skrift eller teknisk upptagning i syfte att säkerställa en framtida dom om konfiskering (s.k. konfiskationsbeslag).
- d) Genom den s.k. instruktionen innehåller TF (1 kap. 4 §) och YGL (1 kap. 5 §) en särskild erinran om vilket synsätt som ska tillämpas av den som tillämpar grundlagarna, främst JK och domstolarna. Instruktionen innebär att den som dömer över missbruk av yttrandefriheten eller vakar över denna ska
  - betänka att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick
  - uppmärksamma syftet mer än framställningssättet
  - hellre fria än fälla.

### 10.3.8 Annat av särskilt stor betydelse

En viktig aspekt av skyddet för tryck- och yttrandefriheten är att hela det detaljerade regelsystemet har placerats på grundlagsnivå. Det förhållandet får bl.a. till konsekvens att TF och YGL i konfliktsituationer alltid ska ges företräde framför författningar som befinner sig längre ned i normhierarkin samt att lagstiftaren inte kan ändra reglerna utan att iaktta de former som gäller för grundlagsändringar.

Av särskild betydelse är också den s.k. exklusivitetsprincipen som återfinns i både TF (1 kap. 3 §) och YGL (1 kap. 4 §). Bestämmelserna slår fast grundlagarnas ställning som exklusiv straff- och processlag vid missbruk av tryck- och yttrandefriheten. I sådana fall får myndigheter och andra allmänna organ bara ingripa på ett sätt som är förenligt med TF och YGL. Det här innebär i första hand ett skydd mot straffrättsliga ingripanden och skadestånd som inte har stöd i grundlagarna. Principen omfattar dock även andra sanktioner från det allmännas sida, såsom avskedande och liknande disciplinära åtgärder (omplacering m.m.). Exklusivitetsprincipen gäller enbart under förutsättning att TF eller YGL är tillämplig. Om så inte är fallet kan ett ingripande ske enligt vanlig lag, t.ex. enligt BrB om det är fråga om brott. Det blir därför självklart av stor betydelse att klarlägga TF:s och YGL:s tillämpningsområden.

### 10.3.9 Förutsättningarna för att TF och YGL ska vara tillämpliga

#### Formella krav

Tillämpningsområdet för TF och YGL bestäms utifrån vissa formella, materiella och territoriella krav. I det här avsnittet behandlas de formella kraven. De formella kraven berör frågor om kommunikationsteknik och spridning till allmänheten.

Den särskilda grundlagsregleringen av tryck- och yttrandefriheten har konstruerats så att den bara omfattar vissa *kommunikationstekniker*. I TF och YGL pekas tre huvudsakliga förmedlings-sätt ut: maskinellt framställda skrifter, tekniska upptagningar och elektromagnetiska vågor. Dessa tekniker omfattar ett antal olika medieformer, t.ex. böcker, tidningar, cd-skivor, DVD-filmer, radio,

tv och olika webbplatser. En viktig konsekvens av att TF och YGL har kopplats till användandet av viss teknik är att s.k. direkt kommunikation inte omfattas av det särskilda grundlagsskyddet. Det innebär att yttranden som framförs vid t.ex. demonstrationer, teaterföreställningar eller konstutställningar inte skyddas av TF och YGL om det inte sker genom någon av de grundlagsskyddade teknikerna. För sådana yttrandeformer gäller i stället det skydd som följer av RF och europarätten. Ett annat grundläggande drag hos TF och YGL är att det uppställs ett *krav på spridning*. Det här kravet vilar på tanken att den särskilda tryck- och yttrandefrihetsregleringen ska skydda friheten att sprida yttranden till allmänheten. Däremot värnas inte privat kommunikation mellan enskilda personer. Nedan görs en översiktlig genomgång av det formella tillämpningsområdet för TF respektive YGL.

I fråga om kommunikationstekniken är det två typer av skrifter som omfattas av TF (se 1 kap. 5 § TF). Den första typen avser skrifter som har framställts i *tryckpress*. Med begreppet ”tryckpress” syftas här på alla metoder för mångfaldigande som innebär att färg överförs från ett tryckmedium (t.ex. en tryckplåt) till en tryckbärare (t.ex. papper) genom en direktkontakt och ett fysiskt tryck mellan dem.<sup>8</sup> Den andra typen av skrifter avser sådana som har mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller något liknande tekniskt förfarande. I de fallen uppställs det dock även krav på att ett utgivningsbevis gäller för skriften eller att den har försetts med s.k. ursprungsuppgifter. Med ursprungsuppgifter avses en beteckning som utvisar att skriften är mångfaldigad och i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för detta. Den här möjligheten till grundlagsskydd brukar benämnas ”stencilregeln”. Bestämmelserna i TF avseende tryckta skrifter tillämpas som huvudregel även på dessa skrifter.

Kravet på spridning kommer till uttryck i 1 kap. 6 § TF. Där anges att en tryckt skrift ska vara utgiven för att vara en sådan skrift. Utgivningskravet är uppfyllt om skriften har blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på något annat sätt i Sverige. Det här innebär i fråga om skrifter som ska säljas, att de anses utgivna

---

<sup>8</sup> Jfr bl.a. Mediegrundlagsutredningens betänkande ”Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet. Utvidgat grundlagsskydd och andra frågor om tryck- och yttrandefrihet” (SOU 2001:28) s. 359 f.

om de har nått en bokhandel eller ett annat försäljningsställe och där blivit tillgängliga för allmänheten. Kravet på spridning kan anses uppfyllt även om skriften bara finns i något eller några exemplar. Det förutsätts dock att skriften når eller avses nå andra än dem som befinner sig i en mindre, sluten krets. Innebörden av 1 kap. 6 § TF är att ingripanden enligt TF mot en tryckt eller därmed jämställd skrift får ske först efter utgivningen. Bestämmelsen ska alltså inte uppfattas som att TF endast är tillämplig på skrifter som är utgivna. Det framgår bl.a. av förbudet mot censur och hindrande åtgärder (1 kap. 2 § TF), som tar sikte på omständigheter som ligger före utgivningstidpunkten. Enligt den s.k. bilageregeln (1 kap. 7 § andra stycket TF) kan TF bli tillämplig även på radioprogram och tekniska upptagningar som avses i YGL och som oförändrat återger hela eller delar av innehållet i en s.k. periodisk skrift. Programmet eller upptagningen anses då utgöra en bilaga till skriften.<sup>9</sup>

YGL är i huvudsak tillämplig på två olika kommunikationstekniker. Den första avser överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Detta benämns i grundlagen som "ljudradio, television, och vissa liknande överföringar" (1 kap. 1 § första stycket YGL). Den andra tekniken som omfattas är tekniska upptagningar. I YGL formuleras detta genom uttrycket "filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar".

När det gäller *elektroniska överföringar* har begreppet radioprogram särskild betydelse. YGL är som huvudregel tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (1 kap. 6 § första stycket första punkten YGL). Det här betyder att sändningen ska vara riktad till alla som önskar ta emot den. Det ska inte krävas någon särskild begäran från mottagaren. Överföringen startas av sändaren och mottagaren är bara aktiv genom att slå på mottagarapparaten och välja kanal. Bestämmelsen om radioprogram omfattar i första hand traditionella ljudradio- och tv-sändningar. Genom ett särskilt tillägg har bestämmelsen även gjorts tillämplig på vissa direktsända och inspelade program ur en databas. Här avses i första hand s.k. webbsändningar på internet.<sup>10</sup> Andra databasöver-

<sup>9</sup> Jfr dock HD:s avgörande i NJA 2003 s. 31.

<sup>10</sup> Se vidare i bl.a. prop. 2001/02:74, "Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet", s. 41 f.

föringar än webbsändningar kan omfattas av grundlagsskyddet genom den s.k. databasregeln (1 kap. 9 § YGL). Bestämmelsen ger skydd åt t.ex. dagstidningars nätupplagor och vissa andra publikationer på internet. En förutsättning för att databasregeln ska bli tillämplig är att innehållet i databasen endast kan ändras av den som driver verksamheten. I första hand omfattar bestämmelsen sådan verksamhet som bedrivs av mer traditionella massmedieföretag. Hit räknas bl.a. redaktioner för tidningar och radioprogram samt förlag, tryckerier och nyhetsbyråer. Databasregeln gör det även möjligt för andra aktörer än traditionella massmedieföretag att få grundlagsskydd för t.ex. en webbplats på internet. För att så ska bli fallet krävs att det har utfärdats ett utgivningsbevis för verksamheten. Ett av kraven för att få utgivningsbevis är att databasöverföringarna utgår från Sverige. Man brukar här tala om att skyddet är frivilligt eftersom den som driver verksamheten kan välja om denna ska omfattas av YGL eller inte. Skyddet uppkommer med andra ord inte automatiskt. Grundlagsskyddet enligt YGL omfattar numera även offentlig uppspelning ur en databas. Detta berör bl.a. digital bio.<sup>11</sup>

Med *tekniska upptagningar* avses upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel (1 kap. 1 § fjärde stycket YGL). Några exempel på tekniska upptagningar är filmer, videogram, kassetband, cd-skivor och DVD-skivor.

När det gäller kravet på spridning av tekniska upptagningar liknar regleringen i YGL den som gäller för skrifter. YGL är tillämplig på tekniska upptagningar som är utgivna (1 kap. 10 § YGL). En upptagning anses utgiven då den har lämnats ut för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på något annat sätt. I fråga om upptagningar som sprids genom utlämning av exemplar krävs det att dessa framställs eller avses framställas i tillräckligt många exemplar för att kunna lämnas ut för spridning till andra än dem som befinner sig i en mindre, slutna krets.<sup>12</sup> Innebörden av bestämmelsen i 1 kap. 10 § YGL är att ingripanden enligt YGL mot en teknisk upptagning får ske först

---

<sup>11</sup> Se prop. 2009/10:81, "Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor" s. 65.

<sup>12</sup> Jfr Yttrandefrihetskommitténs betänkande, "Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor" (SOU 2009:14), s. 135 f. samt HD:s avgörande i NJA 2002 s. 281 och 2002 s. 583.

efter utgivningen. I vissa andra avseenden är YGL – trots bestämmelsens ordalydelse – tillämplig redan före utgivningen (jfr avsnittet om TF ovan). Även här finns det anledning att särskilt nämna förbudet mot censur och hindrande åtgärder (1 kap. 3 § YGL).

### Materiella krav

För att skyddet i TF och YGL ska tillämpas är det inte tillräckligt att de formella kraven har tillgodosetts, dvs. att viss teknik har använts och att det aktuella massmediet har spritts. Det finns nämligen vissa ytterligare förutsättningar som ska vara uppfyllda för att grundlagarna ska bli tillämpliga. Dessa ytterligare förutsättningar tar sikte på yttrandenas innehåll och kommer till uttryck i flera undantag från grundlagarnas tillämpningsområden. När hänsyn har tagits till dessa undantag framträder det materiella tillämpningsområdet för TF och YGL.

Undantagen är av två slag. För det första finns det ett antal undantag som uttryckligen har skrivits in i TF och YGL. Här nedan lämnas en kort redogörelse för dessa. För det andra finns det oskrivna undantag som främst har sin grund i en tolkning av grundlagarnas innebörd och syfte. Vilka principer som ska gälla vid den här tolkningen är en av de mest komplicerade frågeställningarna inom tryck- och yttrandefrihetsrätten. Här berörs den frågan bara översiktligt.<sup>13</sup> Det bör påpekas att de materiella undantagen som regel inte innebär att TF eller YGL undantas helt. Ofta kan resultatet bli att vissa delar av grundlagarna inte tillämpas (t.ex. de straffrättsliga aspekterna) medan de fortfarande gäller i andra avseenden (t.ex. i fråga om censurförbudet).

I 1 kap. 9 § TF anges ett antal undantag från grundlagens tillämpningsområde. Undantagen gör det möjligt för riksdagen att i lag uppställa förbud mot vissa typer av kommersiella annonser bl.a. i samband med marknadsföring av alkohol och tobak (p. 1–3). Lagstiftaren ges vidare möjlighet att under vissa förutsättningar meddela förbud m.m. som tar sikte på offentliggörande av kreditupplysningar, bl.a. om upplysningen innebär ett otillbörligt intrång i

<sup>13</sup> Se vidare i Tryck- och yttrandefrihetsberedningens betänkande, ”Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten” (SOU 2006:96), s. 57 ff.



den enskildes personliga integritet (p. 4). De här förbuden ska alltså kunna tillämpas trots att det är fråga om en publicering som omfattas av TF:s formella tillämpningsområde, t.ex. i en dagstidning. Enligt 1 kap. 9 § TF ska vidare regler i vanlig lag gälla i fråga om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift eller underrättelse har anskaffats (p. 5). Det här innebär t.ex. att man inte har rätt att straffritt göra inbrott för att anskaffa en uppgift som ska publiceras. Personen kan emellertid som huvudregel inte bestraffas för själva anskaffandet av uppgifter.

Bestämmelsen i 1 kap. 9 § TF tillämpas även på YGL:s område (se 1 kap. 12 § YGL). När det gäller radioprogram har dock undantaget gjorts något vidare och ger större möjligheter att i lag meddela föreskrifter om kommersiell reklam och s.k. sponsring. Det finns även ett antal andra uttryckliga undantag från grundlagsskyddet. TF och YGL är t.ex. inte tillämpliga på pornografiska bilder av personer vars pubertetsutveckling inte är fullbordad eller som är under 18 år (1 kap. 10 § TF och 1 kap. 13 § YGL). Barnpornografi faller alltså under vanlig lag. Vidare kan, något förenklat, viss hantering av pornografiska eller förråande bilder m.m. bestraffas enligt vanlig lag trots att de förekommer i grundlagsskyddade medier. Här kan nämnas bestämmelserna i BrB om otillåten utlämning av teknisk upptagning (16 kap. 10 d § BrB), otillåtet förfarande med pornografisk bild (16 kap. 11 § BrB) och förledande av ungdom (16 kap. 12 § BrB). Ett annat undantag rör upphovsrätten (1 kap. 8 § TF och 1 kap. 12 § YGL). Innebörden av undantaget är att upphovsrätten inte regleras i grundlagarna utan i vanlig lag, se främst upphovsrättslagen (1960:729).

Brott som begås av en *meddelare* bestraffas inte enligt TF och YGL utan i stället enligt BrB (7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL). Meddelarens straffansvar kan bli aktuellt vid en del grövre brott mot rikets säkerhet (t.ex. spioneri, grovt spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift, eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott), uppsåtligt oriktigt utlämnande av allmän handling som inte är tillgänglig för var och en samt uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i vissa fall. Enligt samma paragrafer är *anskaffandet av uppgifter i publiceringssyfte* straffbart enligt BrB när det innefattar vissa grövre brott mot rikets säkerhet. I fråga om brott görs det även undantag för annonser och liknande där det inte av innehållet omedelbart framgår att meddelandet är straffbart

(7 kap. 2 § TF och 5 kap. 2 § YGL). Sådana publiceringar kan bestraffas enligt vanlig lag. Av 1 kap. 8 § YGL följer vidare att BrB, inte YGL, ska tillämpas vid straffrättsliga ingripanden som tar sikte på yttranden i radio- och tv-program som består i ”direktsändningar av dagshändelser eller av sådana gudstjänster eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver programverksamheten”.

Som har framgått ovan bestäms det materiella tillämpningsområdet inte enbart med utgångspunkt i de uttryckliga undantagen i TF och YGL. Det gäller framför allt på straffrättens område och i fråga om den kommersiella reklamen. På dessa områden finns det viktiga undantag som följer av en tolkning utifrån innebörden och syftet med det särskilda grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten, se 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 § YGL. I dessa bestämmelser anges att grundlagarna tillförsäkrar medborgarna rätt att i de skyddade medierna offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och att i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst till säkrande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och, enligt YGL, ett fritt konstnärligt skapande. Med utgångspunkt i dessa bestämmelser går det – enligt det rådande synsättet – att fastställa vilket bruk av tryck- och yttrandefriheten som TF och YGL är tänkta att omfatta. Om ett visst yttrande inte omfattas av grundlagarnas innebörd och syfte blir inte TF och YGL tillämpliga. Yttrandet ligger då utanför det materiella tillämpningsområdet. Det kan t.ex. bli fallet om ett grundlagsskyddat medium används för att begå bedrägeri, oredligt förfarande, svindleri eller något liknande brott. Gärningar av det slaget ska således prövas enligt BrB. Eftersom utgångspunkten är att bara de gärningar som nämns i den s.k. brottskatalogen (se ovan i avsnitt 10.3.6) är brott när de begås i ett grundlagsskyddat medium, innebär det nyss sagda ett slags undantag från en av tryck- och yttrandefrihetsrättens grundprinciper. Riktigt hur långt detta undantag sträcker sig är inte klart. Frågan aktualiserades i ett omdiskuterat fall med en konststudent, som dömdes för oredligt förfarande och våldsamt motstånd i samband med inspelning av en film m.m. i konstnärligt syfte.<sup>14</sup>

Synsättet att tryck- och yttrandefrihetens ändamål medför vissa undantag från det materiella tillämpningsområdet får även bety-

---

<sup>14</sup> Stockholm tingsrätts dom den 31 augusti 2009 i mål B 3870-09.

delse på området för kommersiell marknadsföring. TF och YGL innehåller vissa uttryckliga undantag i det avseendet (se ovan). Även i andra fall kan det dock bli aktuellt att göra avsteg från grundlagarnas tillämpningsområden. Det brukar anses att marknadsföring (t.ex. annonser) i kommersiell verksamhet som har ett kommersiellt syfte och som har ”rent kommersiella förhållanden till föremål” faller utanför det materiella tillämpningsområdet.<sup>15</sup> Det här medför bl.a. att rent kommersiell reklam i grundlagsskyddade medier underkastas bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486) om god marknadsföringssed.

### Territoriella krav

Det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet gäller fullt ut för yttranden i tryckta skrifter (inkl. skrifter enligt stencilregeln) och tekniska upptagningar som framställs och sprids här om de formella och materiella kraven är uppfyllda (se ovan). Det gäller även för radioprogram och databasöverföringar som utgår från Sverige.

Grundlagsskyddet enligt TF och YGL är till viss del också tillämpligt på medier med en svagare anknytning till Sverige. I 13 kap. TF finns det regler om utrikes tryckta skrifter. Även 10 kap. YGL innehåller bestämmelser om radioprogram och tekniska upptagningar från utlandet m.m. Skyddet kan, något förenklat, sägas innebära följande. Om det aktuella mediet inte ges ut i Sverige, gäller ändå ett skydd för den framställning som eventuellt sker här (i form av förbud mot censur och hindrande åtgärder) och en inskränkt meddelar- och anskaffarfrihet. Om mediet ges ut här gäller i princip fullt grundlagsskydd. Det varierar dock något beroende på bl.a. var mediet framställs.

TF:s och YGL:s reglering av tryck- och yttrandefriheten gäller för alla här i Sverige. Skyddet för andra än svenska medborgare får dock inskränkas genom regler i vanlig lag.

---

<sup>15</sup> Se bl.a. HD:s avgörande i NJA 2001 s. 319.

## 10.4 Tryck- och yttrandefrihet i Europa och resten av världen<sup>16</sup>

Sverige har en lång tradition av tryck- och yttrandefrihet. Redan den 2 december 1766 antog riksdagen en tryckfrihetsförordning som innehöll bestämmelser om skriv- och tryckfrihet och förbud mot censur. Vad som var särskilt banbrytande var emellertid att förordningen även innehöll bestämmelser om rätten att få ut handlingar från myndigheter, dvs. vad vi i dag kallar för offentlighetsprincipen.

1766 års tryckfrihetsförordning var den första i sitt slag i världen och Sverige var länge ensamt om att ha regler om handlingsoffentlighet. Först 1951 antog Finland, som det första efterföljande landet i Europa, en lag om handlingsoffentlighet. År 1970 följde Norge och Danmark efter med lagstiftning på området (Danmark har emellertid haft bestämmelser som inneburit en begränsad rätt att ta del av allmänna handlingar sedan 1964). Efter de nordiska länderna följde Frankrike efter 1978 genom att införa en allmän bestämmelse om att medborgarna hade rätt att få kopior av ”administrativa” handlingar. Även Nederländerna var relativt tidigt ute med att införa lagstiftning om handlingsoffentlighet; 1980 antog landet en lag om tillgång till myndighetsinformation. I övriga Västeuropeiska länder infördes regler om handlingsoffentlighet i Grekland 1986, Österrike 1987, Italien 1990, Belgien 1994, Irland 1998, Liechtenstein 1999, Storbritannien 2000, Schweiz 2004, Tyskland 2005 (där dock ett antal ”länder” på delstatsnivå, redan tidigare hade infört regler om handlingsoffentlighet), Portugal 2007, Malta 2008 och Spanien 2014.

Efter Sovjetunionens kollaps och inom ramen för de demokratiseringsreformer som genomfördes i det forna östblocket därefter lade man tidigt fokus på lagstiftning som rörde förvaltningen och skyddet för yttrandefrihet och andra grundläggande fri- och rättigheter. Ungern införde regler om handlingsoffentlighet 1992, Litauen 1996, Lettland och Georgien 1998, Tjeckien 1999, Estland, Slovakien, Bosnien och Hercegovina, Bulgarien och Moldavien 2000, Rumänien 2001, Polen 2002, Slovenien, Kroatien och Serbien 2003, Montenegro

---

<sup>16</sup> Detta avsnitt bygger på Helena Jäderholm artikel ”Offentlighetsprincipen i Europa” i skriften ”Fritt ord 250 år, Tryckfriheten och offentlighet i Sverige och Finland – ett levande arv från 1766”, s. 347–382.

och Azerbajdzjan 2005, Makedonien 2006, Ryssland 2009 samt Ukraina 2011.

I dag finns principer för handlingsoffentlighet i de flesta europeiska länder. Av EU:s 28 medlemsstater är det bara Cypern och Luxemburg som inte har någon grundläggande fastställd rätt för medborgarna att ta del av allmänna handlingar. Bland Europarådets 47 medlemsstater saknar, förutom Cypern och Luxemburg, endast Andorra, Liechtenstein, Monaco och San Marino regler om handlingsoffentlighet.

En överväldigande majoritet av Europas länder har således infört handlingsoffentlighet i sin nationella lagstiftning. Ländernas regelverk varierar dock såväl till form som till innehåll. En del länder har relativt länge haft en i konstitutionen fastslagen grundläggande rätt för medborgarna att få del av allmänna handlingar, medan en del länder fortfarande saknar detaljerade regler om hur handlingsoffentligheten ska tillämpas. Meddelarfrihet inklusive meddelarskydd, liknande den svenska, finns emellertid inte någon annanstans i Europa, även om det i en del länder har utvecklats principer inom främst arbetsrätten till skydd för s.k. *whistle-blowers*.

Utanför Europa var USA den första staten som införde ett regelverk om handlingsoffentlighet genom The Freedom of Information Act som trädde i kraft 1967. Australien, Nya Zeeland och Kanada införde i sin tur regler om handlingsoffentlighet 1982 och 1983. I Sydamerika har en rad länder infört lagstiftning om handlingsoffentlighet under och efter millenniets första decennium, bl.a. Mexiko 2003, Chile 2009 och Brasilien 2011. Från och med millennieskiftet fram till nu har även ett antal stater i Afrika och Asien antagit regelverk på området, bl.a. Sydafrika, Zimbabwe, Liberia och Uganda samt Japan, Indien, Pakistan och Thailand (i sistnämnda land redan 1997). Också i andra länder på dessa kontinenter pågår det lagstiftningsprojekt på området.



# 11 En internationell jämförelse

## 11.1 Inledning

När ny lagstiftning ska övervägas eller befintlig sådan ändras finns det anledning att om möjligt dra nytta av erfarenheter från andra länder. Möjligheten att direkt överföra ett annat lands lagstiftning till svenska förhållanden möter dock ofta svårigheter eftersom olika länder bygger sin lagstiftning på delvis skilda rättstraditioner.

Något förenklat kan sägas att de vanligaste rättstraditionerna delas in i s.k. civil law och common law. I länder med civil law tillämpas i första hand skriven lag som stiftas och ändras av landets riksdag eller motsvarande parlamentariska församling. Till länder med civil law räknas bl.a. de nordiska länderna och Tyskland. Även i länder med common law finns skrivna lagar, men dessa utvecklas i hög utsträckning genom domstolarnas praxisbildning. Common law tillämpas exempelvis i Storbritannien. I t.ex. Kanada används både civil och common law.

I vårt uppdrag ingår att redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i de länder som vi bedömer vara av intresse. Av våra direktiv framgår vidare att de nordiska länderna bör ges en särskild belysning. Med hänsyn till detta och med tanke på de likheter som finns mellan Sverige och de övriga nordiska länderna är det naturligt att redovisa vad som gäller i dessa länder först. Utöver de nordiska ländernas rättsordningar har vi även funnit lagstiftningen i Nederländerna, Tyskland och Kanada vara av särskilt intresse. Lagstiftningsarbetet i dessa länder redovisas dock mer översiktligt.

En redogörelse för olika länders lagstiftning blir av uppenbara skäl lätt teoretisk. För att tydliggöra skillnaderna i ländernas lagstiftning har vi därför valt att med hjälp av ett antal fiktiva exempel

sist i kapitlet redogöra för utgången av en rättslig prövning i Sverige, Finland, Norge och Danmark vid röjande av känsliga uppgifter.

Arbetet med den internationella jämförelsen har bedrivits främst genom undersökning av lagstiftning och i förekommande fall förarbeten samt övrig information från officiella webbplatser. Denna undersökning har kompletterats med skriftliga frågor till företrädare för de departement som ansvarar för aktuella frågor i respektive land. Skrivelserna har besvarats av tjänstemän på departementen.<sup>1</sup> Utredaren och sekreteraren har även besökt Norge och Finland för att tala med personer med särskilt goda kunskaper på området för att ta del av deras uppfattning om och erfarenheter av den gällande lagstiftningen. 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 det i någon enskild detalj har uppstått en missuppfattning om innehållet.

En internationell jämförelse förekommer även i kapitel 10 i samband med att vi behandlar tryck- och yttrandefriheten.

## 11.2 Finland

### 11.2.1 Allmänt

I den finska strafflagen (39/1889) finns bestämmelser om olaglig spridning eller avslöjande av känslig information i 12 kap. (om landsförräderibrott), i 38 kap. (om informations- och kommunikationsbrott) och i 40 kap. (om tjänstebrott). I 45 kap. strafflagen finns dessutom bestämmelser om militära brott.

Bestämmelserna i 12 kap. strafflagen om landsförräderibrott 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

---

<sup>1</sup> De svar som lämnats representerar alltså inte någon officiell ståndpunkt från de berörda ländernas sida.



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

För närvarande pågår det ingen översyn av ifrågavarande straffbestämmelser vid justitieministeriet. Någon sådan översyn är inte heller planerad.

Tillämpningsområdet för finsk straffrätt framgår av 1 kap. strafflagen. Av kapitlets 3 § följer exempelvis att finsk lag är tillämplig på brott som har förövats utanför Finland och som riktar sig mot Finland. Ett brott anses rikta sig mot Finland om det är frågan om ett lands- eller högförräderibrott, om gärningen på något annat sätt allvarligt kränkt eller äventyrat Finlands statliga, militära eller ekonomiska rättigheter eller intressen, eller om det riktar sig mot en finsk myndighet.

### 11.2.2 Spioneri och grovt spioneri

Huvudbestämmelsen om spioneri finns i 12 kap. 5 § strafflagen 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 samhälls-ekonomi, 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 som han ertappats med.

Är brottet grovt ska gärningsmannen enligt 12 kap. 6 § strafflagen dömas för grovt spioneri till fängelse i lägst fyra år eller på livstid. Brottet är att bedöma som grovt om det begås under undantagsförhållanden, gäller en omständighet som är av synnerlig betydelse för Finlands försvar, säkerhet, utrikesrelationer eller samhälls-ekonomi, eller är ägnat att förorsaka synnerlig stor skada av det

slag som avses i 12 kap. 5 § strafflagen. Därtill krävs det att brottet som helhet är att bedöma som grovt.

Spioneribestämmelsen omfattar enligt förarbetena militärt, politiskt och vetenskapligt-tekniskt-ekonomiskt spionage. 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.<sup>2</sup>

En förutsättning för straffansvar är bl.a. att det s.k. menrekvisitet är uppfyllt. Det innebär att ansvar endast kan komma i fråga i de fall en främmande stats kännedom om en uppgift skulle kunna skada Finlands försvar, säkerhet, utrikesrelationer eller samhälls-ekonomi. Någon faktisk skada behöver emellertid inte ha uppkommit.<sup>3</sup>

För straffansvar krävs därutöver att uppgiften ska hållas hemlig för främmande stater (i förarbetena används också begreppet ”statshemligheter”). Uppgifternas betydelse är avgörande för om de ska hållas hemliga eller ej. Det är dock inte nödvändigt att uppgifterna har hemligstämplats genom ett särskilt förfarande. Hemligheter i den mening som avses i spioneristadgandet är i stället uppgifter som endast en begränsad personkrets har tillgång till och som på grund av statens intressen ska hållas hemliga för främmande stater. Den personkrets som har tillgång till uppgifterna ska vara medveten om att uppgifterna är hemliga till sin natur. En uppgift som i princip vem som helst kan få reda på kan inte anses hemlig. I förarbetena framhålls dock att information som i och för sig finns tillgänglig i öppna källor genom systematisk sammanställning kan utgöra statshemligheter.<sup>4</sup> Något uttryckligt krav på att uppgiften i fråga ska vara riktig/sann uppställs inte.

I bestämmelsen uppställs inte något uttryckligt krav på att röjandet m.m. ska vara obehörigt. Som utgångspunkt anses ett röjande m.m. av statshemligheter av den art som det här är fråga om, i avsikt att gynna en främmande stat eller att skada Finland, obehörigt.

---

<sup>2</sup> Rp. 94/1993 rd. s. 50 f.

<sup>3</sup> Rp. 94/1993 rd. s. 55.

<sup>4</sup> Rp. 94/1993 rd. s. 51 f.

I subjektivt hänseende fordras att gärningen sker med uppsåt. För straffansvar krävs dessutom att gärningsmannen har för avsikt att gynna en främmande stat eller att skada Finland. Insamling av information t.ex. av ren mänsklig nyfikenhet uppfyller inte rekvisitet för spioneri. Om anskaffandet av uppgifter skett i avsikt att obehörigen offentliggöra, befordra, lämna eller röja uppgifterna kan det i stället bli fråga om det brott som behandlas i 12 kap. 7 och 8 §§, strafflagen, dvs. röjande av statshemlighet och oaktsamt röjande av statshemlighet (se vidare nedan i avsnitt 11.2.3 och 11.2.4). Tidningsartiklar vilkas syfte endast är att avslöja missförhållanden kan alltså inte anses som spioneri, även om yppandet av hemligheter kan vara straffbart i enlighet med 12 kap. 7 eller 8 § strafflagen. I förarbetena till spionbestämmelsen anges att gärningsmannens avsikt att gynna en främmande stat t.ex. kan framgå av att uppgifterna skaffats på uppdrag eller initiativ av en agent eller någon annan representant för en främmande stat eller av den omständigheten att en främmande stat har betalat kostnader och arvoden för anskaffningen av uppgifter eller utlovat sådana förmåner. För att spioneribestämmelsen ska bli tillämplig förutsätts emellertid inte att gärningsmannen stått i kontakt med en främmande stats agent eller representant. Avsikten att gynna en främmande stat kan även framgå på så sätt att uppgifterna skaffats för att senare överlämnas till en främmande stats agent eller representant.<sup>5</sup>

Enligt tredje stycket strafflagen är försök till spioneri straffbart. Även försök till grovt spioneri är straffbart (12 kap. 6 § andra stycket strafflagen).

Som i så många andra länder är rättspraxis på området rätt sparsam. Det finns emellertid ett prejudikat från Högsta domstolen (HD 2000:70), som har följande rubrikdel:

A, som var tjänsteman vid utrikesministeriet, hade överlämnat inom EU beredda handlingar åt en representant för en tredje stat. Då den skada som hans förfarande möjligen förorsakat Finlands rykte, trovärdighet och verksamhetsförutsättningar inom EU inte berodde på de uppgifter den av honom överlämnade handlingen innehöll, utan på av hans förfarande och tjänsteställning, var den skada som på detta sätt förorsakats Finlands utrikesrelationer inte i strafflagen 12 kap. 5 § avsedd skada. Fråga även om när inom EU beredda handlingar kunde anses innehålla uppgifter om i angivna lagrum avsedd omständighet.

---

<sup>5</sup> Rp. 94/1993 rd. s. 53.

### 11.2.3 Rövande av statshemlighet

Straffansvar för rövande av eller annan befattning med statshemligheter kan, som framgått ovan, även uppkomma i vissa fall då en gärningsman har saknat avsikt att skada Finland eller gynna en främmande stat. Enligt 12 kap. 7 § strafflagen straffbeläggs rövande av statshemlighet enligt följande 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 rövande av statshemlighet dömas till fängelse i minst fyra månader och högst fyra år.

Försök är straffbart.

Rövande av statshemlighet, vars straffskala är mildare än den vid spioneri, förutsätter till skillnad från spioneri ingen speciell avsikt att gynna en främmande stat eller att skada Finland. Rekvisiten i övrigt är till vissa delar snävare, till vissa delar bredare än vid spioneri.

Bestämmelsen innehåller två gärningstyper. Den *första gärningstypen* avser rövande eller annan befattning med en uppgift som – med hänsyn till Finlands yttre säkerhet – är hemlig till följd av en föreskrift eller ett särskilt beslut. Något krav på att gärningsmannens befattning med uppgiften ska kunna leda till skada uppställts inte. 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. Den *andra gärningstypen* avser befattning med uppgifter av sådan beskaffenhet som gärningsmannen vet kan allvarligt skada Finlands försvar, säkerhet, utrikesrelationer eller samhällsekonomi om de röjs. Här krävs att rövandet varit ägnat att allvarligt skada nämnda intressen. Bestämmelsen är vidare än spioneribestämmelsen i detta avseende eftersom 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, så

länge uppgiften, om den röjs, har den effekt som anges i bestämmelsen.<sup>6</sup>

Redan anskaffandet av sådana uppgifter som bestämmelsen omfattar är inte tillräckligt för straffansvar. För straffansvar krävs i stället 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. Även omfattande och systematiska förberedelser för att skaffa information kan ses som ett tecken på att gärningsmannens drivfjäder inte endast varit personlig nyfikenhet. För att bestämmelsen ska kunna tillämpas krävs emellertid inte att den som skaffat informationen verkligen har överlämnat den till någon annan.<sup>7</sup>

Endast obehörig befattning med uppgifter föranleder straffansvar. Den som har en lagstadgad rätt att lämna uppgifter om en hemlighet eller att offentliggöra dem handlar inte obehörigen. Massmediernas insamling av uppgifter genom sedvanliga intervjuer och förfrågningar sker inte heller obehörigen. Däremot får inte en person som handlar för massmediernas räkning genom obehöriga metoder skaffa sekretessbelagda uppgifter i publiceringssyfte.<sup>8</sup>

I subjektivt hänseende fordras att gärningen sker med uppsåt. Straffansvar för röjande av statshemlighet förutsätter emellertid inte – som framgått ovan – att gärningsmannens syfte har varit att gynna främmande stat eller skada Finland på det sätt som förutsätts för ansvar för spioneri.

Enligt andra stycket är försök till röjande av statshemlighet straffbart.

#### 11.2.4 Oaktsamt röjande av statshemlighet

Även oaktsamt röjande av statshemligheter är kriminaliserat i strafflagen. Bestämmelsen finns i 12 kap. 8 § strafflagen och har följande lydelse.

---

<sup>6</sup> Rp. 94/1993 rd. s. 56.

<sup>7</sup> Rp. 94/1993 rd. s. 56.

<sup>8</sup> Rp. 94/1993 rd. s. 56.

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 straffansvar krävs alltså att de objektiva rekvisiten för detta brott är uppfyllda. Obehörigt anskaffande av sådana upplysningar som med hänsyn till Finlands yttre säkerhet har stadgats eller bestämts att hållas hemlig är emellertid straffbart enligt bestämmelsen om röjande av statshemlighet, men inte vid oaktsamt röjande.

I subjektivt hänseende är det tillräckligt att gärningsmannen varit grovt oaktsam, 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.<sup>9</sup>

Också här finns ett krav på att befattningen med uppgiften ska ha varit obehörig. Med detta avses att gärningsmannen saknade rätt att röja uppgiften.

### 11.2.5 Olovlig underrättelseverksamhet

Finland har ansett det angeläget att förhindra att främmande makter utnyttjar landets territorium för spioneri mot andra stater. För detta ändamål har man i 12 kap. 9 § strafflagen infört en straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet med 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.

---

<sup>9</sup> Rp. 94/1993 rd. s. 57.

Bestämmelsen har i första hand inte motiverats av en omsorg om den främmande stat som blir föremål för en annan stats spioneri. Avsikten har i stället varit att skydda Finlands utrikesrelationer.<sup>10</sup>

Angreppsobjektet är främst uppgifter om en annan stats försvar eller säkerhet. För att andra uppgifter ska skyddas av bestämmelsen krävs att de har en omedelbar inverkan på försvaret eller säkerheten. Enligt förarbetena till bestämmelsen faller anskaffande av information om en främmande stats utrikesrelationer, statshushållning, utrikeshandel eller energiförsörjning utanför bestämmelsens tillämpningsområde, om informationen inte har någon direkt koppling till det berörda landets försvar eller säkerhet. Bestämmelsen är även snävare än spioneribestämmelsen på så sätt att den endast träffar anskaffning av information, inte förmedling, överlåtelse, yppande eller offentliggörande av sådan.<sup>11</sup>

Sådan olovlig underrättelseverksamhet som begås i Finland träffas självklart av bestämmelsen. Att gärningen är begången i Finland är emellertid inte en nödvändig förutsättning för bestämmelsens tillämpning. Bestämmelsen är även tillämplig på sådan underrättelseverksamhet som sker med utnyttjande av Finlands representanter i utlandet eller finska sammanslutningar eller finska medborgare som finns utomlands. En förutsättning för att kunna lagföra någon för sådan underrättelseverksamhet som har skett utomlands är emellertid att finsk domstol har domsrätt enligt bestämmelserna i 1 kap. strafflagen om den finska straffrättens tillämpningsområde.<sup>12</sup>

Enligt förarbetena till bestämmelsen kommer gärningsmannen i allmänhet vara någon som är anställd hos en främmande stats underrättelsetjänst eller motsvarande organisation eller någon som handlar på uppdrag av dessa. Eftersom gärningsmannens relation till den främmande statens underrättelsetjänst kan vara effektivt dold, ville man emellertid inte begränsa bestämmelsens tillämpningsområde i det avseendet. Straffstadgandet formulerades därför så att det kan tillämpas oberoende av vem det är som gjort sig skyldig till olovlig underrättelseverksamhet. Förutom utlänningar kan även finska medborgare göra sig skyldiga till olovlig underrättelseverksamhet.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Rp. 94/1993 rd. s. 57.

<sup>11</sup> Rp. 94/1993 rd. s. 58.

<sup>12</sup> Rp. 94/1993 rd. s. 58.

<sup>13</sup> Rp. 94/1993 rd. s. 58.

För straffansvar krävs även att bestämmelsens menrekvisit är uppfyllt. Menrekvisitet innebär att straffansvar enligt bestämmelsen endast kan komma i fråga i de fall inskaffande av de särskilda upplysningarna ”skadar eller äventyrar Finlands utrikesrelationer”. Att relationerna har skadats kan enligt förarbetena till bestämmelsen framgå genom en viljeyttring eller eventuella motåtgärder riktade mot Finland från den stats sida som blivit föremål för olovlig underrättelseverksamhet. För att gärningen ska vara straffbar förutsätts emellertid inte någon sådan reaktion, redan det faktum att den olovliga underrättelseverksamheten förorsakar sådan fara som avses i stadgandet är tillräckligt.<sup>14</sup>

I subjektivt hänseende fordras att gärningen sker med uppsåt. För straffansvar krävs dessutom att gärningsmannen har för avsikt att skada en främmande stat eller att gynna en annan främmande stat.

Enligt 12 kap. 9 § andra stycket strafflagen är även försök till olovlig underrättelseverksamhet straffbart.

### 11.2.6 Upprätthållande av landsförrädisk förbindelse

I 12 kap. 11 § strafflagen finns en straffbestämmelse som utgör en särskild förberedelsereglering beträffande brotten i 12 kap. strafflagen. Den brottsliga gärningen har getts 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.

Genom bestämmelsen straffas den som träder i förbindelse med en främmande stat eller dess agent i avsikt att begå landsförräderibrott. Förbindelsen 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. I förarbetena framhålls att det väsentliga är att det med förbindelsen finns en klar avsikt att i framtiden begå ett landsförräderibrott. Inte

---

<sup>14</sup> Rp. 94/1993 rd. s. 58.



varje kontakt med en främmande stats agent är straffbar. Förbindelsen blir straffbar först när den börjar omfatta planer på att begå ett landsförräderibrott och gärningsmannen, dvs. den som har kontakt med agenten, är medveten om detta. En av avsikterna med straffstadgandet är, att understryka att persongrupper som eventuellt kan bli utnyttjade för t.ex. spioneri mot Finland, är tvungna att iaktta större försiktighet än normalt i sitt umgänge med företrädare för främmande stater.<sup>15</sup>

I subjektivt hänseende krävs uppsåt. Uppsåtet ska innefatta att gärningsmannen är medveten om att den person med vilken han eller hon träder i förbindelse är en främmande stats agent eller annan representant. Uppsåtet förutsätter också att gärningsmannen inser att förbindelsen upprätthålls för att förbereda ett landsförräderibrott. Dessutom måste gärningsmannen ha för avsikt att begå ett landsförräderibrott.<sup>16</sup>

### **11.2.7 Brott mot tjänsthemlighet och brott mot tjänsthemlighet av oaktsamhet**

I 40 kap. strafflagen, som gäller tjänstebrott och brott som begås av offentliganställda arbetstagare, finns bestämmelser om straff för tagande av muta, brott mot tystnadsplikt, missbruk av tjänsteställning och brott mot tjänsteplikt. Av betydelse här är framförallt straffstadgandet i 40 kap. 5 § strafflagen om brott mot tjänsthemlighet och oaktsamt brott mot tjänsthemlighet. Dessa bestämmelser tar sikte på olagligt röjande och användande av tjänsthemligheter på ett mera allmänt plan, dvs. utan att det är fråga om ett visst slag av tjänstesammanhang eller viss grupp av tjänstemän. Bestämmelsen i 40 kap. 5 § strafflagen har följande lydelse.

Om en tjänsteman uppsåtligen under den tid anställningen varar eller därefter obehörigen

1) röjer en handling eller uppgift som är sekretessbelagd enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) eller enligt någon annan lag eller som enligt lag inte får yppas, eller

2) utnyttjar en sådan handling eller uppgift till sin egen nytta eller till nytta eller skada för någon annan,

---

<sup>15</sup> Rp. 94/1993 rd. s. 60.

<sup>16</sup> Rp. 94/1993 rd. s. 60.

skall tjänstemannen, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans, för brott mot tjänstehemlighet dömas till böter eller fängelse i högst två år. Tjänstemannen kan även dömas till avsättning, om brottet visar att han eller hon är uppenbart olämplig för sitt uppdrag.

Gör sig en tjänsteman genom oaktsamhet skyldig till en gärning som nämns i 1 mom., och är gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet eller skadlighet eller andra omständigheter som har samband med den, ringa bedömd som en helhet, skall han eller hon, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans, för brott mot tjänstehemlighet av oaktsamhet dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Gärningsobjektet är enligt bestämmelsen sådana uppgifter som är sekretessbelagda enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) eller enligt någon annan lag eller som enligt lag inte får yppas. När det gäller känsliga uppgifter som förekommer i sådana internationella samarbeten som Finland deltar i kan sekretess många gånger råda för uppgifter enligt lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet (2004/588).

Den brottsliga handlingen består i att gärningsmannen röjer en handling eller uppgift som är sekretessbelagd enligt lag eller röjer eller utnyttjar uppgiften till sin egen nytta eller till nytta eller skada för någon annan. För straffansvar krävs dock att röjandet eller utnyttjandet är obehörigt.

Enligt ordalydelsen träffar ansvaret enligt bestämmelsen endast tjänstemän. Med tjänsteman avses enligt definitionen i 40 kap. 11 § 1 strafflagen ”den som står i tjänsteförhållande eller därmed jämförbart anställningsförhållande till staten, till en kommun eller till en samkommun eller något annat offentlighetsrättsligt samarbetsorgan för kommuner, till riksdagen, till något av statens affärsverk, till den evangelisk-lutherska kyrkan eller det ortodoxa kyrkosamfundet eller till en församling eller ett samarbetsorgan för församlingar inom kyrkan eller kyrkosamfundet, eller till landskapet Åland, till Finlands Bank, Folkpensionsanstalten, Institutet för arbetshygien, kommunala pensionsanstalten, Kommunernas garanticentral eller kommunala arbetsmarknadsverket”. Av 40 kap. 12 § strafflagen framgår emellertid att bestämmelsen även är tillämplig på personer som sköter offentliga förtroendeuppdrag, offentliganställda arbetstagare och personer som utövar offentlig makt samt i vissa fall även utländska tjänstemän.

När det gäller brott mot tjänstehemlighet krävs i subjektivt hänseende att gärningen begås med uppsåt. Vid brott mot tjänstehemlighet av oaktsamhet räcker det i stället att gärningen begås av oaktsamhet. Sådan straffbar oaktsamhet kan t.ex. innebära att gärningsmannen inte tillräckligt noggrant försäkrar sig om att utomstående inte kan höra en framställning som gäller sekretessbelagda uppgifter eller att dokument som innehåller sådana uppgifter av nonchalans eller vårdslöshet har lämnats synliga för utomstående.<sup>17</sup>

Vid ringa brott mot tjänstehemlighet som begås av oaktsamhet döms inte till ansvar.

### 11.2.8 Sekretessbrott och sekretessförseelse

Allmänna bestämmelser om brott mot tystnadsplikt finns i 38 kapitlet strafflagen. Kapitlet har rubriken ”om informations- och kommunikationsbrott”. I detta sammanhang är det framförallt bestämmelserna i 38 kap. 1 och 2 §§ strafflagen om sekretessbrott och sekretessförseelse som är av betydelse. Bestämmelsen om sekretessbrott i 38 kap. 1 § strafflagen lyder enligt följande.

Den som i strid med tystnadsplikt som anges i lag eller förordning eller som en myndighet särskilt har ålagt med stöd av lag

1) röjer en omständighet som skall hållas hemlig och som han fått kännedom om på grund av sin ställning, i sin befattning eller vid fullgörandet av ett uppdrag eller

2) utnyttjar en sådan hemlighet till sin egen eller någon annans nytta, skall, om gärningen inte utgör brott enligt 40 kap. 5 §, för sekretessbrott dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Gärningsobjektet är enligt bestämmelsen hemliga uppgifter som gärningsmannen fått kännedom om på grund av sin ställning eller befattning eller ett uppdrag. För straffansvar krävs dock att gärningsmannen varit skyldig att hålla uppgiften hemlig. Skyldigheten att hemlighålla uppgifter ska följa av lag eller förordning. Tystnadsplikten kan vidare vara särskilt ålagd gärningsmannen av en myndighet med stöd av lag.

Den brottsliga handlingen består i att röja eller utnyttja uppgiften till sin egen eller någon annans vinning. Bestämmelsen gäller inte

---

<sup>17</sup> RP 77/2001 s. 48.

sådana brott mot tystnadsplikten som är straffbara som tjänstebrott.

I subjektivt hänseende krävs att gärningen begås med uppsåt. För ansvar krävs vidare att gärningsmannen varit medveten om att uppgiften som han eller hon röjt eller utnyttjat skulle hållas hemlig.

Är brottet ringa döms i stället för sekretessförseelse enligt bestämmelsen i 38 kap. 2 § strafflagen. Sekretessbrottet är att betrakta som ringa om brottet, med beaktande av gärningens betydelse för skyddet av integritet eller förtrolighet eller andra omständigheter vid brottet, som en helhet är ringa. För sekretessförseelse döms också den som har gjort sig skyldig till sekretessbrott som enligt något särskilt stadgande ska bestraffas som sekretessförseelse. Straffet för sekretessförseelse är böter.

## 11.3 Norge

### 11.3.1 Allmänt

Den straffrättsliga regleringen när det gäller spridning eller avslöjande av känslig information finns framförallt i den norska straffeloven (LOV-1902-05-22-10). Den norska strafflagstiftningen har på senare tid genomgått en omfattande revidering. Revisionen föranleddes av att hotbilden mot Norge hade ändrats sedan de aktuella bestämmelserna senast reviderats under 1950-talet och att de gällande bestämmelserna behövde anpassas i detta avseende. Som exempel på den förändrade hotbilden mot Norge angavs att hot mot vitala norska intressen kan komma från fundamentalistiska eller extremistiska grupperingar i stället för från nationalstater. Vidare ansågs den teknologiska utvecklingen sedan 1950-talet ha lett till en ökad sårbarhet, eftersom 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 och att Norge deltar i internationellt samarbete som gör att angrepp mot samarbetspartner eller gemensamma intressen också kan utgöra ett hot mot Norge.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), s. 109.

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 trädde i kraft den 1 oktober 2015. I detta sammanhang bör även nämnas att loven om forebyggende sikkerhetstjeneste, sikkerhetsloven (lov 20 mars 1998 nr. 10) innehåller straffbestämmelser vid uppsåtliga eller oaktsamma brott mot tystnadsplikt enligt lagen eller bestämmelser som meddelats med stöd av denna.

Straffelovens tillämpningsområde framgår av dess första kapitel. Av 1 kap. § 4 straffeloven framgår bl.a. att lagen är tillämplig på brott som förövats i Norge. I 1 kap. § 5 straffeloven föreskrivs bl.a. att lagen även är tillämplig på gärningar begångna utomlands, om gärningen är riktad mot den norska staten eller en norsk myndighet.

### 11.3.2 Olovligt anskaffande av statshemligheter

Den nya huvudbestämmelsen om spioneri finns i § 121 straffeloven. 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 sætter 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 olovlig underrättelseverksamhet som är riktad mot sådana statshemligheter som anges i punkt a–f. Olovlig underrättelseverksamhet som riktar sig mot andra intressen finns i § 126 straffeloven (se nedan).

För att straffansvar enligt § 121 straffeloven ska bli aktuellt måste tre kriterier vara uppfyllda. Det *första kriteriet* innebär att

uppgifterna ska vara hemliga. Gärningsobjektet är alltså hemligheter (uppgifter som bör hållas hemliga av hänsyn till rikets säkerhet). Med detta avses normalt uppgifter som inte är tillgängliga för vem som helst, 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. Vad som avses med hemligheter har behandlats i flera avgöranden av Norges Høyesterett. I avgörandet Rt 1986 s. 536 uttalade Høyesterett bl.a. att en hemlighet endast inbegriper sådana uppgifter som inte är allmänt kända eller allmänt tillgängliga och som rör förhållanden som är såpass okända att de kan betraktas som en hemlighet. I avgörandet Rt 1980 s. 113 uttalade domstolen vidare att viktiga omständigheter vid bedömningen av om en uppgift utgör en hemlighet eller inte är vilka direkta och indirekta slutsatser en främmande stat kan dra av uppgifterna, hur utbredd den kunskap som framgår av uppgifterna är, i vilken utsträckning uppgifterna är tillgängliga från andra källor och hur lätt det i så fall 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.

Enligt det *andra kriteriet* ska uppgiften vara kopplad till något av de grundläggande nationella intressen som anges i bestämmelsen på så sätt att intresset i fråga kan skadas, om hemligheten röjs.

*Punkten a* omfattar delvis vad som i den tidigare straffeloven uttrycktes genom begreppet ”rikets säkerhet”. 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.<sup>19</sup> Som exempel på uppgifter av detta slag kan nämnas information som rör militära anläggningar eller andra förhållanden som rör det militära försvaret, systematisk information om organisering och bemanning av försvarets under rättelse- och säkerhetstjänst samt information av betydelse för nationens självständighet, handlingsfrihet och inre stabilitet. Det är dock inget krav att uppgiften gäller Norges säkerhet i förhållande

---

<sup>19</sup> Stortingsdokument nr. 15 (1995–1996), s. 134 ff.

till andra stater.<sup>20</sup> Intresset ”sikkerhetsmessige forhold” är avsett att omfatta verksamheten vid polisens säkerhetstjänst och vid den nationella säkerhetsmyndigheten, vilket är en nyhet.<sup>21</sup>

*Punkten b* är kopplad till de högsta statsorganens verksamhet, säkerhet och handlingsfrihet och omfattar spioneri som riktas mot kungen, Stortinget, regeringen eller Høyesterett. Som exempel på uppgifter som träffas av bestämmelsen kan nämnas uppgifter som visar vad de högsta statsorganen arbetar med eller de säkerhetsarrangemang som omgärdar dem. Den del av skyddsintresset som rör de högsta statsorganens handlingsfrihet är nära sammankopplat med skyddsintresset enligt *punkten c*, förhållandet till andra stater.<sup>22</sup> Som exempel på hur ett avslöjande av hemliga uppgifter skulle kunna inskränka de högsta statsorganens handlingsfrihet anges i förarbetena att den norska förhandlingstaktiken, positionen och gränsen för vad Norge kan godta blir känd vid förhandlingar med andra stater. I förarbetena framhålls dock att det inte råder full överensstämmelse mellan punkten b och c, eftersom det utan att förhandlingar pågår kan inhämtas hemliga uppgifter som kan skada Norges förhållande till andra stater. Punkten b är inte endast tillämplig när statsorganens handlingsfrihet skadas i förhållande till andra stater. Bestämmelsen är också tillämplig vid sådan inverkan på handlingsfriheten gentemot internationella organisationer och internt i Norge eller om en terroristorganisation ges möjlighet att otillbörligen tvinga en offentlig myndighet att göra eller underlåta att göra något.<sup>23</sup>

*Punkten d* träffar i huvudsak underrättelseverksamhet som riktar sig mot säkerhetsarrangemang vid statsbesök och stora internationella evenemang. Till den del bestämmelsen skyddar främmande staters representation – ambassader och konsulat – omfattar skyddet också norska säkerhetsarrangemang knutna till de främmande staternas representationer, om uppgifterna i det enskilda fallet är sådana att de kan skada grundläggande nationella intressen. Enligt förarbetena är det uppenbart att det är ett grundläggande nationellt intresse för Norge att ha goda diplomatiska förbindelser med andra stater. Om underrättelseverksamheten får till effekt att Norge blir

<sup>20</sup> Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), s. 133.

<sup>21</sup> Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), s. 308.

<sup>22</sup> Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), s. 309.

<sup>23</sup> Ot. prp. nr 8 (2007–2008), s. 309.

väsentligt sämre på att ge ambassader och konsulat nödvändigt skydd, är villkoret om grundläggande nationellt intresse uppfyllt. Som exempel på sådana internationella evenemang som omfattas av punkten d nämns i förarbetena stora konferenser av politisk art, t.ex. möten i Världsbanken, och stora kulturella evenemang, t.ex. de olympiska spelen.<sup>24</sup>

I *punkten e* skyddas sådana grundläggande nationella intressen som gäller samhällets infrastruktur. Något som enligt förarbetena är särskilt viktigt i förhållande till underrättelseverksamhet som bedrivs till fördel för terroristorganisationer. Syftet med bestämmelsen är att skydda hemliga uppgifter om infrastrukturen så att inte terroristorganisationer kan använda uppgifterna för att begå terrorhandlingar som skadar en eller flera funktioner av grundläggande betydelse i samhället.<sup>25</sup>

*Punkten f*, är främst avsedd att skydda uppgifter som gäller norska naturresurser 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 omfattas i stället av punkten b.<sup>26</sup>

Det *tredje kriteriet* för straffbarhet enligt bestämmelsen innebär 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 således 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.<sup>27</sup>

Den straffbara handlingen består dels i att gärningsmannen samlar in eller sätter sig i besittning av hemliga uppgifter till förmån för en främmande stat eller terroristorganisation, dels i att gärningsmannen utan beaktansvärda skäl samlar in eller sätter sig i besittning av sådana uppgifter. Bestämmelsen omfattar dels att gärningsmannen mottar uppgifterna från någon annan, dels att han eller hon själv samlar in dem. När insamlingen av uppgifter sker till förmån för en främmande stat eller en terroristorganisation uppställs det för straffbarhet inget krav på att gärningen ska ha skett utan beaktansvärda skäl. Detta beror på att en insamling av hemliga uppgifter till för-

<sup>24</sup> Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), s. 309.

<sup>25</sup> Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), s. 309.

<sup>26</sup> Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), s. 138 och 309.

<sup>27</sup> Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), s. 138.



mån för en främmande stat eller terroristorganisation aldrig anses beaktansvärd. Det främsta syftet med rekvisitet utan beaktansvärda skäl ("uten aktverdig grunn") är att väga intresset av skyddet för grundläggande nationella intressen mot intresset av informations- och yttrandefrihet. Enligt förarbetena är det främst utövare av kritisk forskning och undersökande journalistik som kan ha ett legitimt behov av att samla in hemliga uppgifter som rör grundläggande nationella intressen. Varken forskare eller journalister har emellertid en absolut och obetingad rätt att samla in sådan skyddad information. Enligt förarbetena ska man vid avgörandet av om det förelåg beaktansvärda skäl för inhämtning av uppgifter som rör grundläggande nationella intressen bl.a. ta hänsyn till hur känsliga uppgifterna är, om de har inhämtats från öppna eller slutna källor, om inhämtandet har skett i hemlighet eller med svikliga medel, om uppgifterna rör frågor av centralt politiskt intresse och hur uppgifterna ska användas (som bakgrundsmaterial eller mera direkt). I förarbetena framhålls också 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.<sup>28</sup>

I subjektivt hänseende fordras att gärningen sker med uppsåt. Enligt § 22 straffeloven anses uppsåt föreligga när någon avsiktligt begår en straffbelagd gärning, när någon begår gärningen trots att han eller hon är medveten om att handlingen säkert eller med stor sannolikt är straffbelagd, eller håller det för möjligt att handlingen är straffbelagd och ändå väljer att företa den. Uppsåtet ska omfatta att uppgiften är hemlig, rör de relevanta grundläggande nationella intressena och att dessa kan skadas om uppgifterna röjs.

### 11.3.3 Olovligt röjande av statshemligheter

Den norska straffeloven innehåller även en särskild bestämmelse om röjande av statshemligheter. Bestämmelsen, som finns i § 123 straffeloven, har följande lydelse.

Med bot eller fängsel inntil 3 år straffes den som uten aktverdig grunn offentliggjør, overleverer eller på annen måte avslører en hemmelig

---

<sup>28</sup> Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), s. 309 f.

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 straffeloven, hemliga oppgifter som kan skada sådana grunnleggande nasjonelle interessen som sägs där. Gärningen kan vara fortsättningen på den insamling av hemliga oppgifter som straffbeläggs genom § 121 straffeloven, men behöver inte alltid vara det. Brottet kan också begås av den som rettmätigt fått tillgang till oppgifterna. Om personen i fråga t.ex. värvas av en främmande underrättelsetjenst och röjer oppgifterna till denna, gör han eller hon sig skyldig till ulovlig röjande av statshemligheter.

Den brottslige handlingen består i att uppenbara, offentliggöra eller på annat sätt röja oppgiften. För att oppgiften ska ha uppenbarats är det tilræckligt at den ulovligen gjorts känd for någon annan person. Handlingen är straffbar även om mottagaren har tystnadsplikt eller håller oppgiften for sig sjælv. Oppgiften är offentliggjord om den har gjorts känd eller tilgjengelig for allmænheten.<sup>29</sup>

Det straffbara røjandet är det som sker utan beaktansværd skæl (uten aktverdig grunn). Enligt förarbetena får man vid avgörandet av om det förelåg beaktansværd skæl for ett røjande ställa avsløjandets betydelse ur samhællshænsyn mot vilka skadeverknings avsløjandet fått. Gærningsmannens personlige motiv till avsløjandet av oppgifterna är av underordnet betydelse. Ett røjande av i bestämmelsen aktuelle oppgifter till en främmande stat eller en terroristorganisation anses aldrig gjord med beaktansværd skæl.<sup>30</sup>

Också enligt denna bestämmelse är det tilræckligt at oppgifterna med hænsyn till arten och omfattnings kan skada grunnleggande nasjonelle interessen.

I subjektivt hænsende fordras at gærningen sker med uppsæt avseende samme omstændigheter som enligt § 121 straffeloven (se ovan under avsnitt 11.3.2). Dærutöver krævs at sjælva røjandet omfattas av gærningsmannens uppsæt. I förarbetena påpekas dock at om gærningsmannen avser at avsløja en statshemlighet, men de aktuelle oppgifterna är oriktige og dærför inte kan utgøra någon

<sup>29</sup> Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), s. 311.

<sup>30</sup> Se vid § 121 og Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), s. 311.

hemlighet om grundläggande nationella intressen, gör han eller hon sig endast skyldig till försök till röjande.<sup>31</sup>

### 11.3.4 Grova brott

De båda nu behandlade brotten omfattas av särskilda straffbestämmelser för grova fall. Dessa bestämmelser finns i § 122 respektive § 124 straffeloven. 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
- gjerningspersonen er et medlem av regjeringen, Stortinget eller Høyesterett eller tilhører landets øverste sivile eller militære ledelse,
  - gjerningspersonen hadde til hensikt å avsløre opplysningen til en fremmed stat eller terrororganisasjon,
  - 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
- gjerningspersonen er et medlem av regjeringen, Stortinget eller Høyesterett eller tilhører landets øverste sivile eller militære ledelse,
  - hemmeligheten er betrodd gjerningspersonen i tjeneste eller arbeid,
  - hemmeligheten er avslørt til en fremmed stat eller en terrororganisasjon,
  - betydelig skade er voldt.

De omstendigheter som innebær att brottet kan bedömas som grovt är endast exemplifierande.

Beträffande de omstendigheter som kan medföra att brottet bedöms som grovt kan konstateras att § 122 c straffeloven avser det fallet att ett röjande hade orsakat betydande skada och § 124 d straffeloven att betydande skada har uppkommit. Enligt dessa bestämmelser är det således inte tillräckligt att sådan skada hade kunnat uppkomma.

I förarbetena framhålls det i anslutning till § 122 b straffeloven att det inte krävs att gärningsmannen fått i uppdrag av den främmande staten eller terroristorganisationen att anskaffa uppgifterna i

<sup>31</sup> Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), s. 311.

fråga. Även den som insamlar uppgifter med avsikt att mot någon form av kompensation lämna dem till en sådan mottagare kan alltså dömas för grovt brott.<sup>32</sup>

För att gärningsmannen ska kunna dömas för grovt olovligt anskaffande av statshemligheter eller grovt olovligt röjande av statshemligheter måste hans eller hennes uppsåt också omfatta de kvalificerande omständigheterna.

### 11.3.5 Flyktingspionage och annan olovlig underrättelseverksamhet

Den norska straffeloven innehåller vidare en bestämmelse som omfattar annan olovlig underrättelseverksamhet än den som riktar sig mot hemliga, grundläggande nationella intressen. Bestämmelsen återfinns i § 126 straffeloven och har följande lydelse.

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

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

b) innsamlar 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 straffeloven. Det krävs emellertid 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.<sup>33</sup>

För straffansvar krävs 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.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Ot.prop.nr.8 (2007–2008), s. 310.

<sup>33</sup> Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), s. 312 f.

<sup>34</sup> Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), s. 313.

Bestämmelsen omfattar bara olovlig underrättelseverksamhet som är riktad mot sådana uppgifter som anges i punkt a och b. *Punkten a* omfattar uppgifter om personliga förhållanden. Med sådana uppgifter avses bl.a. uppgifter om politisk åskådning och sympatier. En ytterligare förutsättning för att straffansvar enligt punkt a ska kunna komma i fråga är att ett röjande av uppgifterna kan orsaka fara för någons liv, hälsa, frihet eller egendom. För straffansvar är det inte nödvändigt att det är den person som uppgifterna avser som är 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 norrmän som t.ex. ägnar sig åt verksamhet som misshagar en annan stat eller en terroristorganisation.<sup>35</sup>

Föremålet för sådan underrättelseverksamhet som skyddas i *punkten b* är 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"). I förarbetena framhålls också 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.<sup>36</sup>

### 11.3.6 Oaktsamt röjande av statshemlighet

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

Den som oaktsamt avslører en statshemmelighet, straffes med bot eller fängsel inntil 2 år.

Enligt § 23 straffeloven är den oaktsam som handlar i strid med kravet på försvarligt uppträdande på ett visst område och som dessutom utifrån sina personliga förutsättningar kan förebrås för

<sup>35</sup> Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), s. 313.

<sup>36</sup> Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), s. 313.

detta. Grov oaktsamhet föreligger enligt samma bestämmelse när någon utför en grovt klandervärd handling och det också finns skäl för stark förebråelse.

Straffansvar för oaktsamt röjande av statshemlighet inträder redan vid normal oaktsamhet. Detta motiverades i förarbetena till bestämmelsen med att det med hänsyn till de allvarliga följder som kan uppkomma av ett röjande bör gälla en förhållandevis sträng plikt att vara aktsam om uppgifterna så att dessa inte röjs.<sup>37</sup>

### 11.3.7 Brott mot säkerhetsloven

I Norge består regleringen av säkerhetsskydd av lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) med tillhörande förordningar. Syftet med sikkerhetsloven är att skapa förutsättningar för att effektivt motverka hot mot rikets självständighet och säkerhet samt hot mot andra vitala nationella säkerhetsintressen. Den norska säkerhetsskyddslagstiftningen är emellertid under översyn. Den 12 oktober 2016 lämnade en utredning ett förslag om en ny lag om förebyggande nationell säkerhet till skydd för Norges grundläggande nationella funktioner vid terroristattentat, spioneri, sabotage och annan allvarlig kriminalitet till Forsvarsdepartementet. Lagförslaget – som innehåller bestämmelser om säkerhetsförebyggande arbete – är avsedd att gälla alla verksamheter av kritisk betydelse för Norges grundläggande nationella funktioner och bereds för närvarande av Forsvarsdepartementet.<sup>38</sup>

Sikkerhetsloven och tillhörande föreskrifter anger minimikraven för skyddet av information och objekt av betydelse för rikets eller allierades säkerhet samt andra vitala nationella säkerhetsintressen. Begreppet vitala nationella säkerhetsintressen omfattar bl.a. kritisk infrastruktur och andra kritiska samhällsfunktioner, t.ex. elförsörjning, elektronisk kommunikation, vatten- och avlopp, transporter samt olja- och gasförsörjning. Regelverket innehåller också bestämmelser om förebyggande åtgärder mot förberedelse till, försök till och genomförande av spioneri, sabotage och terrorhandling.

---

<sup>37</sup> Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), s. 140 och 312.

<sup>38</sup> Se mer om detta i NOU 2016: 19, ”*Samhandling for sikkerhet – Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*”.

Skyldigheten att skydda säkerhetsklassificerade uppgifter är reglerad i § 12 säkerhetsloven och i föreskrifter om informations-säkerhet. Uppsåtlig eller oaktsam överträdelse av enskilda bestämmelser i säkerhetsloven och tillhörande föreskrifter straffas enligt § 31 säkerhetsloven med böter eller fängelse i högst sex månader. Även försök till brott mot säkerhetsloven är straffbart. Bestämmelsen i § 31 säkerhetsloven har följande lydelse.

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av §§ 5, 10, 12 annet ledd, 13 første og fjerde ledd, 14 første, tredje og fjerde ledd og 17 i loven her, eller overtrer pålegg gitt av Nasjonal sikkerhetsmyndighet i medhold av § 9 første ledd bokstav c i loven her, straffes med bøter eller fengsel inntil seks måneder, hvis ikke forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse.

Den som forsettlig eller grovt uaktsomt overtrer § 11 annet ledd første punktum i loven her, straffes med bøter eller fengsel inntil seks måneder, hvis ikke forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse.

Den som forsettlig eller grovt uaktsomt krenker taushetsplikt etter § 12 første ledd, straffes med bøter eller fengsel inntil ett år, hvis ikke forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse.

Den som overtrer forbud med hjemmel i § 18 a straffes med bot eller fengsel inntil 1 år, hvis ikke forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse.

Forsøk straffes på samme måte.

## 11.4 Danmark

### 11.4.1 Allmänt

I den danska straffeloven (lov nr. 1052 af 4 juli 2016) finns bestämmelser om olovlig spridning och avslöjande av känslig information i kap. 12 (om Landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) och kap. 16 (om Forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv m.v.).<sup>39</sup> Straffelovens tillämpningsområde framgår av dess andra kapitel. Av 2 kap. § 6 straffeloven framgår bl.a. att lagen är tillämplig på brott som förövats i Danmark. I 2 kap. § 8 straffeloven föreskrivs bl.a. att lagen även är tillämplig på gärningar begångna utomlands, om gärningen innebär en kränk-

---

<sup>39</sup> Greve m.fl., "Kommenteret straffelov, Speciel del", nionde omarbetade upplagan, Köpenhamn, 2008, s. 1.

ning av den danska statens självständighet, säkerhet, författning eller dess myndigheter eller innebär ett brott mot en persons tjänsteplikt mot danska staten.

I den militära straffeloven (lov nr. 530 af 24 juni 2005) finns dessutom bestämmelser om militära brott. Den senare lagen gäller främst för militär personal, men under väpnade konflikter gäller den också civila (§§ 1 och 2 straffeloven). Lagen gäller också i fråga om lagöverträdelser som begås mot andra länders militära styrkor som samverkar med danska militära styrkor (§ 4 straffeloven).

### 11.4.2 Spioneri

Huvudbestämmelsen om spioneri finns i § 107 i straffeloven. 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.

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 statshemligheter (se § 109 straffeloven), men också hemligheter av en lägre klassifikationsgrad som gäller statens förbindelser med främmande makt samt förhållanden som rör ekonomi, handelspolitik och försörjning. Av bestämmelsen omfattas också upplysningar rörande samarbetspartners förhållanden som ska hållas hemliga inte endast av hänsyn till främmande makt i fråga utan också till danska statsintressen.<sup>40</sup>

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. För straffansvar är det emeller-

---

<sup>40</sup> Greve m.fl., ”Kommenteret straffelov, Speciel del”, nionde omarbetade upplagan, Köpenhamn, 2008, s. 14.



tid ingen förutsättning att det kan bevisas att mottagaren av uppgifterna står i främmande makts tjänst; i stället är det 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 militära straffeloven. 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 i bestämmelsen. Inte heller uppställs något krav om att ett röjande av uppgifterna ska kunna skada landets försvarsförmåga eller liknande. Eftersom bestämmelsen avser ett handlande där avsikten är att meddela uppgifter till fienden kan det antas att gärningen är så klandervärd att det därutöver inte bör gälla ett krav på skada eller fara för skada på något försvars- eller säkerhetsrelaterat intresse.

### 11.4.3 Annan olaglig underrättelseverksamhet

Annan olaglig underrättelseverksamhet än spioneri kan vara straffbelagd genom § 108 straffeloven 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.

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.

Bestämmelsen omfattar dels gärningar som innebär att främmande underrättelsetjänst får stöd att bedriva verksamhet på danskt område, dels gärningar där någon t.ex. på sätt som anges i § 107 straffeloven anskaffar andra uppgifter än sådana som avses i den bestämmelsen.

Den första *gärningstypen* omfattar åtgärder som innebär att en främmande stats underrättelsetjänst kan verka i Danmark och som inte innebär ett anskaffande eller tillhandahållande av uppgifter. Som exempel på sådana åtgärder kan nämnas anskaffande av täck-

adresser, falska identiteter eller liknande. Bestämmelsen förefaller också vara 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* innebär som nämnts ovan t.ex. 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 samhällsekonomiska 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 innebära fara för danska eller främmande stats- eller samhällsintressen eller enskilda personers liv eller säkerhet.<sup>41</sup>

Enligt § 108 andra stycket straffeloven döms efter en strängare straffskala om verksamheten rör militära angelägenheter m.m. I anslutning till det senast sagda finns det anledning att kort redogöra för ytterligare en bestämmelse i den militära straffeloven, 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.

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.

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. Av lagtexten framgår att ett röjande är straffbart om det sker uppsåtligt. Vad som krävs i subjektivt hänseende när det gäller anskaff-

---

<sup>41</sup> Greve m.fl., "Kommenteret straffelov, Speciel del", nionde omarbetade upplagan (2008) s. 16.

ning av uppgifter framgår dock inte. Av § 6 militära straffeloven följer emellertid att överträdelser av lagen endast bestraffas 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 det därför anses följa 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 vi redogjort för i avsnitt 11.4.1 gäller denna bestämmelse i fredstid endast tjänstgörande militär personal (§ 1 militära straffeloven).

#### **11.4.4 Rövande av uppgifter om statens hemliga förhandlingar m.m.**

Även i andra situationer än de som regleras i §§ 107 och 108 straffeloven kan ett avslöjande av den danska statens intressen leda till straffansvar. I § 109 i straffeloven 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 samfundøkonomiske interesser over for udlandet, straffes med fængsel indtil 12 år.

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

Bestämmelsen utgör en kvalificerad variant av överträdelse av tystnadsplikt i allmän tjänst, se vidare om detta i avsnitt 11.4.6 nedan. Bestämmelsen ger också vägledning för tolkningen av begreppet ”danska stats- eller samhällsintressen” i § 107 straffeloven. Av bestämmelsen i § 109 straffeloven följer att sådana intressen kan vara underhandlingar, överläggningar och beslut i frågor med anknytning till Danmarks säkerhet eller rättigheter i förhållande till andra stater.

För straffansvar krävs inte att gärningsmannen har haft något särskilt syfte med röjandet, t.ex. att tillhandagå en viss aktör. I likhet med § 107 straffeloven nämns inte uttryckligen i bestämmelsen att gärningen ska ha 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 straffeloven bara vara tillämplig i fråga om riktiga uppgifter.

#### 11.4.5 Vissa andra olovliga förfoganden över handlingar m.m.

Den som förfalskar, förstör eller avlägsnar en handling eller något annat föremål, som har betydelse för statens säkerhet eller rättigheter gentemot andra stater, döms enligt § 110 straffeloven till fängelse i högst 16 år. Begås gärningen av oaktsamhet döms gärningsmannen enligt bestämmelsens andra stycke till fängelse i högst tre år. Bestämmelse avser således otillåtna förfoganden över dokument och andra föremål. Med sistnämnda begrepp avses saker av liknande betydelse för statens säkerhet, såsom exempelvis en vapenmodell.<sup>42</sup>

Genom § 110 a straffeloven 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.

#### 11.4.6 Brott mot tystnadsplikt och tjänstefel

Brott mot tystnadsplikt begångna av offentliganställda eller personer som tidigare varit offentliganställda finns i § 152 i straffeloven. Bestämmelsen har följande lydelse.

Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

---

<sup>42</sup> Greve m.fl., ”Kommenteret straffelov, Speciel del”, nionde omarbetade upplagan (2008), s. 19.

Begås det i stk. 1 nævnte forhold med forsæt til at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, eller foreligger der i øvrigt særligt skærpende omstændigheder, kan straffen stige til fængsel indtil 2 år. Som særligt skærpende omstændighed anses navnlig tilfælde, hvor videregivelsen eller udnyttelsen er sket under sådanne omstændigheder, at det påfører andre en betydelig skade eller indebærer en særlig risiko herfor.

En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

Gärningsobjektet enligt bestämmelsen är hemliga uppgifter som gärningsmannen fått kännedom om i tjänsten. Med *hemliga uppgifter* avses enligt bestämmelsens tredje stycke sådana uppgifter som enligt lag eller en annan giltig bestämmelse betecknats som hemliga, eller när det i annat fall är nödvändigt att hemlighålla uppgiften med hänsyn till något väsentligt offentligt eller privat intresse. Vad som enligt det sagda ska hållas hemligt avgörs normalt av normer utanför straffeloven. Skyldigheten att hemlighålla uppgifter kan t.ex. följa av tjänsteplikt, arbetsordning eller en anvisning i det enskilda fallet. Sekretess för en uppgift kan också, utan konkreta eller generella anvisningar, framgå av uppgiftens beskaffenhet.

Den brottliga handlingen består i att uppenbara (vidaregiver) eller utnyttja uppgiften. Det straffbara uppenbarandet eller utnyttjandet är det som sker otillbörligt (uberettiget).

För ansvar krävs att gärningsmannen varit medveten om att uppgiften som han eller hon röjt skulle hållas hemlig.

Enligt § 152 andra stycket straffeloven döms efter en strängare straffskala om gärningsmannen röjt uppgiften för att bereda sig själv eller någon annan vinning eller det i övrigt föreligger särskilt försvårande omständigheter. Som exempel på särskilt försvårande omständigheter nämns när uppenbarandet eller utnyttjandet sker under sådana omständigheter att det skadar eller det föreligger en särskild risk för att någon ska komma till skada.

Av §§ 152 a–c straffeloven följer att bestämmelsen i § 152 straffeloven även är tillämplig på andra som arbetar i det offentliga än offentliganställda, t.ex. de som på uppdrag av en myndighet utfört offentlig verksamhet. Bestämmelsen i § 152 straffeloven är även tillämplig på personer som, utan att ha medverkat till en sådan gärning, otillbörligt anskaffat eller utnyttjat uppgifter som framkommit vid denna, jfr § 152 d straffeloven:

Bestemmelserne i §§ 152–152 c finder tilsvarende anvendelse på den, som uden at have medvirket til gerningen uberettiget skaffer sig eller udnytter oplysninger, der er fremkommet ved en sådan overtrædelse.

Med samme straf straffes den, der uden at have medvirket til gerningen uberettiget videregiver oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 1, som er fremkommet ved overtrædelse af §§ 152–152 c.

På samme måde straffes den, som uden at have medvirket til gerningen uberettiget videregiver oplysninger, der er fortrolige af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Härutöver följer i § 155 straffeloven ett generellt förbud mot missbruk av tjänsteställning. Bestämmelsen har följande lydelse.

Misbruger nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, sin stilling til at krænke privates eller det offentliges ret, straffes han med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Sker det for at skaffe sig eller andre uberettiget fordel, kan fængsel indtil 2 år anvendes.

Bestämmelsen utgör närmast ett komplement till övriga bestämmelser om tjänsteförseelser i 16 kap. straffeloven och träffar sådana gärningar som inte är straffbelagda i någon av kapitlets övriga bestämmelser.

I ett avgörande från Østre Landsret den 23 september 2005 (nr. S-4510-04) dömdes T enligt straffelovens § 152 stycke 1 jämfört med stycke 2 till fyra månaders fängelse för brott mot tystnadsplikt. Gärningen bestod i att T, som vid tidpunkten för gärningen var anställd i Forsvarets Efterretningstjeneste, hade kopierat tre klassificerat ”hemmelige” handlingar som han hade fått tillgång till i tjänsten och överlämnat dem till tidningen Berlingske Tidende som publicerade uppgifterna. Handlingarna innehöll hotbedömningar som bl.a. låg till grund för ett beslut om ett eventuellt danskt deltagande i en militär operation i Irak. Även två journalister på Berlingske Tidende och tidningens chefredaktör åtalades enligt straffelovens § 152d stycke 3 för att ha offentliggjort uppgifterna. Den brottsliga gärningen bestod enligt åtalet i deras fall i att de ”uberettiget” hade utnyttjat uppgifter som T hade gjort tillgängliga genom brottslig gärning. De två journalisterna och chefsredaktören frikändes emellertid med hänvisning till att intresset av offentlighet i detta fall vägde tyngre än statens intresse av att hålla uppgifterna hemliga.

## 11.5 Några andra länder

### 11.5.1 Nederländerna

I den nederländska strafflagen (Wetboek van Strafrecht) finns bestämmelser om spioneri och annan olaglig underrättelseverksamhet i artikel 98–98c i en särskild avdelning om allvarliga brott mot statens säkerhet. Bestämmelserna skyddar såväl uppgifter av betydelse för den nederländska statens intressen som för dess allierade, då skyddsintresset enligt ovan nämnda artiklar är ”any information classified in the interest of the State or of its allies”. Uppgifter som mottagits inom ramen för internationella samarbeten eller från allierade stater ges därmed samma skydd enligt nederländsk lag som uppgifterna har i ursprungslandet. För straffansvar enligt artikel 98–98c strafflagen saknar det betydelse om uppgiften är sann eller inte. Vidare saknar det betydelse om uppgiften har klassificerats såsom hemlig. En sådan klassificering har dock betydelse på så sätt att den indikerar att informationen är konfidentiell.

I artikel 272 och 273 strafflagen ges ett straffrättsligt skydd för kommersiella och yrkesmässiga uppgifter av hemlig natur. Genom artikel 430 strafflagen ges vidare ett straffrättsligt skydd för hemliga uppgifter om militära anläggningar och genom artikel 462 samma lag ges ett motsvarande skydd för konfidentiell information inom ramen för den nederländska statsapparaten (statshemligheter exkluderade).

I avsnittet nedan redogör vi kortfattat för ovan angivna bestämmelser.

#### Artikel 98

Genom artikel 98 straffbeläggs förmedling av hemliga uppgifter i vissa fall. Bestämmelsen har följande lydelse (här fritt översatt).

##### Artikel 98

1. Den som förmedlar eller gör tillgänglig information som hålls hemlig i syfte att skydda staten eller dess allierade, föremål eller uppgifter ur vilken sådan information kan härledas, eller annan sådan information, till en person eller ett organ som inte är behörigt att ta emot den döms, om han vet eller rimligtvis borde ana att informationen, handlingen eller föremålet är av sådant slag, till fängelse i högst sex år eller böter enligt kategori fem.

2. Den som förmedlar eller gör tillgänglig information som rör skyddsobjekt och som har betydelse för statens eller dess allierades säkerhet, föremål eller uppgifter ur vilken sådan information kan härledas, eller annan sådan information, till en person eller ett organ som inte är behörigt att ta emot den döms, om han vet eller rimligtvis borde ana att informationen, föremålet eller uppgiften är av sådant slag, till samma straff.

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 rör 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 sådant slag att den omfattas av bestämmelsen. Däremot krävs det inte för ansvar att det olovliga förfogandet orsakat eller kunnat orsaka någon skada avseende de aktuella intressena. Inte heller krävs det att gärningsmannen åsyftat eller rent faktiskt gått främmande makt till handa. Bestämmelsen torde i och för sig omfatta att uppgiften röjs för en annan stat eller för en terroristorganisation.

## Artikel 98a

I sådana fall som anges i artikel 98 kan ansvar även aktualiseras enligt artikel 98a om mottagare av uppgifterna är en främmande stat. Artikeln 98a har följande lydelse (här fritt översatt).

### Artikel 98a

1. Den som utan befogenhet avslöjar, förmedlar eller gör tillgänglig sådan information, föremål eller uppgift som avses i artikel 98, till en främmande makt, invånare eller organ etablerat i ett främmande land och det därigenom uppstår fara för att informationen eller uppgiften blir känd för främmande makt, invånare eller organ etablerat i ett främmande land döms, om han vet eller rimligtvis borde ana att informationen, handlingen eller föremålet är av sådant slag, till fängelse i högst 15 år eller böter enligt kategori fem.

2. Om gärningsmannen har handlat i krigstid, eller inom ramen för anställning hos eller på uppdrag av främmande makt, invånare eller organ etablerat i ett främmande land, kan livstids fängelse eller fängelse i högst trettio år eller böter enligt kategori fem dömas ut.

3. För förberedelse för allvarliga brott enligt styckena ovan döms till fängelse i högst sex år eller böter enligt kategori fem.



Bestämmelse i artikel 98a straffbelägger bl.a. uppsåtligt 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 beträffande artikel 98 ha känt till eller haft skälig anledning att misstänka uppgifternas beskaffenhet. Om brottet har begåtts i krigstid eller inom ramen för en anställning eller ett uppdrag hos den utländska intressenten, döms enligt en betydligt strängare straffskala. Vad som krävs för att gärningsmannen ska anses ha haft ett sådant uppdrag framgår emellertid inte av bestämmelsen. I bestämmelsen klargörs inte heller vad som krävs för att straffbar förberedelse ska föreligga. Det går alltså inte att direkt ur bestämmelsen utläsa om ansvar för förberedelse kan komma i fråga redan om någon erbjuder sig att anskaffa uppgifter åt en främmande makt.

### Artikel 98b

Genom artikel 98b straffbeläggs oaktsamt röjande m.m. av sådana uppgifter som avses i artikel 98. Bestämmelsen har följande lydelse (här fritt översatt).

#### Artikel 98b

Den som av oaktsamhet är ansvarig för att sådan information, föremål eller uppgift som anges i artikel 98, blir allmänt känd eller tillgänglig för personer eller organ som inte är behöriga att ta emot informationen, döms till fängelse i högst ett år eller böter av kategori tre.

### Artikel 98c

De ovan redovisade bestämmelserna avser alla olika former av röjande av hemliga uppgifter. Anskaffandet av sådana uppgifter är emellertid också straffbelagt enligt artikel 98c under vissa förutsättningar. Bestämmelsen har följande lydelse (här fritt översatt).

#### Artikel 98c

1. Den som:

1. utan behörighet tar eller innehar sådan information, föremål eller uppgifter som sägs i artikel 98;
2. utan behörighet bedriver verksamhet i avsikt att inhämta sådan information, föremål eller uppgifter som sägs i artikel 98;

3. i hemlighet, under falska förspeglingar, genom förklädnad eller andra konspiratoriska åtgärder, tar sig in i eller försöker ta sig in i ett skyddsobjekt, eller med sådana metoder upphåller sig på en sådan plats, eller lämnar eller försöker lämna en sådan plats; döms till fängelse i högst sex år eller böter av kategori fem.

2. Bestämmelsen i första stycket 3 ska endast tillämpas om det är uppenbart för domstolen att gärningsmannen inte hade sådan avsikt med sitt agerande som anges i första stycket 2.

Bestämmelsen omfattar obehörigt tagande, innehav eller annan obehörig åtgärd som syftar till att anskaffa sådana uppgifter som sägs i artikel 98. För straffansvar tillmäts i dessa fall gärningsmannens vidare syften med uppgifterna inte någon uttrycklig betydelse. Bestämmelsen reglerar vidare vissa former av intrång och uppehållande på skyddade platser (skyddsobjekt). Dessa gärningar föranleder emellertid bara straffansvar om gärningsmannens avsikt med handlandet är att komma över sådana uppgifter som avses i artikel 98.

## Artikel 272 och 273

Artikel 272 och 273 ger ett straffrättsligt skydd för kommersiella och yrkesmässiga uppgifter av hemlig natur. För straffansvar enligt bestämmelserna fordras att gärningsmannen begår gärningen med uppsåt. Bestämmelserna har följande lydelse (här fritt översatt).

### Artikel 272

1. Den som bryter den tystnadsplikt som han vet eller rimligtvis borde ana att han är bunden av på grund av hans tjänst, yrke eller lag, eller hans tidigare tjänst eller yrke, döms till fängelse i högst ett år eller böter av kategori fyra.

2. ---

### Artikel 273

1. Den som

1. avslöjar information som han varit skyldig att hålla hemlig och som är hänförlig till ett företag som bedriver kommersiell, industriell eller tjänsteverksamhet, inom vilket han är eller har varit anställd, eller

2. avslöjar eller, i syfte att erhålla vinning, använder uppgifter som har erhållits genom brottslig gärning från en datoriserad anordning eller system för handels-, industri- eller tjänsteföretag och som har samband med ett sådant företag, om uppgiften, vid tidpunkten för avslöjandet eller användandet, inte var offentlig och om avslöjandet eller användningen skulle kunna innebära förlust eller nackdel

döms till fängelse i högst sex månader eller böter av kategori fyra.

2. Den som agerade i god tro om att avslöjandet var i allmänhetens intresse ska inte hållas straffrättsligt ansvarig.

3. ---.

### Artikel 430

I artikel 430 ges ett straffrättsligt skydd för hemliga uppgifter om militära anläggningar (fritt översatt nedan).

Artikel 430

Den som, utan tillstånd från behörig myndighet, undersöker, ritar av eller beskriver militära anläggningar, eller avslöjar sådana, döms till internering i högst två månader eller böter av kategori tre.

### Artikel 462

Genom artikel 462 ges konfidentiell information inom ramen för statsapparaten (statshemligheter exkluderade) ett straffrättsligt skydd. Bestämmelsen har följande lydelse (här fritt översatt).

Artikel 462

En statsanställd som, utan tillstånd från behörig myndighet, kopierar eller extraherar hemliga dokument, eller offentliggör dess innehåll, döms till frihetsberövande i högst två månader eller böter av kategori två.

## 11.5.2 Tyskland

I den tyska strafflagen (Strafgesetzbuch, StGB) finns bestämmelser om spioneri och annan olaglig underrättelseverksamhet i §§ 93–101a i ett kapitel som har titeln landsförräderi och äventyrande av den yttre säkerheten (Landesverrat und Gefährdung der äusseren Sicherheit). I § 353b StGB finns vidare bestämmelser om brott mot tystnadsplikt. I det följande redogör vi kortfattat för de bestämmelser som här är av särskilt intresse.

## Statshemligheter

Det straffrättsliga ansvaret enligt ovan nämnda bestämmelser för olaglig befattning med uppgifter är begränsat till sådana uppgifter som utgör "statshemligheter". Begreppet statshemlighet är definierat i § 93 StGB som har följande lydelse (fritt översatt här).

### § 93

(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 allvarligt men för Förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet.

(2) Fakta som innebär en kränkning av den oberoende och demokratiska konstitutionella ordningen, internationella avtal om vapenkontroll eller Förbundsrepubliken Tysklands avtalspartners bevarade hemligheter utgör inte statshemligheter.

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 försvarsrelaterade analyser och prognoser. Tankeinhållet behöver inte ha nedtecknats. Även uppgifter som härrör från öppna källor kan konstituera "statshemligheter" (Mosaikgeheimnis). Uppgifterna måste emellertid vara korrekta och sanna för att de ska anses utgöra statshemligheter.

Av ordalydelsen i § 93 framgår att fakta, föremål eller kunskap endast utgör statshemligheter om de vid ett röjande skulle innebära fara för ett allvarligt men för Förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet. Med "Förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet" avses landets möjligheter och förmåga att försvara sig mot attacker, påtryckningar, störningar, avbrott och liknande dold påverkan, samt bibehålla sin position som en internationell maktfaktor relativt ohotad. Hemliga uppgifter som härrör från andra stater – inklusive allierade staters hemliga uppgifter – utgör därmed som huvudregel inte statshemligheter. En hemlig uppgift som härrör från en annan stat kan emellertid utgöra en tysk statshemlighet om

den har anförtratts ett tyskt organ. Så är i synnerhet fallet när tyska organ erhåller viss information av utländska organ inom ramen för militära- eller andra säkerhetssamarbeten. På samma sätt omfattar begreppet statshemligheter i § 93 StGB hemliga uppgifter inom ramen för Nato-samarbetet.

Av bestämmelsens andra stycke framgår att lagstridiga hemliga fakta inte utgör statshemligheter.

### Landsförräderi (Landesverrat)

Huvudbestämmelsen om röjande av statshemligheter (landsförräderi) finns i § 94 StGB. Bestämmelsen har följande lydelse (fritt översatt här).

#### § 94

(1). Den som i fråga om en statshemlighet

1. avslöjar den för en främmande makt, eller företrädare för sådan makt, eller

2. på annat sätt gör den tillgänglig för någon obehörig eller offentliggör den, för att skada Förbundsrepubliken Tyskland eller gynna en främmande makt,

och därigenom framkallar fara för 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. Särskilt allvarliga fall föreligger vanligen, om gärningsmannen

1. har missbrukat en ansvarsfull ställning genom vilken det särskilt ålagts honom eller henne att skydda statshemligheter, eller

2. genom gärningen vållar särskilt allvarlig skada för Förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet.

Straffbestämmelsen omfattar röjande till främmande makt, eller annat tillgängliggörande för obehörig, av statshemligheter. Enligt första stycket 1 krävs inte att gärningsmannen åsyftat någon särskild effekt för Tyskland eller mottagande stat, men väl enligt första stycket 2 (skada eller gynnande). I bägge fall krävs för straffansvar att röjandet eller tillgängliggörandet framkallar fara för allvarlig skada för Tysklands yttre säkerhet. Detta innefattar ett krav på konkret fara. Konkret fara anses föreligga om uppkomsten av skada är så näraliggande att det närmast är tillfälligheter som avgör att den inte förverkligas. I bestämmelsens andra stycke finns en särskild bestämmelse för grova fall av landsförräderi. Som exempel på grovt brott nämns i bestämmelsen att gärningsmannen missbrukat

en ansvarsfull ställning enligt vilken han eller hon var särskilt ålagd att skydda statshemligheter eller att särskilt allvarlig skada för Tysklands säkerhet har vållats, dvs. effekten inträtt.

Journalisters publicering av statshemligheter anses inte utgöra landsförräderi enligt § 94 StGB, eftersom journalister anses sakna uppsåt att med publiceringen gynna främmande makt eller skada Förbundsrepubliken Tyskland. Inte heller den som i sådana situationer som avses i första stycket 2 röjer en statshemlighet för ansvarigt organ, ansvarig parlamentsledamot eller advokat för avhjälpande gör sig skyldig till landsförräderi, eftersom dessa inte anses obehöriga att ta emot uppgiften.

### Röjande av statshemligheter (Offenbaren von Staatsgeheimnissen)

Även i andra situationer än de som regleras i § 94 kan ett röjande av statshemligheter leda till straffansvar. Enligt § 95 är det i vissa fall straffbart att röja statshemligheter som hållits hemliga av en myndighet eller på myndighetens befallning. För att straffansvar ska uppkomma enligt bestämmelsen krävs dock att röjandet framkallar fara för förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet. Bestämmelsen har följande lydelse (fritt översatt här).

#### § 95

(1) Den som i fråga om en statshemlighet, som hållits hemlig av en myndighet eller på myndighetens befallning, gör den tillgänglig för någon obehörig eller offentliggör den, och därigenom framkallar fara för allvarlig skada för Förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fem år om inte gärningen är straffbar enligt § 94.

(2) Försök är straffbart.

(3) I särskilt allvarliga fall döms till fängelse i minst ett och högst tio år. § 94 (2) ska tillämpas.

I likhet med vad som är fallet vid landsförräderi anses inte den som för avhjälpande röjer en statshemlighet för ansvarigt organ, ansvarig parlamentsledamot eller advokat göra sig skyldig till brott enligt § 95 StGB, eftersom dessa inte anses obehöriga att ta emot uppgiften.

## Oaktsamt röjande av statshemligheter (Preisgabe von Staatsgeheimnissen)

Också i § 97 stadgas ansvar för röjande av statshemligheter som hållits hemliga av en myndighet eller på myndighetens befallning. Straffansvar enligt bestämmelsens uppkommer när någon röjer en statshemlighet som hållits hemlig av en myndighet eller på myndighetens befallning och därigenom genom oaktsamhet framkallar fara för allvarlig skada för Förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet. Bestämmelsen har följande lydelse (här fritt översatt).

### § 97

(1) Den som gör en statshemlighet, som hållits hemlig av en myndighet eller på myndighetens befallning, tillgänglig för någon obehörig eller offentliggör den, och därigenom genom oaktsamhet framkallar fara för allvarlig skada för Förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet, döms till fängelse i högst fem år eller böter.

(2) Den som gör en statshemlighet, som hållits hemlig av en myndighet eller på myndighetens befallning, och som han fått kännedom om på grund av sin befattning, sin ställning eller vid fullgörande av ett uppdrag, tillgänglig för någon obehörig, och därigenom genom oaktsamhet framkallar fara för allvarlig skada för Förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet, döms till fängelse i högst tre år eller böter.

(3) ---.

I likhet med vad som är fallet vid landsförräderi och röjande av statshemligheter anses inte den som för avhjälpande röjer en statshemlighet för ansvarigt organ, ansvarig parlamentsledamot eller advokat göra sig skyldig till brott enligt § 97, eftersom dessa inte anses obehöriga att ta emot uppgiften.

## Verksamhet som agent för en underrättelsetjänst (Geheimdienstliche Agententätigkeit)

Huvudbestämmelsen om spioneri finns i § 99. Bestämmelsen straffbelägger den som i visst avseende bistår främmande underrättelsetjänst och har följande lydelse (fritt översatt här).

### § 99

(1) Den som

1. för en främmande underrättelsetjänsts räkning deltar i underrättelseverksamhet mot Förbundsrepubliken Tyskland och som avser kommunikation om 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) I särskilt allvarliga fall döms till fängelse i minst ett år och högst tio år. Ett särskilt allvarligt fall föreligger vanligen, om gärningsmannen meddelar eller överlämnar fakta, föremål eller kunskap som hållits hemlig av en myndighet eller på myndighetens befallning, och han

1. härigenom har missbrukat en ansvarsfull ställning av vilken det särskilt ålegat honom att skydda statshemligheter,

2. genom gärningen vållar allvarlig skada för Förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet.

(3) ---.

Den gärning som omfattas av § 99 första stycket 1 avser *verksamhet*, vilket kräver aktiv handling av gärningsmannen. Den verksamhet som omfattas av bestämmelsen ska vara *inriktad* på att anskaffa eller meddela fakta, föremål eller kunskap. Ansvar kan därför aktualiseras för varje åtgärd som visar en sådan handlingsinriktning, t.ex. efterforskning av platser där information finns eller av åtkomstmöjligheter såsom anskaffande av nycklar eller koder. 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. För straffansvar krävs däremot inte att verksamheten hunnit få viss omfattning, om gärningsmannens avsikt är att den ska bestå någon tid. Detta innebär att en brottslig gärning kan begås redan under verksamhetens första dag. För straffansvar är det emellertid inte tillräckligt att en person, som i och för sig har kännedom om statshemligheter, upptar eller underhåller umgänge med personer som tillhör en främmande makts underrättelsetjänst. Vad som faller inom ramen för normalt umgänge människor emellan ska således inte leda till straffansvar enligt bestämmelsen.

Bestämmelsen i första stycket 1 omfattar både de fall där gärningsmannen har fått ett uppdrag från en främmande underrättelsetjänst och de fall där gärningsmannen erbjuder den främmande underrättelsetjänsten att få tillgång till en statshemlighet som han eller hon redan har anskaffat.

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. Åtagandet kan ske uttryckligen eller genom konkludent handlande. Det är alltså bara allvarligt menade åtaganden som omfattas av straffbestämmelsen.

Bestämmelsen skyddar inte endast statshemligheter. Inte heller är skyddet begränsat till den tyska statens säkerhet i utrikes- och säkerhetspolitiska hänseenden. Bestämmelsen omfattar även vittomfattande allmänna intressen, t.ex. uppgifter som rör teknik, näringsliv eller vetenskap/forskning och annan information av underrättelsevärde. Vidare omfattas sådan olovlig underrättelseverksamhet som bedrivs mot Nato och dess kontor av bestämmelsen, eftersom även sådana gärningar anses vara begångna mot Förbundsrepubliken Tysklands intressen. Även utländska Nato-trupper stationerade i Tyskland skyddas mot olovlig underrättelseverksamhet genom bestämmelsen, under förutsättning att underrättelseverksamheten bedrivs i Tyskland. Därutöver skyddas även sådan olovlig underrättelseverksamhet som bedrivs mot EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik i enlighet med Lissabon-fördraget genom § 99, eftersom verksamheten anses vara begången mot Förbundsrepubliken Tysklands intressen och, i vart fall i den del som verksamheten bedrivits på tyskt område. Som exempel på det senare kan nämnas att das Oberlandesgericht Stuttgart i en dom den 2 juli 2013 dömde ett gift par av okänd identitet (förmodligen från Ryssland) enligt § 99 StGB, sedan dessa inhämtat dokument från det nederländska Utrikesdepartementet som också innehöll EU-dokument.

### **Landsförrädisk förfalskning (Landesverräterische Fälschung)**

Falska och förvanskade uppgifter anses som vi tidigare nämnt inte utgöra statshemligheter. Den som sprider sådana falska eller förvanskade påståenden och föremål kan därför inte hållas ansvarig enligt §§ 94, 95 och 97. I vissa situationer kan straffansvar emellertid uppkomma enligt § 100 a som har följande lydelse (här fritt översatt).

#### § 100 a

(1) Den som avsiktligt gör falska eller förvanskade föremål, rapporter rörande sådana föremål eller falska påståenden om faktiska förhållanden, som om de var äkta eller sanna skulle vara av betydelse för Förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet eller hennes relationer med främ-

mande makt, tillgängliga för andra eller offentliggör dem för att vilseleda främmande makt att tro att de är äkta, och därigenom framkallar fara för en allvarlig skada för Förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet eller hennes relationer till främmande makt, döms till fängelse i minst sex månader till fem år.

(2) Den som producerar sådana föremål genom förfalskning eller förvanskning eller anskaffar dem, i syfte att göra dem tillgängliga för någon annan eller offentliggör dem på det sätt som beskrivs ovan i stycke (1), för att vilseleda främmande makt att tro att de är äkta, och därigenom framkallar fara för en allvarlig skada för Förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet eller hennes relationer till främmande makt, ska ådömas samma straff.

(3) Försök är straffbart.

(4) I särskilt allvarliga fall döms till fängelse i minst ett år. Ett särskilt allvarligt fall föreligger vanligen, om gärningsmannen genom gärningen vållar en särskilt allvarlig skada för Förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet eller hennes relationer till främmande makt.

### **Brott mot tystnadsplikt (Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht)**

I § 353b straffas den som i strid med lag avslöjar hemliga uppgifter, som han eller hon har fått del av i sin egenskap som offentlig tjänsteman eller liknande befattning, och därigenom framkallar fara för viktiga allmänna intressen. Bestämmelsen har följande lydelse (här fritt översatt).

#### **§ 353b**

(1) Den som i strid med lag avslöjar en hemlighet som anförtrotts honom eller han fått veta i sin ställning som

1. offentlig tjänsteman
2. en person som anförtrotts vissa offentliga servicefunktioner; eller
3. en person som enligt lag utövar uppgifter eller befogenheter

gentemot arbetstagarrepresentanter och därigenom framkallar fara för viktiga allmänna intressen, döms till fängelse i högst fem år eller böter. Om gärningsmannen genom oaktsamhet framkallar fara för viktiga allmänna intressen, döms han till fängelse i högst ett år eller böter.

(2) Den som i annat fall än som nämnts i stycke (1) ovan i strid med lag gör föremål eller information

1. som han enligt beslut av ett lagstiftande organ i Förbundsrepubliken, en delstat eller ett av deras utskott är skyldig att hålla hemlig eller
2. som han enligt beslut av ett annat offentligt organ ålagts en straffrättsligt sanktionerad skyldighet att hålla hemlig,

tillgängliga för någon annan eller offentliggör dem och därigenom framkallar fara för viktiga allmänna intressen, döms till fängelse i högst tre år eller böter.

(3) Försök är straffbart.

(3a) Den som hjälper någon som finns uppräknad i § 53 (1) första stycket 5 straffprocesslagen gör sig därigenom inte skyldig till brott under förutsättning att gärningen är begränsad till mottagande, bearbetning eller publicering av hemligheten, föremålet eller meddelandet som är föremål för ålagd tystnadsplikt.

(4) ---.

Från bestämmelsens tillämpningsområde undantas sådant röjande av hemligheter som sker till någon som är uppräknad i § 53 (1) första stycket 5 straffprocesslagen, under förutsättning att gärningen är begränsad till mottagande, bearbetning eller publicering av hemligheten, föremålet eller meddelandet som är föremål för ålagd tystnadsplikt. De personer som anges i § 53 (1) första stycket 5 straffprocesslagen är personer som yrkesmässigt deltar i beredning, produktion eller distribution av tryckt material, radiosändningar eller film för informations- och meningsutbyte eller tillhandahåller informations- och kommunikationstjänster.

### 11.5.3 Kanada

I Kanada finns den straffrättsliga lagstiftningen när det gäller spioneri och annan olaglig underrättelseverksamhet i the Security of Information Act, the Criminal Code och the National Defence Act. Lagstiftningen är delvis överlappande. Nedan redogörs kortfattat för de bestämmelser som här är av särskilt intresse. Då Kanada använder sig av både civil och common law kompletteras dessa skrivna lagar i hög utsträckning genom domstolarnas praxisbildning.

#### Security of Information Act (SOIA)

SOIA reglerar sådan informationshantering som kan vara skadlig för Kanada och dess intressen. Vad som på detta sätt skadar eller riskerar att skada Kanada och dess intressen definieras i artikel 3 i SOIA. Bestämmelsen har följande lydelse (här fritt översatt).

3 (1) Vid tillämpningen av denna lag anses en person ha uppsåt att skada statens säkerhet eller intressen om han eller hon

---

(g) försämrar eller hotar den militära kapaciteten hos kanadensiska styrkor eller delar av dessa;

(h) stör design, utveckling eller produktion av vapen eller försvarsmateriel för, eller som är avsedda för, de kanadensiska styrkorna, inklusive maskinvara, programvara eller system som ingår i eller har samband med ett sådant vapen eller försvarsmateriel;

(i) försämrar eller hotar förmågan hos den kanadensiska regeringen i säkerhets- eller underrättelsefrågor;

---

(m) i strid med fördrag till vilka Kanada är bundet utvecklar eller använder något som är avsett för eller har förmågan att orsaka död eller allvarlig kroppsskada för ett stort antal personer med hjälp av

(i) giftiga kemikalier,

(ii) mikrobiellt eller annat biologiskt medel eller ett gift, inklusive sjukliga organismer,

(iii) strålning eller radioaktivitet, eller

(iv) explosion, eller

(n) gör eller underlåter att göra något som syftar till att, eller utgör förberedelser för att vidta, sådan verksamhet som nämns i punkterna

(a) till (m).

Fokus i bestämmelsen ligger således på Kanadas säkerhet. Ett röjande av uppgifter som i första hand skadar ett partnerland eller en organisation skulle dock kunna träffas av bestämmelsen i artikel 3(1)(i), om röjandet även skulle komma att påverka Kanadas internationella relationer. Detta skulle kunna vara fallet om den kanadensiska regeringens möjligheter att genomföra diplomatiska eller konsulära förbindelser eller internationella förhandlingar hotades eller försämrades genom röjandet.

*Närmande av skyddsobjekt etc. (Approaching a Prohibited Place etc.)*

Enligt artikel 6 straffas den som t.ex. närmar sig eller gör intrång i ett skyddsobjekt (a prohibited place) m.m. till förmån för en främmande makt eller en terroristorganisation. Vad som utgör ”a prohibited place” definieras i artikel 2, av vilken det bl.a. framgår att försvarsanläggningar utgör skyddsobjekt.

*Obehörig kommunikation (Unauthorized Communication)*

Enligt artikel 13 och 14 straffas den som utan behörigt tillstånd uppsåtligt röjer ”special operational information”. Bestämmelserna är tillämpliga på varje ”person permanently bound to secrecy”. Begreppet ”special operational information” definieras i artikel 8(1). Med begreppet avses uppgifter som den kanadensiska staten vidtar åtgärder för att skydda, t.ex. identiteten på hemliga källor, militära operationsplaner och metoder för underrättelseinhämtning. Av artikel 13 framgår uttryckligen att det för straffansvar saknar betydelse om uppgiften är sann eller inte. Inte heller för ansvar enligt artikel 14 spelar det någon roll om uppgiften är sann. Straffet för brott enligt artikel 13 och 14 är fängelse i högst fem år respektive fängelse i högst 14 år.

*Spioneribrott (Spying)*

I artikel 16, 17 och 18 kriminaliseras röjande av skyddad information (safeguarded information) till en främmande makt eller terroristorganisation (artikel 16); röjande av ”special operational information” till en främmande makt eller terroristorganisation (artikel 17); och röjande av skyddad information (safeguarded information) till en främmande makt eller terroristorganisation av någon som blivit säkerhetsklassad (artikel 18). Med ”safeguarded information” avses sådana uppgifter som den kanadensiska staten, eller en av dess provinser, vidtar åtgärder för att skydda i artikel 16 och sådana uppgifter som den kanadensiska staten vidtar åtgärder för att skydda enligt artikel 18. För ansvar enligt bestämmelserna som har följande lydelse (här fritt översatta) saknar det betydelse om uppgifterna är sanna eller inte.

16 (1) Den som utan behörighet röjer information, som den kanadensiska regeringen eller en av dess provinser vidtagit åtgärder för att skydda, till främmande makt eller terroristorganisation gör sig skyldig till brott om

(a) personen tror, eller borde ana att informationen utgör sådan information som den kanadensiska regeringen eller en av dess provinser vidtagit åtgärder för att skydda; och

b) personen röjer informationen i syfte att stärka förmågan hos främmande makt eller terroristorganisation att skada kanadensiska intressen eller är oaktsam i detta avseende.

(2) Den som uppsåtligen och utan behörighet röjer information, som den kanadensiska regeringen eller en av dess provinser vidtagit åtgärder för att skydda, till främmande makt eller terroristorganisation gör sig skyldig till brott om

(a) personen tror, eller borde ana att informationen utgör sådan information som den kanadensiska regeringen eller en av dess provinser vidtagit åtgärder för att skydda; och

(b) kanadensiska intressen skadas härigenom.

(3) Den som begår brott enligt punkten (1) eller (2) riskerar livstids fängelse.

17 (1) Den som uppsåtligen och utan behörighet röjer särskild operativ information (special operational information) till främmande makt eller en terroristorganisation gör sig skyldig till brott om personen tror, eller borde ana att informationen utgör särskild operativ information.

(2) Den som begår brott enligt punkt (1) riskerar livstids fängelse.

18 (1) Den som säkerhetsklassats av den kanadensiska regeringen och som uppsåtligen och utan behörighet röjer eller går med på att röja information, som den kanadensiska regeringen vidtagit åtgärder för att skydda, till främmande makt eller terroristorganisation gör sig skyldig till brott.

(2) Den som begår brott enligt punkt (1) riskerar fängelse i högst två år.

Artikel 19 straffbelägger den som röjer affärshemligheter till förmån för en främmande ekonomisk verksamhet i syfte att skada Kanadas ekonomiska intressen, internationella relationer, nationella försvar eller nationella säkerhet. Bestämmelsen har följande lydelse (här fritt översatt).

19 (1) Den som på uppdrag av, till förmån för eller tillsammans med främmande makt, bedrägligt och utan rätt därtill och till nackdel för Kanadas ekonomiska intressen, internationella relationer eller nationella försvar eller säkerhet

(a) röjer affärshemligheter till en person, grupp eller organisation; eller

(b) erhåller, behåller, ändrar eller förstör en affärshemlighet gör sig skyldig till brott.

(2) Den som begår brott enligt punkt (1) riskerar fängelse i högst tio år.

(3) ---.

För straffansvar enligt bestämmelsen saknar det betydelse om uppgiften är sann eller inte.

*Hot eller våld genom inverkan av främmande makt  
eller terroristorganisationer  
(Foreign-Influenced or Terrorist-Influenced Threats or Violence)*

Genom artikel 20 kriminaliseras den som begår en gärning på uppdrag av, till fördel för eller tillsammans med en främmande makt eller terroristorganisation, och därigenom förmår eller försöker förmå någon att skada kanadensiska intressen eller öka främmande makts eller terroristorganisationers möjligheter eller sannolikhet att skada kanadensiska intressen.

*Straffbar förberedelse till brott (Preparatory Acts)*

Av artikel 22 följer att förberedelse till brott enligt artikel 16(1), 17(1), 19(1) och 20 är kriminaliserat.

## **Criminal Code**

Genom artikel 122 i Criminal Code kriminaliseras brott begångna i tjänsten av offentliganställda. Bestämmelsen har följande lydelse (här fritt översatt).

Den tjänsteman som, i samband med sina tjänsteåligganden, begår be-  
drågeri eller trolöshet mot huvudman, riskerar fängelse i högst fem år,  
oavsett om gärningen skulle vara straffbar eller inte om den var be-  
gången mot en privatperson.

Högsta domstolen i Kanada har i ett avgörande (R. v. Boulanger, [2006] 2 S.C.R. 49) fastslagit att åklagaren vid åtal för brott mot artikel 122 måste kunna bevisa att 1) den tilltalade är en offentlig tjänsteman, (2) den tilltalade agerade i tjänsten, (3) den tilltalade har handlat i strid med vad som kan förväntas av honom eller henne avseende det ansvar och uppförande som krävs av honom eller henne med hänsyn till hans eller hennes befattning, (4) den tilltalades agerande utgjorde en allvarlig och markant avvikelse från det uppträdande som kan förväntas av en person i hans eller hennes ställning och (5) den tilltalade handlat med avsikt att använda sin ställning för annat än allmänhetens bästa, t.ex. för oärliga, korrupta eller förtryckande ändamål.

## National Defence Act (NDA)

I de delar som här är aktuella gäller NDA endast personer som omfattas av lagen om tjänstedisciplin, dvs. medlemmar i Kanadas väpnade styrkor (CAF). Under vissa omständigheter kan emellertid även civila omfattas av bestämmelserna.

### *Säkerhetsrelaterade brott (Offences related to security)*

I artikel 75 regleras vissa säkerhetsrelaterade brott, varav flera rör olovligt röjande av känslig information. Bestämmelsen har följande lydelse (här fritt översatt).

Den som

(a) otillbörligt delar information med eller lämnar underrättelser till fienden,

(b) utan behörigt tillstånd röjer information om siffror, läge, materiel, rörelser eller förberedelser för rörelser, operationer eller förberedelser för operationer för hennes majestäts styrkor eller dess allierade,

(c) utan behörigt tillstånd röjer information om kryptosystem, stöd, processer, förfaranden, skrifter eller dokument tillhörande hennes majestäts styrkor eller dess allierade,

(d) till obehöriga röjer lösenord eller identifieringsuppgifter,

(e) lämnar ifrån sig lösen, motto, lösenord, kontrasignering eller identifieringssignal som skiljer sig från det han fått,

(f) utan behörigt tillstånd ändrar eller stör identifiering eller annan signal,

(g) otillbörligt orsakar falsklarm,

(h) vid vaktpost eller utkik, lämnar sin post innan han blivit avlöst, sover eller är berusad,

(i) forcerar ett skyddsobjekt eller forcerar eller slår en vaktpost, eller

(j) gör eller underlåter att göra något i syfte att skada säkerheten i någon av hennes majestäts styrkor eller dess allierade, riskerar om han handlat förrädiskt livstids fängelse, och i annat fall till livstids fängelse eller mildare straff.

För straffansvar enligt bestämmelsen saknar det betydelse om uppgiften är sann eller inte. Det krävs inte heller att uppgifterna har klassificerats vara hemliga.



### *Spioneribrott (Offence of being spy)*

Enligt artikel 78 i NDA straffas den som gör sig skyldig till spioneri. Bestämmelsen har följande lydelse (här fritt översatt).

Den som spionerar för fienden riskerar livstids fängelse eller mildare straff.

Inte heller här krävs det för straffansvar att de uppgifter som gärningsmannen kan väntas komma över är sanna. Det krävs inte heller att uppgifterna har klassificerats såsom hemliga.

## **11.6 Utgången vid en rättslig prövning i de nordiska länderna**

I avsnitten ovan har vi redogjort för aktuell lagstiftning i de nordiska länderna samt Nederländerna, Tyskland och Kanada. Med hänsyn till de nordiska ländernas gemensamma rättstradition och långtgående samarbete inom flera områden, t.ex. på försvars- och underrättelseområdet, har dock fokus legat på dessa länder. Den svenska lagstiftningen på området redovisas i kapitel 6.

En redogörelse för olika länders lagstiftning blir av uppenbara skäl lätt teoretisk. För att tydliggöra skillnaderna i ländernas lagstiftning har vi därför valt att med hjälp av tre fiktiva exempel redogöra för den sannolika utgången vid en rättslig prövning i Sverige, Finland, Norge och Danmark vid ett röjande av känsliga uppgifter. Exemplet är starkt förenklade och syftar endast till att tydliggöra skillnader när det gäller det straffrättsliga ansvaret för röjandet av känsliga uppgifter som inte direkt avser det egna landet. Departementstjänstemän i Finland, Norge och Danmark har haft vänligheten att granska exemplen och vi har beaktat deras synpunkter.

### **11.6.1 Exempel 1**

Svensk underrättelsetjänst har från en samverkande tjänst i landet A fått ett dokument som innehåller den samverkande tjänstens bedömning av landet B:s luftlandsättningskapacitet. Dokumentet har beteckningen Top Secret och enligt förbehåll från den samverkande tjänsten får uppgifterna inte delges annan part eller organisation.

I strid med gällande regler tar en svensk underrättelseofficer hem dokumentet för obehöriga syften. Han kopierar dokumentet och överlämnar det därefter till en bekant som arbetar för en underrättelsetjänst i landet C med vilket Sverige inte har något underrättelsesamarbete. Det rör sig om ett överlämnande av information med oklara syften som pågått under en tid. Den svenske underrättelseofficern hade dock ådragit sig misstankar inom egen organisation och var även föremål för spaningsåtgärder. När det står klart att han avlägsnat det hemliga dokumentet från arbetsplatsen sker tillslag och hans obehöriga samröre med landet C:s underrättelsetjänst avslöjas.

Sverige meddelar den samverkande tjänsten i landet A vad som inträffat. Man är överens om att det inträffade inte ska påverka det framtida underrättelsesamarbetet mellan Sverige och landet A. Landet A betonar att det är viktigt att Sverige vidtar åtgärder som ska hindra att något liknande inträffar i framtiden. I Regeringskansliet görs bedömningen att uppgifterna i dokumentet inte är av den beskaffenhet att röjandet, vare sig direkt eller indirekt, kan antas sätta Sveriges säkerhet i fara eller eljest skada Sverige allvarligt.

Hur bör det inträffade i huvudsak bedömas straffrättsligt enligt

- a) svensk rätt
- b) finsk rätt
- c) norsk rätt
- d) dansk rätt

### Svensk rätt

Det kan inte styrkas att det obehöriga röjandet av uppgiften i fråga skett med s.k. avsiktssuppsåt. En tillämpning av bestämmelsen om spioneri i 19 kap. 5 § brottsbalken (BrB) är därför inte aktuell. Straffansvar för obehörig befattning med hemlig uppgift i 19 kap. 7 § BrB kräver inte avsiktssuppsåt. Däremot måste uppgiften vara hemlig. Det är fallet i exemplet eftersom den hemliga uppgiften synes falla under 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, om utrikessekretess. För straffansvar krävs därutöver, liksom enligt 19 kap. 5 § BrB att det obehöriga röjandet kan

medföra men för Sveriges säkerhet. Det kan som exemplet är utformat inte anses vara fallet och något straffansvar kan inte utkrävas enligt bestämmelserna i 19 kap. BrB om brott mot Sveriges säkerhet.

När det gäller frågan om underrättelseofficern gjort sig skyldig till tjänstefel krävs enligt 20 kap. 1 § BrB om tjänstefel att felet begåtts vid tjänsteutövning. Att som underrättelseofficer ta del av hemlig information för analys o.d. synes svårligen kunna hänföras till myndighetsutövning varför straffansvar för tjänstefel inte heller är aktuellt.

Det brott som återstår är brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § BrB. Grunden för det är att dokumentet enligt vad som tidigare konstaterats omfattas av utrikessekretess och därför inte får röjas. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. Det bör observeras att om gärningen skett utomlands krävs för brott mot tystnadsplikten i exemplet att kravet på dubbel straffbarhet i 2 kap. 2 § BrB är uppfyllt.

## Finsk rätt

Eftersom det knappast går att styrka att gärningen skett med avsiktssuppsåt att gynna en främmande stat synes huvudbestämmelsen om spioneri i 12 kap. 5 § strafflagen inte vara tillämplig. I stället bör gärningen falla under 12 kap. 7 § strafflagen om röjande av statshemligheter. För det räcker (enligt den första gärningstypen) att det rör sig om ett obehörigt röjande av något förhållande som enligt lag ska hållas hemligt med hänsyn till Finlands säkerhet. Bland de förhållanden som nämns i huvudbestämmelsen ingår Finlands försvar men även Finlands utrikesrelationer. Det är troligt att dokumentet i fråga skulle omfattas av sekretess i Finland. Straffet för röjande av statshemligheter är fängelse i högst fyra år, medan det enligt huvudbestämmelsen för spioneri kan dömas upp till fängelse på livstid.

## Norsk rätt

Gärningen faller under § 123 straffeloven om avslöjande av stats-hemligheter, närmast punkterna a) avslöjande av försvars- säkerhets- och beredskapsmässiga förhållanden och b) avslöjande av förhållandet till andra stater, allt under förutsättning att upplysningarna kan skada grundläggande nationella intressen. Eftersom dokumentet med de hemliga uppgifterna betrots tjänstemannen i tjänsten och uppgifterna lämnats till främmande stat synes brottet vara att bedöma som grovt enligt § 124 punkterna b och c straffeloven vilket kan medföra fängelse i 15 år. Eftersom gärningen faller under dessa centrala bestämmelser saknas skäl att gå in på subsidiär lagstiftning av lägre dignitet.

## Dansk rätt

Handlandet innebär att underrättelseofficeren röjer ett dokument för en underrättelseofficer tillhörig främmande makt. Dokumentet synes vara sådant att uppgifterna ska hållas hemliga av hänsyn till danska stats- och samfundsintressen. Förutsättningarna för att döma för spioneri enligt § 107 i danska straffeloven förefaller därmed uppfylla. Straffet för normalbrottet är fängelse i högst 16 år.

### 11.6.2 Exempel 2

Svensk underrättelsetjänst har från en utländsk samverkande tjänst fått ett dokument som innehåller den samverkande tjänstens bedömning av landet B:s luftlandsättningskapacitet. Dokumentet har beteckningen Top Secret och enligt förbehåll från den samverkande tjänsten får uppgifterna inte delges annan part eller organisation. I strid med gällande regler tar en svensk underrättelseofficer hem dokumentet för att läsa på. Han förvarar dokumentet i en portfölj som han låser in i bagageluckan på sin bil. På vägen hem ställer han bilen vid en bensinstation för att tanka och köpa en tidning. När han går tillbaka till bilen är denna borta och uppenbarligen stulen. Nästa dag publicerar en svensk kvällstidning innehållet i dokumentet som delvis avbildas.

Sverige meddelar den samverkande tjänsten vad som inträffat. Man är överens om att det inträffade inte ska påverka det framtida samarbetet men den utländska tjänsten är angelägen om att Sverige vidtar åtgärder som ska hindra att något liknande inträffar i framtiden. I Regeringskansliet görs bedömningen att uppgifterna i dokumentet inte är av den beskaffenheten att röjandet kan antas sätta Sveriges säkerhet i fara eller eljest skada Sverige allvarligt.

Hur bör det inträffade i huvudsak bedömas straffrättsligt enligt

- a) svensk rätt
- b) finsk rätt
- c) norsk rätt
- d) dansk rätt

### Svensk rätt

Liksom för brotten spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift enligt 19 kap. 7 § BrB krävs även för brottet vårdslöshet med hemlig uppgift enligt 19 kap. 9 § BrB att uppenbarandet för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet. Det är inte fallet i exemplet och underrättelseofficerens handlande kan inte bestraffas enligt 19 kap. BrB om men för Sveriges säkerhet. Gärningen kan heller inte bestraffas som tjänstefel i enlighet med vad som konstaterades i exempel 1. Däremot torde handlandet kunna bedömas som oaktsamt brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § andra stycket BrB. För detta är straffet böter. Om gärningen begåtts utomlands krävs dubbel straffbarhet i enlighet med vad som framgick under exempel 1.

Någon straffrättslig sanktion kan inte inträda i tryckfrihetsrättslig ordning för publiceringen. Det hade kunnat ske om det rört sig om tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 3 § andra stycket punkten 3 tryckfrihetsförordningen (TF) om uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i fall som anges i särskild lag. Det handlar då om s.k. kvalificerad sekretess enligt t.ex. 15 kap. 6 § första stycket OSL, men det är det inte fråga om i exemplet.

## Finsk rätt

Gärningen torde rimligtvis falla under 12 kap. 8 § strafflagen om oaktsamt röjande av statshemlighet. På brottet kan följa böter eller fängelse upp till två år.

När det gäller publiceringen i pressen skulle ansvar för röjande av statshemlighet enligt 12 kap. 7 § strafflagen eventuellt kunna komma i fråga. Ett sådant ansvar förutsätter dock att tidningens offentliggörande skett obehörigen, varvid hänsyn tas till bl.a. vilken roll Finland enligt artikel skulle ha haft i händelsen och om man publicerat dokumentet som sådant. Hänsyn skulle även tas till yttrandefriheten såsom den är reglerad i artikel 10 i Europakonventionen.

## Norsk rätt

Gärningen faller under § 125 straffeloven om oaktsamt avslöjande av statshemligheter, allt under förutsättning att upplysningarna kan skada grundläggande nationella intressen. På brottet kan följa böter eller fängelse upp till två år.

Någon påföljd i tryckfrihetsrättslig ordning torde inte kunna följa främst därför att den grundläggande bestämmelsen, att straffansvar för spioneribrott förutsätter att ett röjande skett utan beaktansvärda skäl, inte torde vara uppfyllt. Vid bedömningen om det förelegat beaktansvärda skäl för röjandet måste hänsyn tas till yttrandefriheten så som den är reglerad i § 100 Grunnloven och artikel 10 i Europakonventionen. I den bedömningen måste också uppgiftens art beaktas.

## Dansk rätt

Dokumentet avslöjar att staten har ett hemligt underrättelsesamarbete med en samverkande stat och att detta samarbete bl.a. avser staten C. Röjandet skulle därför kunna hänföras till § 109 i straffeloven om röjande av uppgifter om statens hemliga underhandlingar m.m. som i andra stycket innehåller en straffbestämmelse som avser brott som skett av oaktsamhet. På brottet kan följa böter eller fängelse upp till tre år. Huruvida en domstol skulle bedöma att

underrättelseofficeraren varit oaktsam då han förvarade dokumentet i ett låst bagageutrymme i sin bil är emellertid oklart, då det saknas rättspraxis på området.

Beträffande publiceringen förefaller denna kunna täckas av den nämnda bestämmelsen i § 109 straffeloven. Mot detta ska ställas att yttrandefriheten, så som den är reglerad i artikel 10 i Europa-konventionen, kan komma att innebära att ett avslöjande av hemliga uppgifter av en journalist eller andra som berättigat tillvaratar ett uppenbart allmänintresse inte alltid är brottsligt.

### 11.6.3 Exempel 3

Sverige deltar i en FN-ledd internationell militär insats i Mellanöstern under kapitel VII i FN stadgan. I den gemensamma staben under en Force commander har en operationsplan utarbetats som bl.a. visar hur olika stridande grupper ska separeras och hur underhållet till de underställda förbanden ska säkerställas. Dessvärre visar det sig att en klanledare i området fått information om planen, som av staben klassificerats som Top Secret. En utredning visar att en vid Försvarsmakten anställd tolk, som följt med den svenska insatsen, är läckan. Tolken har anförtrotts uppgiften i tjänsten. Han har släktband med klanledaren, och dessa band vägde tyngre än lojaliteten till FN-insatsen. Läckan medför att operationsplanen måste göras om och att målen för operationen måste flyttas fram två månader. Nya transportrutter måste också tas fram och säkras, allt till betydligt ökade kostnader för insatsen. Tolken skickas hem för rättsliga åtgärder.

Hur ska ärendet bedömas straffrättsligt enligt

- a) svensk rätt
- b) finsk rätt
- c) norsk rätt
- d) dansk rätt

## Svensk rätt

Straffansvar för såväl spioneri enligt 19 kap. 5 § BrB som obehörig befattning med hemlig uppgift enligt 19 kap. 7 § BrB förutsätter att gärningen kan medföra men för Sveriges säkerhet. Det är inte fallet i exemplet, och något ansvar för brott mot Sveriges säkerhet enligt 19 kap. BrB kan inte komma i fråga.

Gärningen rör inte utövning av svensk myndighet varför ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB inte heller kan utkrävas.

Vad så gäller möjligheten att döma för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB synes planen inte kunna omfattas av svenska sekretessregler eftersom det inte är fråga om svensk myndighetsutövning och en tillämpning av svenska sekretessregler.<sup>43</sup>

## Finsk rätt

Eftersom det rör sig om ett obehörigt röjande av en uppgift som ska hållas hemlig torde gärningen falla under brottet röjande av statshemlighet i 12 kap. 7 § strafflagen. På brottet kan följa fängelse i lägst fyra månader och högst fyra år.

## Norsk rätt

Gärningen faller under olovligt röjande av statshemligheter enligt § 123 straffeloven jämförd med § 121 samma lag. Brottet kan komma att bedömas som grovt, enligt § 124 straffeloven eftersom de hemliga uppgifterna anförtrotts tolken i tjänsten. På detta brott kan följa fängelse upp till 15 år, medan det för normalbrottet kan följa böter eller fängelse i högst tre år.

---

<sup>43</sup> Se Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrags betänkande "Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag m.m." (SOU 2009:76) s. 308 f. och redogörelsen för fallet med den svenske UD-tjänstemannen i avsnitt 5.9.1.



## Dansk rätt

Uppgifterna har lämnats över till en främmande organisations tjänst och rör förhållanden som med hänsyn till danska stats- eller samfundsintressen ska hållas hemliga. Förutsättningarna för att döma för spioneri enligt § 107 i straffeloven förefaller uppfyllda. På brottet kan följa fängelse i upp till 16 år.



## 12 Överväganden och förslag

### 12.1 Inledning

Som vi redogjort för i tidigare avsnitt har samhällsutvecklingen inneburit en ökad samverkan med andra länder, inte minst på det säkerhets- och försvarspolitiska området. Utvecklingen har vidare inneburit ett ökat beroende av sådan samverkan för att upprätthålla skyddet för Sveriges säkerhet. Globaliseringen leder till att landgränser får mindre betydelse och att konflikter i andra länder även får betydelse för Sverige och vår säkerhet. Regeringen har som ett led i detta 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.<sup>1</sup> Som vi också redogjort för tidigare innebär regeringens försvars- och säkerhetspolitiska inriktning därtill att Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten bör fördjupas och att Sverige bör fortsätta det aktiva engagemanget och deltagandet i internationella insatser, civila och militära, inom ramen för FN, EU, Nato och OSSE. Regeringen har också betonat att säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra och att hot mot fred och säkerhet avvärs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer.<sup>2</sup>

Inom ramen för det internationella samarbetet för fred och säkerhet förekommer, som vi redogjort för i kapitel 4, känsliga uppgifter som om de röjs kan medföra allvarliga konsekvenser för

---

<sup>1</sup> Prop. 2008/09:140, "Ett användbart försvar", s. 8 och s. 15.

<sup>2</sup> Prop. 2014/15:109, "Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020", s. 20 och 46 f.

upprätthållande av internationell stabilitet och säkerhet. Vi har därför fått i uppdrag att kartlägga vilket skydd som för närvarande finns för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i, analysera vilka konsekvenser ett röjande av sådana uppgifter kan få för Sverige, svenska intressen och det samarbete som Sverige deltar i och ta ställning till om, och i så fall på vilket sätt, skyddet för denna typ av uppgifter behöver förstärkas, såsom t.ex. genom en straffrättslig reglering. Om vi kommer fram till att det finns behov av att stärka skyddet för uppgifter som hanteras inom ramen för sådana internationella samarbeten ska vi enligt direktiven även analysera hur ett sådant förstärkt skydd förhåller sig till den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten samt Europakonventionen. I direktiven anges också att vi ska analysera och ta ställning till om det är nödvändigt att göra ändringar i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Där vi bedömer att lagstiftningsåtgärder är nödvändiga ska vi lägga fram fullständiga författningsförslag.

Som angetts i avsnitt 3.2.3 finns inte någon legaldefinition på vad som avses med internationella samarbeten för fred och säkerhet. Vad som faller inom området måste avgöras från fall till fall mot bakgrund av syftet med samarbetet. För att Sverige ska anses delta i samarbetet måste detta grunda sig på ett beslut som fattats av Riksdagen, regeringen eller en myndighet med stöd av lag. I kapitel 6 har vi redogjort för det skydd som i dag finns för uppgifter som hanteras inom ramen för sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Vilka konsekvenser ett röjande skulle kunna få för Sverige, svenska intressen och det samarbete Sverige deltar i har redovisats i kapitel 4. Förevarande kapitel innehåller vår bedömning av behovet av att stärka skyddet för sådana uppgifter och de förslag som det ställningstagandet leder till. Kapitlet inleds med en redogörelse för vår bedömning av om det straffrättsliga skyddet för ovan nämnda uppgifter är ändamålsenligt. Därefter följer en redogörelse för grundläggande principer för kriminalisering och vår bedömning av om en kriminalisering av spioneriliknande gärningar, som tar sikte på känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i, är befogat och om det i så fall kan anses förenligt med informations- och yttrandefriheten i regeringsformen (RF) och Europakonventionen. Slutligen lämnar vi förslag på hur

skyddet för uppgifter som hanteras inom ramen för internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i kan förstärkas. I samband härmed lämnar vi också förslag på sådana lagstiftningsåtgärder som har ett nära samband med ett förstärkt skydd för uppgifter som hanteras inom ramen för sådana internationella samarbeten, t.ex. möjligheten att använda hemliga tvångsmedel.

## **12.2 Det straffrättsliga skyddet är inte ändamålsenligt och ger inte heller ett tillräckligt skydd**

### **12.2.1 Den gällande straffrättsliga regleringen**

Som vi redogjort för i kapitel 6 finns det ett visst straffrättsligt skydd för känsliga uppgifter som har betydelse för det internationella samarbetet för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Om känsliga uppgifter som har betydelse för sådana samarbeten röjs kan gärningen i vissa fall omfattas av bestämmelserna i 19 kap. BrB om brott mot Sveriges säkerhet. Av störst intresse här är kanske spioneribestämmelsen i 19 kap. 5 § brottsbalken (BrB). För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att en obehörig hantering kan medföra men för Sveriges säkerhet. När det gäller uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i, torde menrekvisitet sällan vara uppfyllt.<sup>3</sup> Detta gäller särskilt om uppgiften rör förhållanden som endast har en indirekt relevans för Sveriges säkerhet, t.ex. information rörande en internationell samarbetspartner eller organisation, eller en insats som Sverige deltar i. Om uppgiften inte uppfyller kraven i menrekvisitet kan straffansvar för spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift eller vårdslöshet med hemlig uppgift inte heller komma i fråga. Det förhållande som uppgiften rör kan, trots att ansvar inte kan utgå enligt 19 kap. BrB, ändå vara av stor betydelse. Ett röjande av uppgiften skulle vidare kunna innebära svåra konsekvenser för exempelvis Sveriges förhållanden till andra stater och samarbetspartners, eller en aktuell insats, se vidare om detta i kapitel 4. Därmed uppkommer även en

<sup>3</sup> För en utförlig redogörelse för innebörden av menrekvisitet hänvisas till Utredningen om förstärkt skydd mot främmande macts underrättelseverksamhets betänkande ”*Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet*” (SOU 2012:95), s. 176 ff.

negativ effekt för Sverige och i ett större och längre perspektiv även för möjligheterna att värna Sveriges säkerhet. Detta eftersom Sveriges säkerhet, som vi tidigare nämnt, är beroende av ett effektivt och framgångsrikt internationellt samarbete.

Ansvar för röjande av uppgifter som har betydelse för det internationella samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i kan i vissa fall dock utkrävas enligt andra bestämmelser i brottsbalken. Som vi redogjort för i avsnitt 6.4.9 kan straffansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB uppkomma om en gärning innefattar myndighetsutövning. Om sekretess råder för uppgifterna kan ett röjande även aktualisera straffansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB. Hemliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i omfattas i regel av den s.k. utrikessekretessen enligt 15 kap. 1 § OSL. Även andra bestämmelser om sekretess såsom sekretess i det internationella samarbetet enligt 15 kap. 1 a § OSL, försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § OSL och sekretess till skydd för under rättelseverksamhet m.m. enligt 18 kap. 2 § OSL skulle kunna bli aktuella för uppgifterna. För straffansvar för brott mot tystnadsplikt krävs emellertid att någon röjer eller olovligen utnyttjar en uppgift som han eller hon är pliktig att hemlighålla enligt svensk lag. Endast den som lyder under tystnadsplikt kan således träffas av straffbestämmelsen. Straffskalan för tjänstefel är böter eller fängelse i två år. Om brottet är grovt kan fängelse i lägst sex månader och högst sex år dömas ut. Straffskalan vid brott mot tystnadsplikt är böter eller fängelse i högst ett år. Detta ska jämföras med spioneri som har straffskalan fängelse i högst sex år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst fyra och högst arton år eller på livstid.

### 12.2.2 Nordisk utblick

Vid den genomgång av lagstiftningen i andra länder till skydd för känsliga uppgifter som förekommer inom ramen för internationella samarbeten för fred och säkerhet som finns redovisad i kapitel 11 har vi kunnat konstatera att samtliga länder som vi studerat – Tyskland möjligen undantaget – har ett betydligt starkare straffrättsligt skydd för sådana uppgifter än vad Sverige har. Med hänsyn till det nära samarbete som vi har med våra nordiska grannländer och vår

gemensamma rättstradition har vi dock här valt att särskilt fokusera på de dessa länder.

I *Finland* finns bestämmelser om olaglig spridning eller avslöjande av hemlig information i strafflagen (39/1889). Den finska spioneribestämmelsen är tillämplig om någon i avsikt att gynna en främmande stat eller skada Finland anskaffar, förmedlar, lämnar, röjer eller offentliggör uppgifter om bl.a. Finlands utrikesrelationer. Till skillnad från den svenska motsvarigheten är bestämmelsen således inte inskränkt till gärningar som kan innebära men för Finlands säkerhet utan träffar också sådana handlingar som rör Finlands utrikesrelationer. Detta gäller även för övriga landsförräderibrott i den finska strafflagen.

I *Norge* finns den straffrättsliga regleringen när det gäller spridning eller avslöjande av hemlig information framförallt i den norska straffeloven (LOV-1902-05-22-10). För straffansvar enligt spioneribestämmelsen krävs bl.a. att någon till fördel för en främmande stat eller terroristorganisation eller utan ”aktverdigg grunn” samlar in eller sätter sig i besittning av en uppgift kopplad till något av de grundläggande nationella intressen som anges i bestämmelsen på så sätt att intresset i fråga kan skadas om hemligheten röjs. Som exempel på ett sådant grundläggande nationellt intresse nämns Norges förhållande till andra stater. Straffeloven innehåller även en särskild bestämmelse som straffbelägger röjande av statshemligheter. Bestämmelsen har samma gärningsobjekt som spioneribestämmelsen. Straffansvaret vid spridning eller avslöjande av hemlig information är inte heller i Norge begränsat till förhållanden som kan innebära men för landets säkerhet, utan kan även avse Norges förhållande till annan stat.

I *Danmark* finns bestämmelser om olovlig spridning och avslöjande av hemlig information främst i straffeloven (lov nr. 1052 af 4 juli 2016). Gärningsobjektet enligt spioneribestämmelsen är förhållanden som ska hållas hemliga med hänsyn till danska stats- eller samhällsintressen. Detta begrepp omfattar först och främst militära hemligheter och statshemligheter, men också hemligheter av en lägre klassifikationsgrad som gäller statens förbindelser med främmande makt samt förhållanden som rör ekonomi, handelspolitik och försörjning. Bestämmelsen omfattar också upplysningar rörande samarbetspartners förhållanden som ska hållas hemliga inte endast av hänsyn till främmande makt i fråga utan också till danska statsintressen. Straffansvaret i Danmark är således inte begränsat till

gärningar som innebär men för Danmarks säkerhet, utan straffansvar kan också träffa röjandet av förhållanden rörande danska samarbetspartners. Enligt spioneribestämmelsen består den brottsliga handlingen i att utforska nämnda förhållanden eller att lämna uppgifter om dem till någon som står i främmande makts tjänst. Det måste inte vara styrkt att uppgifterna faktiskt överlämnats till främmande makt; för straffansvar är det tillräckligt att uppgifterna är avsedda för en främmande organisation.

Att våra nordiska grannländer har ett starkare straffrättsligt skydd för uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet än vad vi har blir särskilt tydligt vid utgången av den rättsliga prövningen i de tre fiktiva exempel som vi redovisat i avsnitt 11.6. I exempel 1 har svensk underrättelsetjänst fått ett dokument från en samverkande tjänst i landet A som innehåller den samverkande tjänstens bedömning av landet B:s luftland-sättningskapacitet. Dokumentet har beteckningen Top Secret och får enligt förbehåll inte delges annan part eller organisation. I strid med gällande regler tar en svensk underrättelseofficer hem dokumentet för obehöriga syften. Han kopierar dokumentet och överlämnar det därefter till en bekant som arbetar för en underrättelsetjänst i landet C med vilket Sverige inte har något underrättelsesamarbete. Det rör sig om ett överlämnande av information med oklara syften som pågått under en tid. Efter en tid avslöjas underrättelseofficerens obehöriga samröre med landets C:s underrättelsetjänst. Sverige meddelar den samverkande tjänsten i landet A vad som inträffat, men man enas om att det inträffade inte ska påverka det framtida underrättelsesamarbetet mellan Sverige och landet A. Uppgifterna i dokumentet inte är av den beskaffenheten att röjandet, vare sig direkt eller indirekt, kan antas sätta Sveriges säkerhet i fara. Menrekvisitet som krävs för ansvar enligt 19 kap. BrB kan alltså inte anses uppfyllt. Det troligaste utfallet enligt svensk rätt är att gärningsmannen fälls till ansvar för brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § BrB. Påföljden för detta brott är böter eller fängelse i högst ett år. I Finland torde gärningsmannen i stället dömas för röjande av statshemligheter, ett brott som har en påföljd om fängelse i högst fyra år. Enligt norsk strafflagstiftning skulle gärningen troligtvis bedömas såsom avslöjande av statshemligheter, grovt brott, vilket kan medföra fängelse i 15 år. I Danmark torde gärningen i stället bedömas som spioneri. Straffet för spioneri av



normalgraden är fängelse i högst 16 år. Gärningsmannen skulle således riskera ett avsevärt strängare straff i våra nordiska grannländer än vad han eller hon skulle göra enligt svensk strafflagstiftning.

### **12.2.3 Nyligen genomförda förändringar i 19 kapitlet brottsbalken**

Brottsbalkens 19 kapitel genomgick omfattande förändringar år 2014. Syftet med dessa var att stärka skyddet för Sveriges säkerhet. Till grund för förändringarna i 19 kap. BrB låg bl.a. det förändrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde, den tekniska utvecklingen, en intensifierad globalisering samt 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. Det infördes bl.a. ett nytt brott, olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. Brottet tar sikte på otillåten underrättelseverksamhet vars syfte är att komma över uppgifter om förhållanden som det kan skada Sveriges säkerhet att en främmande makt känner till. Dessutom kom straffbestämmelsen om s.k. flyktingspionage att utvidgas på visst sätt.

Till grund för ovan nämnda förändringar i 19 kap. BrB låg bl.a. Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhets betänkande *”Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet”* (SOU 2012:95). Utredningen hade också lämnat förslag om en kriminalisering av dels en gärning benämnd *”utlandsspioneri”*, där menrekvisitet tog sikte på en internationell militär insats som Sverige deltar i, dels obehörig respektive vårdslös befattning med hemlig uppgift rörande förhållanden av betydelse för sådana insatser. Dessa förslag genomfördes emellertid inte. Som skäl för detta anfördes att utredningens behovs- och konsekvensanalys brast i vissa delar och att det behövdes göras en tydligare intresseavvägning mellan å ena sidan skälen för en kriminalisering och å andra sidan den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten. Som ytterligare skäl anförde regeringen att kriminaliseringens utformning och avgränsning också behövde övervägas

ytterligare.<sup>4</sup> För en utförligare redogörelse för Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet och dess betänkande hänvisas till avsnitt 6.7.

#### 12.2.4 Sammanfattande bedömning

**Bedömning:** Det straffrättsliga skyddet för känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i är bristfälligt och inte ändamålsenligt utformat. I många fall är inte menrekvisitet i bl.a. spioneribestämmelsen uppfyllt vid ett röjande av sådana uppgifter trots att uppgifterna kan vara av stor betydelse för samarbetet, relationerna till andra deltagande länder, och därigenom, i förlängningen, även för Sveriges nationella säkerhet.

Som vi redogjort för i kapitel 4 deltar flera svenska myndigheter, däribland Regeringskansliet, Försvarsmakten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar, Kustbevakningen, Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) och Folke Bernadotteakademien (FBA), i olika internationella samarbeten för fred och säkerhet. Dessa samarbeten ser olika ut och rör en rad skilda frågor, t.ex. deltagandet i civila och militära internationella krishanteringsinsatser inom ramen för FN, EU, Nato och OSSE, polisiärt samarbete, underrättelsesamarbete, rättsligt samarbete och informations- och erfarenhetsutbyte. Inom ramen för dessa samarbeten hanteras mer eller mindre känsliga uppgifter. Sådana känsliga uppgifter kan t.ex. röra uppgifter om personer, organisationer, stater, företeelser och fenomen, andras och egna underrättelseförmågor, skyddsvärden samt bedömningar av säkerhetshotande aktörer, hot och sårbarheter.

Ett röjande av uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i kan, som vi redogjort för i kapitel 4, medföra allvarliga konsekvenser för Sverige – och ytterst Sveriges säkerhet. Detta eftersom Sveriges säkerhet indirekt är, som redan nämnts flera gånger, beroende av

---

<sup>4</sup> Prop. 2013/14:51, "Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet", s. 52 ff.

säkerheten i andra länder och av ett internationellt samarbete som är framgångsrikt och effektivt. Försvarsmakten har t.ex. angett att ett röjande av känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet skulle störa Sveriges förbindelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Ett sådant röjande skulle vidare kunna innebära att Försvarsmaktens förmåga att avvärja hot mot fred och säkerhet i gemenskap med andra länder minskar, att risken för att svensk eller samverkande parts personal dödas eller såras inom ramen för internationella insatser ökar och att Sveriges försvarsindustriella samarbeten och Försvarsmaktens exportrelaterade verksamhet med andra länder skadas.

Polismyndigheten har angett att ett röjande av känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet skulle kunna innebära en försämrad tilltro till Polismyndigheten och dess personal, vilket i sin tur skulle leda till försämrade möjligheter till internationellt polisiärt samarbete. Ett röjande av känsliga uppgifter skulle sannolikt också få till följd att svensk polis i samband med deltagandet i internationellt polisiärt samarbete inte skulle få tillgång till operativt angelägen information eller få inneha positioner där sådan information behandlas. Något som i sin tur skulle innebära större risker för utsänd personal.

Säkerhetspolisen har i sin tur angett att Sverige skulle lida politisk, ekonomisk, militär eller underrättelse- och säkerhetstjänstrelaterad skada vid ett röjande. I värsta fall kan Säkerhetspolisen (Sverige) bli utestängt från sådana bilaterala och multilaterala forum som är nödvändiga för att skydda landet.

Åklagarmyndigheten har pekat på de stora riskerna för personer med skyddsbehov som ett röjande skulle innebära. Myndigheten har vidare gjort bedömningen att ett röjande skulle kunna riskera en aktuell missions uppdrag och det internationella samfundets trovärdighet på sikt.

Domstolsverket, Kriminalvården, MSB och FBA har i allt väsentligt pekat på att ett röjande skulle kunna leda till bristande förtroende för Sverige och svensk personal och försvåra myndigheternas deltagande i pågående och framtida samarbeten. Myndigheterna har vidare framhållit att ett röjande skulle kunna skada Sveriges och svenska myndigheters relation till samarbetspartners, mellanfolkliga organisationer och andra stater. Kriminalvården och MSB har dessutom pekat på riskerna för att enskilda kan komma att lida men

vid ett röjande och de ökade säkerhetsrisker som ett sådant förfarande också skulle kunna innebära för svensk personal i internationella insatser.

Även inom försvarsunderrättelseverksamheten förekommer ett internationellt samarbete som handlar om utbyte av information av känsligt slag som kan gälla såväl staters som organisationers säkerhet. Att det i dessa fall rör sig om svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete framgår bl.a. av 1 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och 3 § samma lag. Viktiga aktörer inom detta område är bl.a. Must och FRA. Från dessa organs sida har betonats att det internationella samarbetet i underrättelsefrågor i hög grad bygger på förtroende och på att hemliga uppgifter kan skyddas. Skulle svenska aktörer inte leva upp till detta skulle det enligt såväl Must som FRA kunna leda till att Sverige inte får ta del av information som är av väsentlig betydelse för landets säkerhet.

Av det ovanstående följer att ett röjande av känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i skulle kunna få stor betydelse för Sverige, Sveriges intressen och möjligheter till internationellt samarbete. Härigenom skulle också de svenska möjligheterna att upprätthålla den nationella säkerheten kunna försämrats. Om det saknas möjligheter att lagföra personer som begått sådana gärningar kan detta även påverka Sveriges relationer till andra länder och samarbetspartners. På sätt som redovisats kan detta i sin tur medföra försvars- och säkerhetspolitiska konsekvenser för Sverige genom att andra länders vilja till samarbete och informationsutbyte kring frågor av betydelse för Sveriges säkerhet påverkas negativt.

Det straffrättsliga skyddet för känsliga uppgifter som har betydelse för internationella samarbeten för fred och säkerhet av ifrågasvarande slag är varken heltäckande eller särskilt starkt (se avsnitt 12.2.1 ovan). Detta även med beaktande av att ett ökat beroende av internationell samverkan kan få till konsekvens 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. Spioneribestämmelsen är emellertid reserverad för förfaranden som på ett påtagligt sätt kan inverka negativt på Sveriges säkerhet i bemärkelsen rikets

oberoende eller bestånd.<sup>5</sup> Det innebär att uppgifter som endast har en medelbar betydelse för Sveriges säkerhet i huvudsak faller utanför spioneribestämmelsens – och därmed också övriga bestämmelser i 19 kap. BrB – tillämpningsområde.

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. Tvärtom är det otillfredsställande att spioneriliknande gärningar som tar sikte på dylika samarbeten i värsta fall helt kan falla utanför det straffbara området och i bästa fall enbart straffas som tjänstefel eller brott mot tystnadsplikt. Det straffrättsliga skyddet för sådana uppgifter är därtill betydligt svagare i Sverige än i övriga nordiska länder.

Spioneriliknande gärningar som tar sikte på internationella samarbeten för fred och säkerhet kan innebära avsevärd skada för det aktuella samarbetet, våra samarbetspartners och eventuella insatser. Förfarandet kan därigenom även skada Sverige – och ytterst Sveriges säkerhet – eftersom Sveriges säkerhet indirekt är beroende av säkerheten i andra länder och av ett internationellt samarbete som är framgångsrikt och effektivt. Sverige är också beroende av goda och förtroendefulla relationer med andra länder för att få del av information som kan ha betydelse för Sveriges säkerhet och för att få möjlighet att fullt ut delta i olika samarbeten för fred och säkerhet.

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

## 12.3 Grundläggande principer för kriminalisering

### 12.3.1 När bör kriminalisering ske?

Vilka kriterier som bör vara styrande för att en kriminalisering av ett visst beteende ska anses vara befogad behandlades av Åklagarutredningen – 90 i utredningens betänkande ”*Ett reformerat åklagar-*

---

<sup>5</sup> Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhets betänkande ”*Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet*” (SOU 2012:95), s. 206 f.

*väsentliga*” (SOU 1992:61). Enligt utredningen bör följande kriterier vara uppfyllda för att en kriminalisering ska anses vara befogad.

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Regeringen och riksdagen ställde sig i allt väsentligt bakom dessa kriterier.<sup>6</sup> Principerna har därefter hänvisats till bl.a. i lagstiftningssammanhang och vid olika debatter och diskussioner om kriminalisering.<sup>7</sup>

År 2011 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera och på nytt ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad.<sup>8</sup> Utredningen, som antog namnet Straffrättsanvändningsutredningen, överlämnade sitt betänkande *”Vad bör straffas?”* (SOU 2013:38) i juni 2013. En allmän utgångspunkt för Straffrättsanvändningsutredningens arbete var enligt direktiven att kriminalisering som metod för att försöka hindra överträdelser av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Ett skäl till detta är att en alltför omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte kan beivra alla brott på ett effektivt sätt. Ett annat skäl är att en kriminalisering innebär påtagliga inskränkningar i medborgarnas valfrihet och ingripande tvångsåtgärder mot dem som begår brott. Även vikten av att samhällets resurser används på ett ändamålsenligt sätt framhölls särskilt.

Straffrättsanvändningsutredningen fann att de skäl för en försiktig användning av straffrätten som Åklagarutredningen fram-

---

<sup>6</sup> Se prop. 1994/95:23, *”Ett effektivare brottmålsförfarande”*, bet. 1994/95:JuU2 och rskr. 1994/95:40.

<sup>7</sup> Se t.ex. Lernestedt, *”Kriminalisering – Problem och principer”*, 2003.

<sup>8</sup> Dir. 2011:31 och dir. 2012:133.

förde alltså gör sig gällande. Utredningen konstaterade också att de förhoppningar som Åklagarutredningen förde fram om ökad restriktivitet vid nykriminaliseringar inte har infriats och att sådan slentrianmässig kriminalisering som Åklagarutredningen kritiserade fortfarande förekommer i inte obetydlig omfattning. Skälen för detta kan enligt Straffrättsanvändningsutredningen sammanfattningsvis vara att Åklagarutredningens kriterier inte har beaktats i tillräcklig utsträckning vid nykriminaliseringar, att kriterierna är alltför vaga för att på ett verkningfullt sätt kunna begränsa användningen av straffrätt, att samhället har förändrats under de decennier som gått sedan Åklagarutredningen presenterade sina kriterier samt att Sveriges internationella förpliktelser på straffrättsområdet har ökat. Straffrättsanvändningsutredningen kom mot den bakgrunden fram till att följande kriterier, eller principer, bör gälla för att en kriminalisering ska anses vara befogad.

1. För att kriminalisering av ett beteende ska komma i fråga måste det tänkta straffbudet avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (godtagbart skyddsintresse).
2. För att kriminalisering ska komma i fråga måste det beteende som avses bli kriminaliserat kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.
3. Endast den som har visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen.
4. Kriminalisering av ett beteende kan inte komma i fråga om det finns något tillräckligt värdefullt motstående intresse.
5. Kriminalisering av ett beteende kan inte komma i fråga om det finns någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det önskade beteendet.

Straffrättsanvändningsutredningen stannade alltså för samma antal kriterier som Åklagarutredningen. Kriterierna skiljer sig dock åt till viss del. Kraven under punkterna 1–3 kan sägas motsvara det som i Åklagarutredningen samlades under ett kriterium, nämligen att det skulle vara fråga om en tillräckligt allvarlig gärning. För att undvika att frågan om vad som är en sådan tillräckligt allvarlig gärning reduceras till en ren uppfattning hos den som förordar kriminalisering,

har Straffrättsanvändningsutredningen konkretiserat begreppet. I kriterium nummer 5 ligger å andra sidan det som av Åklagarutredningen hade delats upp på flera kriterier, nämligen olika effektivitetshänsyn. Även om det inte följer direkt av kravet under punkten 5 måste det anses förutsatt både att det inte finns någon annan effektiv metod att komma till rätta med det oönskade beteendet och att en kriminalisering i sig kan antas vara effektiv i åtminstone någon utsträckning.

De kriterier för kriminalisering som Straffrättsanvändningsutredningen har tagit fram är dock endast principer och inte några absoluta regler. Det innebär att det kan vara befogat att i ett enskilt fall genomföra en kriminalisering trots att inte samtliga kriterier är uppfyllda. Som grundläggande förutsättningar för att få göra ett sådant undantag måste dock gälla att det finns mycket tungt vägande skäl för kriminaliseringen, att skälen redovisas tydligt samt att det verkligen klargörs att det är fråga om ett avsteg från principerna.<sup>9</sup>

För att möjliggöra en granskning av om en föreslagen kriminalisering är befogad måste förslaget, enligt Straffrättsanvändningsutredningen, innehålla en redovisning av både skälen för och konsekvenserna – ekonomiska och andra – av att använda denna sanktionsmetod. Det kravet framgår emellertid redan i dag av kommittéförordningen (1998:1474) och annan reglering som denna hänvisar till.

Sammantaget kan såväl Åklagarutredningens som Straffrättsanvändningsutredningens kriterier sägas betona såväl att det betende som ska kriminaliseras verkligen bör vara straffvärt (beteendet bör vara så allvarligt att kriminalisering med åtföljande bestraffning är en rimlig åtgärd) som att kriminalisering ytterst har ett preventivt syfte (det ska finnas skäl att anta att en kriminalisering har någon effekt). Den sistnämnda aspekten återspeglas i att det ofta anges att straffbud införs i preventivt syfte, dvs. för att de handlingar som straffbeläggs inte ska utföras. Tanken är alltså att straffbestämmelserna införs för att påverka och styra människors handlande på visst sätt och i en viss riktning.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Straffrättsanvändningsutredningens betänkande "Vad bör straffas?" (SOU 2013:38), s. 499.

<sup>10</sup> Lernestedt, "Kriminalisering – Problem och principer", 2003, s. 291.



### 12.3.2 Hur bör kriminalisering ske?

En grundläggande ram för hur kriminalisering ska ske sätts av legalitetsprincipen, som anger att straff inte bör dömas ut utan direkt stöd i skriven lag. Legalitetsprincipen ska säkerställa att rättssäkerheten garanteras genom att den ställer sådana krav på lagstiftningen att det därmed blir förutsebart för medborgarna vad som är en straffbar gärning och vad som inte är det. Ett brott är enligt definitionen i BrB en gärning som det är föreskrivet ett straff för (se 1 kap. 1 § BrB).

Legalitetsprincipen följer av 2 kap. 10 § första stycket RF, 1 kap. 1 § BrB och 5 § första stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (BrP). Redan innan principen lagfästes i svensk rätt hade den ett starkt stöd i Europakonventionen. I artikel 7 i Europakonventionen anges att ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet, som vid tidpunkten för dess utförande inte utgjorde ett brott enligt inhemsk eller internationell rätt.

Legalitetsprincipen såsom den uttrycks i 1 kap. 1 § BrB innebär också ett förbud mot analogisk tolkning av straffbud. Skälet till det är att de ingripanden som görs av statsmakten måste vara förutsebara och att gränserna för vad som är straffbart måste vara klarlagda på förhand. En del i detta, som är av särskild relevans vid hantering av frågor om kriminalisering, är även att den lagtext som finns på det straffrättsliga området inte får vara alltför allmänt hållen utan bör innehålla ett visst mått av precision vid beskrivningen av vad som är straffbart. Därmed inte sagt att den straffrättsliga lagstiftningen inte kan bli föremål för tolkning.

Ytterligare en viktig princip inom straffrätten är att endast den som haft förmåga eller tillfälle att rätta sig efter lagen kan straffas för att inte ha följt den, vilket följer av principen om personligt ansvar (den s.k. konformitetsprincipen).

För att ett brott ska föreligga måste alltid en otillåten gärning ha företagits. Vad som är en otillåten gärning beskrivs primärt i de enskilda straffbuden. Dessa innehåller ett antal rekvisit, som måste vara uppfyllda för att brottet i fråga ska föreligga. För att en otillåten gärning ska vara begången krävs också att det inte föreligger några omständigheter som gör gärningen tillåten (t.ex. att den begåtts i nöd eller nödvärn).

Att en otillåten gärning har företagits är emellertid inte tillräckligt för att ett brott ska föreligga, utan det krävs dessutom att gärningsmannen har personligt ansvar (skuld) för gärningen. I svensk rätt kan kravet på personligt ansvar uppfyllas genom uppsåt eller oaktsamhet. Av 1 kap. 2 § första stycket BrB följer att det för straffansvar normalt ställs krav på uppsåt hos gärningsmannen. En oaktsam gärning är straffbar endast om det är särskilt föreskrivet. Enligt den s.k. täckningsprincipen krävs att det råder en viss överensstämmelse mellan den otillåtna gärningen och gärningsmannens uppsåt eller oaktsamhet. Något förenklat kan sägas att det krävs att gärningsmannens uppsåt eller oaktsamhet omfattar åtminstone huvuddragen av det händelseförlopp som utgör gärningen.

När det väl har beslutats att ett visst beteende ska beläggas med straff måste det även bestämmas hur straffhotet ska utformas. I svensk rätt utgörs straffen av böter på visst belopp eller fängelse på viss tid. Varje gärning tilldelas ett abstrakt straffvärde som visar hur straffvärd lagstiftaren anser att gärningen är. Utgångspunkten för all kriminalisering är att vissa värden är angelägna att skydda och straffskalans omfattning visar statsmaktens syn på hur straffvärt det intresseintrång är som omfattas av ett visst lagrum. När straffskalan bestäms bör den vara väl avvägd och gärningstyper med ungefär samma straffvärde bör få ungefär samma straffskala.

Inom det spann som anges i straffbudet kan domstolen sedan i det enskilda fallet bestämma vilket konkret straffvärde en gärning har i det enskilda fallet, dvs. hur straffvärd just den gärning som är under domstolens bedömning är.

## 12.4 Är en kriminalisering befogad?

### 12.4.1 En nykriminalisering kräver starka skäl

En viktig fråga vid överväganden om ett visst förfarande ska straffbeläggas är om skälen för kriminalisering är så starka att de motiverar ett utvidgat straffansvar. Eller, annorlunda uttryckt, om problemet är sådant att det bör lösas straffrättsligt eller om det finns andra möjligheter att lösa det. Alternativa sanktioner och andra möjligheter att komma till rätta med problemet måste också övervägas. Dessutom bör övervägas vilken effekt en utökad kriminalisering skulle få. Det ska också finnas resurser för att utreda brottet

och att identifiera den som ligger bakom överträdelsen. Dessutom ska det vara möjligt att bevisa brottet.

#### 12.4.2 En kriminalisering skulle avse ett godtagbart skyddsintresse

**Bedömning:** En kriminalisering av spioneriliknande gärningar som tar sikte på känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i grundar sig ytterst på intresset av att värna Sveriges säkerhet. Detta utgör i högsta grad ett godtagbart skyddsintresse.

För att en kriminalisering ska vara befogad ska den avse ett godtagbart skyddsintresse. Som vi konstaterat i avsnitt 12.2.4 skulle ett röjande av känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i kunna skada Sveriges förhållande till annan stat eller sammanslutning allvarligt och i förlängningen även Sveriges säkerhet. Det beteende man vill kriminalisera ska alltså kunna orsaka skada eller fara för skada på det identifierade skyddsintresset. En kriminalisering av ett röjande av uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i skulle ytterst grunda sig på ett intresse av att värna Sveriges säkerhet. Detta utgör i högsta grad ett godtagbart skyddsintresse.

#### 12.4.3 De alternativ till kriminalisering som finns är inte tillräckliga

**Bedömning:** De alternativ till kriminalisering som finns, bl.a. säkerhetsskyddsarbete, förändringar i sekretesslagstiftningen, skadeståndsskyldighet och arbetsrättsliga sanktioner, är inte tillräckliga för att lösa problemen med spioneriliknande gärningar som tar sikte på känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i.

*Kan röjande av känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i förhindras genom säkerhetsskyddsåtgärder?*

Som vi redogjort för i kapitel 7 avses med säkerhetsskydd skydd mot brott som kan hota rikets säkerhet, skydd av hemliga uppgifter som rör rikets säkerhet och skydd mot terrorism. Bestämmelser om säkerhetsskydd finns i säkerhetsskyddslagen (1996:627), säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) samt i föreskrifter och allmänna råd som meddelas av Säkerhetspolisen och Försvarsmakten för sina specifika ansvars- och tillsynsområden. En myndighet kan också meddela egna föreskrifter inom sitt verksamhetsområde om verkställigheten av säkerhetsskyddslagen.

Säkerhetsskydd innebär att myndigheter och andra som säkerhetsskyddslagstiftningen gäller för ska vidta åtgärder till skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet. Säkerhetsskyddet omfattar också skydd mot terroristbrott, även i de fallen brotten inte hotar rikets säkerhet. Verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen ska ha det säkerhetsskydd som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter. Skyddsvärda resurser ska regelbundet inventeras i en säkerhetsanalys, kopplade till hot, risk och sårbarhet.

Säkerhetsskyddet ska förebygga att:

1. Uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informationssäkerhet).
2. Obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till uppgifter som avses i punkt 1 eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (tillträdesbegränsning).
3. Personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprovning).

Säkerhetsskyddet ska även i övrigt förebygga terrorism. Utbildning och kontroll är andra viktiga delar i det förebyggande säkerhetsskyddsarbetet.

Informationsspridning och kontakter med personer som innehar känslig information utgör också en viktig del av Säkerhetspolisens preventiva arbete. En väsentlig del i arbetet med att förebygga och

avslöja spioneri och olovlig underrättelseverksamhet är att leta efter hittills okända underrättelseaktiviteter. En av metoderna som används kallas omvänd målsökning. Säkerhetspolisen identifierar skyddsvärda verksamheter i det svenska samhället som skulle kunna vara föremål för intresse från andra länders underrättelsetjänster. Sårbarheten hos dessa verksamheter minskar genom att Säkerhetspolisen bygger kontaktnät och informerar om underrättelsehot och riskerna för att verksamheten blir utsatt för spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet. Sådana informationsåtgärder kan utgöra ett effektivt medel för att förebygga olovlig underrättelseverksamhet, men åtgärderna har endast betydelse under en begränsad del av händelseförloppet och innan en person har låtit sig värvas som agent.<sup>11</sup> Att oönskade beteenden till viss del kan förhindras på annat sätt än genom kriminalisering kan utgöra skäl mot det senare. Även om förebyggande åtgärder spelar en viktig roll kan emellertid sådana åtgärder inte fullt ut kompensera en kriminalisering av ett röjande av sådana känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Säkerhetsskydd tar tid att organisera och bygga upp. Åtgärder måste ofta planeras långt i förväg. Då åtgärderna har införts kan de vara mycket kostsamma och tidsödande att förändra eller förbättra i efterhand. Det är inte ovanligt att det krävs beslut om säkerhetsskyddslösningar som ska vara verksamma i 10 till 20 år, ibland ännu längre. Utifrån dagens konkreta och potentiella säkerhetshot kan det därför vara svårt att utforma ett väl anpassat säkerhetsskydd. Ett avgörande problem är att det är mycket svårt att säga något om hur de hot som Sverige ställs inför kommer att se ut på lång sikt. Hotbildsförändringar kan orsakas av politiska ställningstaganden på nationell nivå och EU-nivå, och kan även vara orsakade av en oförutsägbar händelseutveckling såväl nationellt som internationellt. Dessa förändringar kan visserligen pågå under lång tid och ha en viss grad av förutsägbarhet, men ofta sker förändringar i hotbilden plötsligt och oväntat.<sup>12</sup> Säkerhetsskyddet är därför, när det gäller att förhindra röjandet av känsliga uppgifter i

---

<sup>11</sup> Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhets betänkande ”Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet” (SOU 2012:95), s. 276.

<sup>12</sup> Säkerhetspolisen, ”Säkerhetsskydd – en vägledning”, s. 8.

internationellt samarbete för fred och säkerhet, ett komplement men inte ett alternativ till straffrättsliga sanktioner.

*Skulle förändringar i offentlighets- och sekretesslagen vara en tillräcklig åtgärd?*

Känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet kan, som vi tidigare redogjort för, omfattas av sekretess i OSL, t.ex. utrikessekretess (15 kap. 1 § OSL), försvarssekretess (15 kap. 2 § OSL) och sekretess till skydd för underrättelseverksamhet (18 kap. 2 § OSL). Svensk personal som deltar i ett internationellt samarbete för fred och säkerhet omfattas emellertid i åtskilliga hänseenden endast av de i tjänstgöringslandet gällande sekretessreglerna. Av 1 kap. 1 § OSL följer nämligen att tystnadsplikten enligt lagen endast gäller i det allmännas verksamhet. För att tystnadsplikten enligt OSL ska kunna göras generellt tillämplig på sådan svensk personal som deltar i olika internationella samarbeten för fred och säkerhet krävs en utvidgning av lagens tillämpningsområden till annat än det allmännas verksamhet. Konsekvenserna av en sådan utvidgning skulle enligt vår mening vara svår att överblicka. En utvidgning av det slaget torde också leda till vissa gränsdragningsvårigheter. Till detta kommer att svensk personal som deltar i internationella samarbeten för fred och säkerhet redan i dag har tystnadsplikt, om än enligt de i tjänstgöringslandet gällande sekretessreglerna. Enligt vår bedömning torde det inte ha någon avgörande betydelse för den enskilde om röjandet strider mot svenska sekretessbestämmelser eller sekretessbestämmelser i tjänstgöringslandet. Effekten av en utvidgning av tystnadsplikten i OSL till att också avse svensk personal som deltar i internationella samarbeten för fred och säkerhet skulle, enligt vår mening, därmed vara mycket begränsad och inte utgöra ett alternativ till straffrättsliga sanktioner.

*Kan krav på skadestånd vara ett tillräckligt alternativ?*

En gärning som innefattar en obehörig informationshantering kan, som vi redogjort för i avsnitt 6.5 och 6.6, även medföra andra än straffrättsliga konsekvenser för den enskilde. En sådan hantering

kan t.ex. grunda skadeståndsskyldighet för personen som röjt uppgiften. Som exempel kan nämnas att obehöriga förfaranden med företagshemligheter är sanktionerade med straffansvar och skadeståndsskyldighet, se vidare om detta i avsnitt 6.6.2. I 6–8 §§ lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter finns bestämmelser om skadeståndsansvar för vissa personer som uppsåtligen eller av oaktsamhet utnyttjar eller röjer en näringsidkares företagshemlighet. Skadeståndsskyldighet enligt bestämmelserna åligger den som har anförtrotts en företagshemlighet i förtroende i samband med en affärsförbindelse, arbetstagare som fått del av en företagshemlighet hos arbetsgivaren i sin anställning och den som utnyttjar eller röjer en företagshemlighet som, enligt vad han eller hon bör inse, har angripits enligt lagen. Enligt vår mening kan emellertid risken för att drabbas av skadeståndsansvar vid ett röjande av känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som här avses knappast ha någon effekt när det gäller att motverka sådana spioneriliknande gärningar. Skadestånd är därför inte heller här ett alternativ till straffrättsliga sanktioner.

### *Kan arbetsrättsliga sanktioner vara en tillräcklig åtgärd?*

En gärning, som innefattar en obehörig informationshantering, kan även medföra olika arbetsrättsliga sanktioner för den enskilde 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 i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Enligt 14 och 15 §§ LOA kan en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen meddelas disciplinpåföljderna varning eller löneavdrag för tjänsteförseelsen. Enligt vår bedömning torde inte heller risken för arbetsrättsliga sanktioner såsom varning, löneavdrag eller uppsägning motverka sådana spioneriliknande gärningar som tar sikte på känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i annat än i en mycket begränsad utsträckning. Inte heller sådana sanktioner kan därför ses som ett alternativ till en straffrättslig reglering.

#### 12.4.4 En straffsanktion skulle utgöra ett effektivt medel för att motverka oönskade gärningar

**Bedömning:** Det finns anledning att anta att en straffsanktion utgör ett effektivt medel för att motverka spioneriliknande gärningar som tar sikte på känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i.

För att en ny eller utökad kriminalisering ska vara befogad bör det stå klart att den kommer att utgöra ett effektivt medel för att motverka ett oönskat beteende. Det beteende som man vill motverka med en kriminalisering av röjandet av känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i är spioneriliknande gärningar som riskerar att allvarligt försämra Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation och ytterst hotar att skada Sveriges säkerhet. Det finns enligt vår bedömning anledning att utgå från att en kriminalisering skulle kunna verka brottsavhållande på samma sätt som måste antas vara fallet med spioneribrottet.

#### 12.4.5 Rättsväsendets resurser

**Bedömning:** Det finns stor anledning att ta samhällets resurser i anspråk för att beivra spioneriliknande gärningar som tar sikte på känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i.

En kriminalisering medför alltid ett behov av resurser för att utreda och lagföra brottet. Det måste därför övervägas om det är befogat att ta samhällets resurser i anspråk för att utreda och lagföra det brott som man vill införa. Som utgångspunkt bör gälla att det alltid är befogat att ta samhällets resurser i anspråk för att bekämpa mycket allvarlig brottslighet.

Ett röjande av känsliga uppgifter som förekommer inom ramen för internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i riskerar, som flera gånger nämnts, att skada Sveriges relationer till annan stat och mellanstatlig organisation. Härigenom



skulle också de svenska möjligheterna att upprätthålla den nationella säkerheten kunna försämrats. Det finns alltså stor anledning att ta samhällets resurser i anspråk för att beivra spioneriliknande gärningar som tar sikte på känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet av här avsett slag. Den bedömningen menar vi ska gälla alldeles oavsett om antalet lagföringar kan förväntas bli många eller få med anledning av den utökade kriminaliseringen.

#### 12.4.6 Sammanfattning bedömning

**Bedömning:** En straffbestämmelse som förbjuder röjande av känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i ger skydd mot sådana gärningar. En reglering signalerar också för andra länder och samarbetspartners att vi ser allvarligt på dessa gärningar. En kriminalisering av sådana spioneriliknande gärningar är därmed befogad.

Sammantaget är det vår bedömning att det finns behov av en förändrad straffrättslig reglering. Vi har i det sammanhanget – i enlighet med vad direktiven anvisar – även beaktat eventuella effekter av åtgärder som inte är av straffrättslig natur, såsom säkerhetsskyddsarbete, förändringar i sekretesslagstiftningen, skadeståndsskyldighet och arbetsrättsliga sanktioner. Syftet med att kriminalisera ett röjande av känsliga uppgifter, som hanteras inom ramen för ifrågavarande slag av internationella samarbeten, är – på samma sätt som med all annan kriminalisering – att motverka förekomsten av densamma. Även om antalet fall inte förefaller vara stort, är handlandet så allvarligt och straffvärt att en kriminalisering ändå får anses befogad. Överhuvudtaget är uppdragade brott enligt 19 kap. BrB mot Sveriges säkerhet inte stort. På samma sätt förhåller det sig med liknande brott i med oss jämförbara länder. Uppenbart är att det förhållandet inte kan tas till intäkt för att en kriminalisering av denna typ av brottslighet är obefogad.

Vid vår jämförelse av lagstiftningen i andra länder till skydd för uppgifter som förekommer inom ramen för internationella samarbeten för fred och säkerhet som finns redovisad i kapitel 11 har vi

kunnat konstatera att samtliga länder som vi studerat – Tyskland möjligen undantaget – har ett betydligt starkare straffrättsligt skydd för sådana uppgifter än vad Sverige har. En konsekvens av att införa en straffrättslig reglering av spioneriliknande gärningar som riskerar att förstöra Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation är att det signalerar till våra samarbetspartners att även Sverige ser allvarligt på dessa gärningar.

## **12.5 En ny straffbestämmelse för spioneri i samband med internationella samarbeten för fred och säkerhet**

### **12.5.1 Utgångspunkter för kriminaliseringen**

Vi har i avsnitten ovan argumenterat för varför Sveriges deltagande i internationella samarbeten för fred och säkerhet är viktigt för Sverige samt granskat tänkbara alternativ till en kriminalisering av röjandet av uppgifter som hanteras inom ramen för sådana samarbeten. Några likvärdiga alternativ har vi inte funnit, och vi har inte heller kunnat finna några beaktansvärda skäl som talar emot en kriminalisering. Kriminaliseringen motiveras framförallt av hänsyn till Sveriges säkerhet och vilar därmed på samma grund som bestämmelserna i 19 kap. BrB. Straffbestämmelserna i 19 kap. BrB syftar till att skydda intressen av grundläggande betydelse för Sverige. Ändamålet är ytterst att åstadkomma ett skydd mot yttre hot som kan hota Sveriges oberoende och bestånd. Skyddsintressets betydelse kan således motivera en relativt omfattande kriminalisering.

Med hänsyn till de värden som den straffrättsliga regleringen ska skydda är det viktigt att den har en ändamålsenlig utformning. Den måste uppfylla sitt syfte och fungera effektivt och inte innebära en större begränsning av yttrande- och informationsfriheten än vad som är nödvändigt med hänsyn till straffbestämmelsernas ändamål. Andra utgångspunkter är naturligtvis att lagstiftningen ska vara lättillgänglig och ha förutsättningar att stå sig över tid. I det följande redogör vi närmare för våra övervägande i denna del.

## 12.5.2 Lagteknisk lösning och rubricering

**Förslag:** En ny straffbestämmelse införs i 19 kap. BrB. Bestämmelsen ska omfatta spioneri avseende hemliga uppgifter rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation (utlandsspioneri). Straffbestämmelsen ska endast tillämpas om förfarandet inte uppfyller rekvisiten i spioneribestämmelsen i 19 kap. 5 § BrB. För brottet ska gälla en straffskala som innebär att fängelse i högst fyra år kan dömas ut.

En förändring av den straffrättsliga regleringen bör enligt vår mening ske genom att en ny särskild straffbestämmelse införs i 19 kap. BrB. Bestämmelsen bör utformas med spioneribestämmelsen som förebild och omfatta spioneriliknande gärningar som avser hemliga uppgifter rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Brottet kan lämpligen benämnas *utlandsspioneri*. Straffansvar bör endast komma ifråga när spioneribestämmelsen inte är tillämplig på förfarandet, vilket uttryckligen bör framgå av lagtexten. Liksom vid spioneri ska ett krav på avsiktssått att gå främmande makt tillhanda gälla för straffansvar för utlandsspioneri. Vi föreslår även en grov variant av brottet, se mer om detta i avsnitt 12.5.4.

Förslaget omfattar vidare en kriminalisering av sådana uppsåtliga gärningar där gärningsmannen saknat avsikt att gå en främmande makt eller sammanslutning tillhanda samt av grovt vårdslösa förfaranden. För straffansvar ska i dessa fall samma krav gälla som vid obehörig befattning med hemlig uppgift respektive vårdslöshet med hemlig uppgift, se vidare om detta i avsnitt 12.5.6. Försök, förberedelse, stämpling, oaktsam medverkan till brott och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott ska enligt förslaget vara kriminaliserat i samma utsträckning som i dag gäller för spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift, se mer om detta i avsnitt 12.5.7. Även i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bör det finnas en motsvarande reglering, se vidare om detta i avsnitt 12.6.3 och 12.6.4.

### 12.5.3 Närmare om straffbestämmelsens tillämpningsområde

#### Skyddsintresset

En utvidgad kriminalisering motiveras av det svenska behovet av att samarbeta med andra länder och mellanfolkliga organisationer och grundar sig ytterst på ett intresse av att värna Sveriges säkerhet. Det mest ändamålsenliga skyddsintresset för en sådan reglering är *Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation*. Endast gärningar som kan äventyra eller försämra Sveriges utrikesrelationer bör omfattas av kriminaliseringen. Ett krav på att gärningen kan medföra men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation sätter Sveriges nationella intressen i förgrunden. En sådan reglering överensstämmer med nuvarande systematik beträffande brotten mot Sveriges säkerhet och stämmer väl med hur Norge, Finland och Danmark valt att skydda uppgifter av förevarande slag. Att knyta menbedömningen till *ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i* (jfr motsvarande förslag i SOU 2012:95<sup>13</sup>) hade inte på samma sätt inneburit att Sveriges säkerhet satts i fokus och därför sämre svarat mot syftena bakom en spionerilagstiftning. Tröskeln för vad som skulle utgöra en straffbar handling hade förmodligen också blivit lägre eftersom skada för samarbetet eller insatsen inte i alla situationer behöver innebära en skada för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Såsom nämnts är det av oss föreslagna brottet utlandsspioneri och till detta anknytande brott avsedda att vara subsidiära i förhållande till spioneri och till detta relaterade brott.

#### 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 vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges

<sup>13</sup> Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhets betänkande "Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet – Ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet" (SOU 2012:95).

förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Även det förhållandet att någon obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar en sådan uppgift som avses i straffbestämmelsen bör omfattas av regleringen.

### En begränsning till hemliga uppgifter

Vi har – till skillnad från vad som gäller vid spioneri – valt att begränsa det straffbara området till gärningar som innebär befattning med hemliga uppgifter, dvs. uppgifter som normalt omfattas av sekretess enligt OSL, eller någon annan författning. I första hand torde utrikessekretessen enligt 15 kap. 1 § OSL och försvarssekretessen enligt 15 kap. 2 § OSL komma i fråga, men uppgifter av det slag som det här är fråga om kan även omfattas av andra sekretessregler såsom exempelvis sekretess till skydd för underrättelseverksamhet m.m. enligt 18 kap. 2 § OSL.

För straffansvar krävs inte att uppgiften faktiskt har hanterats i en verksamhet som omfattas av OSL eller att den som vidarebefordrar uppgiften lyder under en tystnadsplikt, så länge uppgiften skulle ha omfattats av en sekretessbestämmelse om den förekommit i det allmännas verksamhet. Det innebär att en uppgift av hemlig natur i privat verksamhet eller i en internationell militär insats etc. som inte är att hänföra till svensk myndighetsutövning kan falla under det straffbara området. Tillämpningen av straffbestämmelsen är alltså inte beroende av en formell sekretessprövning enligt OSL. Det utgör inte heller en formell förutsättning för straffansvar att uppgiften har hanterats som hemlig i verksamheten. Däremot krävs att gärningsmannens uppsåt omfattar även att uppgiften rörde ett hemligt förhållande. Det innebär att straffansvar i praktiken torde aktualiseras främst när det är fråga om uppgifter som har hemlighållits i verksamheten och det har kommit till uttryck på något sätt. I de fall uppgiften – trots att den i och för sig är sekretessreglerad – hanterats som en öppen uppgift i verksamheten torde det i regel brista i uppsåt hos gärningsmannen.

Begränsningen till uppgifter av hemlig natur innebär att det redan i dag finns betydande restriktioner beträffande möjligheterna att sprida uppgifterna för publicering i grundlagsskyddade medier. Det framgår bl.a. av 7 kap. 3 § punkterna 2 och 3 samt 7 kap. 5 §

punkterna 1 och 2 TF liksom av 5 kap. 3 § punkterna 2 och 3 YGL. Den föreslagna ansvarsregeln torde redan härigenom inte innebära någon stor förändring ur tryckfrihets – och yttrandefrihetssynpunkt. Att till skillnad från vad som gäller för straffansvar för spioneri enligt 19 kap. 5 § BrB nu begränsa det straffbara området till uppgifter som omfattas av sekretess är också ett sätt att precisera straffansvaret och öka förutsebarheten för utfallet av en ansvarsprövning.

### **Ett krav på avsiktsuppsåt 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 avsiktsuppsåt. Med avsiktsuppsåt avser vi detsamma som direkt uppsåt. Till skillnad från vad som i dag gäller för spioneri har vi inte funnit lämpligt att begränsa det straffbara området till att omfatta fall där gärningsmannens direkta avsikt varit att gå en *främmande makt* tillhanda. De grupperingar som vanligen verkar i områden för sådana internationella fredsfrämjande insatser som Sverige deltar i, och som på ett eller annat sätt berörs av den konflikt som motiverar insatsen, torde inte alltid falla 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. Med begreppet *främmande sammanslutning* avses därmed en gruppering som representerar ett motstående intresse men som inte nödvändigtvis behöver utgöra en främmande makt. För att straffbestämmelsen ska vara tillämplig fordras att det är fråga om en aktör som intar en maktposition. Det krävs emellertid inte att grupperingen är organiserad på visst sätt för att den ska falla under begreppet. Som exempel på vad som kan omfattas av begreppet kan nämnas UCK-gerillan i Kosovo, krigsherrar i Afghanistan och Al-shabab i Somalia.

Skälen för att låta straffbestämmelsen även omfatta förfaranden som innebär att någon medvetet lämnar uppgifter till en främ-

mande sammanslutning gör sig även gällande när det gäller övriga bestämmelser i 19 kap. BrB som här är aktuella (spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift). Av denna anledning och i syfte att nå en logisk och konsekvent lagstiftning bör därför även dessa bestämmelser utvidgas så att också de omfattar fall där gärningsmannens avsikt varit att gå en främmande sammanslutning tillhanda.

### **Krav på allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation**

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 ett allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Med begreppet *mellanfolklig organisation* avses detsamma som i 2 kap. 7 a § BrB. Av förarbetena till bestämmelsen (prop. 1984/85:156) framgår att med mellanfolkliga organisationer avses självständiga rättssubjekt enligt folkrätten. Dessa organisationer är i allmänhet sammanslutningar av stater, såsom exempelvis FN, EU, Nato och OSSE.<sup>14</sup>

Rekvisitet allvarligt men hindrar att annat än allvarliga handlingar kan medföra straffansvar. Uttrycket *allvarligt men* innebär även att det för straffansvar ställs högre krav än att gärningen, så som exempelvis uttrycks i 15 kap. 1 § OSL, ska störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser. En förutsättning för straffansvar är alltså att det rör sig om uppgifter av sådan betydelse att ett röjande kan få allvarliga konsekvenser för förhållandet till det samverkande landet eller den mellanfolkliga organisationen. Tänkbara exempel på sådana konsekvenser är att det inträffade kan medföra att Sverige stängs ute från fortsatt samarbete eller inte längre får delta i utbytet av hemlig information. Det bör betonas att det föreslagna brottet är ett faredelikt. Därför bör större avseende fästas vid karaktären hos de röjda uppgifterna än uttalanden av berört land eller mellanfolklig organisation med anledning av det inträffade. I exempen

---

<sup>14</sup> Prop. 1984/85:156, "om ändring i brottsbalken (tillämpligheten av svensk lag i vissa fall)", s. 14.

under avsnitt 11.6.1 och 11.6.2 ovan skulle alltså uttalanden från berörda länder inte behöva utesluta ett straffrättsligt ansvar enligt vårt förslag om utlansspioneri och anknyttande brott. Framhållas bör också att det är den svenska bedömningen av det möjliga menet som ska gälla. Det organ som från svensk sida deltagit i samarbetet torde normalt vara bäst skickat att bedöma konsekvenserna av att uppgifter röjts genom ett handlande som kan läggas svensk personal till last. Även med beaktande av detta torde det vid menbedömningar vara nödvändigt att inhämta bedömningar från annat håll.

Om uppgifterna innebär att brottsliga eller oegentliga förfaranden avslöjas, som t.ex. var fallet då den svenske FN-tjänstemannen Anders Kompass avslöjade att allvarliga brott begåtts av FN-personal, bör den typen av avslöjanden inte anses kunna allvarligt skada Sveriges förhållande till berört land eller mellanfolklig organisation även om interna sekretessregler åsidosatts och avslöjandena vållat irritation inom berört organ. I sammanhanget bör nämnas att kravet på att ett röjande av hemliga uppgifter ska ske obehörigen för att medföra straffansvar även utesluter att brottsanmälningar till behörigt organ, t.ex. Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, träffas av straffbestämmelsen.

Begreppet allvarligt men stämmer även väl med den indelning i fyra säkerhetsskyddsklasser och mot dem svarande skadegrader som i dag används av Försvarsmakten och föreslås ingå i en ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25)<sup>15</sup>. Dessa är i stigande ordning: *begränsad*, svarande mot en *ringa skada*, *konfidentiell*, svarande mot en *inte obetydlig skada*, *hemlig*, svarande mot en *allvarlig skada* samt *kvalificerat hemlig* svarande mot en *synnerligen allvarlig skada*. Vårt förslag anknyter till allvarlig skada, vilket gör att de två högsta graderna skulle falla under det straffrättsliga ansvaret. Att låta även de två lägre graderna av skada/men omfattas av ett straffansvar för allvarligt brott anser vi när det gäller enstaka uppgifter skulle föra alltför långt och inte stämma med vår syn på vilka gärningar som bör falla under straffansvaret. I så fall torde andra begränsningar behöva införas. Menbedömningen måste naturligtvis ta sikte på den effekt som ett röjande av uppgifterna medför. Redan i dag torde hos myndigheter som Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och MSB

---

<sup>15</sup> Se Utredningen om säkerhetsskyddslagens betänkande "En ny säkerhetsskyddslag" (SOU 2015:25) s. 55 ff. och s. 329 ff.



finnas erfarenhet att göra bedömningar av men med anknytning till dessa säkerhetsskyddsklasser. Vi anser det därför fördelaktigt att knyta an till dessa etablerade begrepp. Av det skälet avstår vi också från att använda tänkbara alternativ till allvarligt men som exempelvis avsevärt men eller betydande men.

### Närmare om bedömningen om allvarligt men

Med *förhållande till* avses länken mellan Sverige och en annan stat eller mellanfolklig organisation. Denna länk är ytterst en del av Sveriges säkerhet och tredje parts säkerhet samtidigt som den ligger mellan Sverige och tredje part. En skada på denna länk innebär därför att Sverige lider skada, tredje part lider skada och/eller att den mellanfolkliga organisation vi är en del av lider skada. Skada på denna länk måste för att den ska anses vara *allvarlig* ha större magnitud än ”stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet” enligt 15 kap.1 § OSL.

Generellt handlar Sveriges samarbete för fred och säkerhet om att uppnå och vidmakthålla en politisk, ekonomisk, infrastrukturell, civil eller militär, försörjningsmässig eller annan styrkeprojektionsförmåga visavi antagonister som är större än vad Sverige skulle klara av på egen hand. Om det finns fara för att denna *gemensamma*<sup>16</sup> styrkeprojektionsförmåga och därmed direkt eller indirekt vår och/eller tredje parts handlingsfrihet påtagligt begränsas så är menet att betrakta som *allvarligt*. Menet är allvarligare än risken för en mer eller mindre kortvarig störning i de diplomatiska förbindelserna. En gärning som riskerar att medföra ett långvarigt avbrott i Sveriges mellanstatliga förbindelser innebär däremot ett mer permanent gemensamt förmågebortfall varför menet torde vara att betrakta som *allvarligt*. Grunden för detta resonemang är den av riksdag och regering formulerade säkerhetspolitiken vars fundament är den s.k. solidaritetsprincipen: Sverige ska uppnå fred och säkerhet tillsammans med andra likasinnade stater, dvs. *gemensam* säkerhet.

Sekretessprövning av en viss information innebär i praktiken att man gör en förtida menbedömning. Med hänsyn till vilka omständigheter ska denna information betraktas som hemligt? Vilken

---

<sup>16</sup> Ovan nämnda länk är det gemensamma.

skulle skadan vara om den kom främmande makt eller sammanslutning tillhanda? Givet att vårt förslag till ny bestämmelse avseende utlandsspioneri kan omfatta uppgifter som omfattas av utrikes-, försvars-, underrättelse- och förundersökningssekretess m.fl. sekretessbestämmelser går en första skiljelinje, beträffande bedömningen huruvida menet ska anses vara *allvarligt* eller inte, vid vilka sekretessregler som det rör sig om. När röjandet omfattar uppgifter som träffas av utrikes-, försvars- eller underrättelsesekretess (15 kap. 1 och 2 §§ och 18 kap. 2 § OSL) som på ett påtagligt sätt kan röra den gemensamma säkerheten ökar sannolikheten för att det föreligger risk för ett allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation.

I fallet med information som omfattas av 15 kap. 2 § OSL torde ett röjande av sådan information ofta leda till fara för att den gemensamma militära eller totalförsvarsrelaterade förmågan påverkas negativt vilket i sin tur kan medföra ett *allvarligt* men för det skyddade intresset.

Beträffande information som omfattas av 18 kap. 2 § OSL torde uppgifterna ofta komma att handla om civila eller militära källor, underrättelsemetoder, bearbetningskapacitet och över huvud taget existensen av samarbeten eller underrättelseinhämtning vilket i sin tur kan leda till fara för gemensam förmågenedsättning eller bortfall i händelse av att uppgifterna röjs. Det är givet att det i sådana fall kan röra sig om ett *allvarligt* men för det skyddade intresset.

När det gäller uppgifter som omfattas av utrikes- och förundersökningssekretess (15 kap. 1 § och 18 kap. 1 § OSL) är det nödvändigt att beakta den underliggande informationen. Om en förundersökning handlar om förhållanden som i sin tur rör uppgifter som omfattas av försvars- eller underrättelsesekretess kan det göra att menet är att betrakta som *allvarligt*. När det gäller uppgifter som omfattas av utrikessekretess (15 kap. 1 § OSL) måste man liksom i föregående fall beakta vilken typ av information som röjts, dess känslighetsgrad, vilken typ av skada som skulle kunna uppstå samt antagonistens förmåga att exploatera den inhämtade informationen. Det sistnämnda var något som Stockholms tingsrätt och Svea hovrätt beaktade i en dom rörande flyktingspionage 2010<sup>17</sup>. Det

---

<sup>17</sup> Se Stockholms tingsrätt dom av den 8 mars 2010 i mål nr B 8976-09 och Svea hovrätts dom av den 17 september 2010 i mål nr B 2575-10. Tingsrätten argumenterade på följande sätt:

faktum att agenten gick Kina, en totalitär stormakt, tillhanda bidrog till att domstolarna bedömde brottet som *grovt* (allvarligt). Exemplet ger stöd för att det kan röra sig om ett allvarligt men när röjandet tjänat en stormakt som inte fullt ut respekterar mänskliga rättigheter och som dessutom har resurser att genomdriva sin politik. Argumentationen har också relevans när det gäller att bedöma om ett grovt brott föreligger enligt vårt förslag, se avsnitt 12.5.4 nedan.

Utrikessekretessen kan ofta avse politisk information av olika slag. Genom Sveriges samarbete för fred och säkerhet skaffar vi oss en politisk, ekonomisk, civil eller militär handlingsfrihet och förmåga att i förlängningen gagna Sveriges säkerhet. För att detta samarbete och den positiva effekten av detta ska vidmakthållas krävs insyn och påverkansmöjligheter i olika samarbetsforum. Om denna insyn eller påverkansmöjlighet riskerar att begränsas eller försvinna till följd av att Sverige inte förmått skydda viktig hemlig information innebär det också att Sveriges handlingsfrihet begränsas. Det kan givetvis utgöra ett *allvarligt* men för det skyddade intresset. Som ett belysande exempel kan fallet med UD-tjänstemannen från 2002 tjäna (se avsnitt 5.9.1). Enligt vår mening skulle förutsättningarna att väcka åtal ha varit helt annorlunda med våra förslag. Därmed inte sagt att utgången, med hänsyn till bl.a. bevisfrågor, skulle ha blivit en fällande dom.

I samband med Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet arbete med betänkanudet ”*Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet – Ett förstärkt skydd för*

---

”Är brottet grovt? Åklagaren har gjort gällande att brottet bör bedömas som grovt brott enligt 19 kap 10 § tredje stycket brottsbalken eftersom det rör sig om en verksamhet som varit satt i system, pågått under lång tid i yrkesmässiga former och kan ha orsakat eller komma att orsaka ett stort antal personer allvarlig skada samt då den främmande makten varit och är en mycket resursstark totalitär stormakt. Tingsrätten gör följande överväganden i denna del. [Den åtalade] har under lång tid bedrivit en verksamhet av betydande omfattning. Även om de uppgifter han anskaffat och överlämnat tagna var för sig kan synas tämligen triviala och dessutom i vissa fall vara offentligt tillgängliga kan verksamheten, som inneburit att [Den åtalade] infiltrerat exiluigureras högsta politiska ledning, som sådan ha orsakat eller komma att orsaka betydande skada för uigurer i och utom Kina. Straffbestämmelsen syftar emellertid inte enbart till att skydda enskilda personer eller grupper av personer utan också till att förhindra att en utländsk makt etablerar ett underrättelsenät i riket som kan användas även för annat spionage än sådant som riktar sig mot flyktingar. Detta är förklaringen till att straffbestämmelsen har tagits in i det kapitel i brottsbalken som behandlar brott mot rikets säkerhet. I det nu nämnda avseendet har det funnits en risk för skada som gått utöver det rena flyktingspionaget. Risken för skada har varit särskilt stor eftersom underrättelseverksamheten tjänat en stormakt som inte fullt ut respekterar mänskliga rättigheter och som dessutom har resurser att genomdriva sin politik. De nu anförda omständigheterna gör att brottet ska bedömas som grovt.”

*Sveriges säkerhet*” (SOU 2012:95) tog Säkerhetspolisen fram en promemoria som bl.a. handlade om i vad mån förluster av politisk information skulle kunna medföra ett men för den nationella säkerheten. Promemorian har omarbetats för att uppfylla behoven i vår utredning. Resonemanget inleds med en redovisning av det hot som föreligger mot politisk information och annan information som hanteras av Regeringskansliet, riksdagen och svenska myndigheter. Därefter följer en beskrivning av möjliga eller påvisbara konsekvenser av förluster av sådan information. Promemorian redovisas som bilaga 2 till betänkandet.

### **Straffskalan**

Som angetts syftar straffbestämmelsen till att åstadkomma ett skydd för hemliga uppgifter rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Straffbestämmelsen motiveras 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. Skyddsintresset 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. De gärningar som är avsedda att träffas av straffbestämmelsen kan alltså i grunden sägas vara av allvarligt slag. Det är emellertid så att straffbestämmelsens utformning innebär att den kan omfatta gärningar av skilda slag och svårighet. I sina värsta former kan brottligheten leda till mycket svåra konsekvenser för Sveriges utrikesrelationer. Ett uppenbarande av en hemlig uppgift kan riskera människoliv och orsaka stor förstörelse. Det kan också leda till att hela eller delar av en internationell fredsinsats inte alls kan genomföras eller inte kan genomföras som planerat. För straffansvar krävs att det är fråga om en gärning som kan innebära ett allvarligt men för Sveriges förhållanden till annan stat eller mellanfolklig organisation. 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 kan dömas ut. Sammanfattningsvis anser vi att brottet bör styras av en straffskala som föreskriver fängelse i högst fyra år. Brottet är vidare av sådan art att det bör råda en presumtion för fängelse.

#### 12.5.4 Grovt brott

**Förslag:** En särskild brottsbeteckning för grovt utlandsspioneri införs. 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 var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne.

Som redan angetts kan den föreslagna straffbestämmelsen utlandsspioneri 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 Sverige blir utestängt från sådana bilaterala eller multilaterala forum som är nödvändiga för att skydda landet. En gärning skulle också kunna innebära att syftet med en internationell fredsinsats omintetgörs eller att den inte alls kan genomföras som planerat. Ett uppenbarande av hemliga 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 ett aktuellt insatsområde. Om syftet med ett röjande är avsett att tjäna en stormakt som inte fullt ut respekterar mänskliga rättigheter bör det också kunna beaktas vid bedömningen om brottet är att anse som grovt, se ovan avsnitt 12.5.3.

Enligt vår uppfattning är det viktigt att det finns möjligheter att vid straffvärdebedömningen beakta samtliga omständigheter i det enskilda fallet och att anpassa straffet efter brottets svårhet. Ett allvarigare brott ska självfallet 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 § BrB särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett spioneri är grovt bör enligt vår bedömning även beaktas vid bedömningen av rubriceringen av ett utlandsspioneri, dvs. 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.

### 12.5.5 En kriminalisering av förfaranden som sker utan avsiktssupsåt eller av grov oaktsamhet

**Förslag:** Straffbestämmelserna i 19 kap. 7–9 §§ BrB utvidgas 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. Efter samma mönster som gäller för grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i spioneri ska även kunna dömas för grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri.

Enligt vårt förslag ska straffansvar för utlandsspioneri förutsätta avsiktssupsåt 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 rekvisi-

ten för utlandsspioneri men som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda straffas som obehörig befattningsmed hemlig uppgift och, när det sker av grov oaktsamhet, som vårdslöshet med hemlig uppgift.

### 12.5.6 Straffansvar vid försök, förberedelse, stämpling, oaktsam medverkan till brott och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott

**Förslag:** Bestämmelserna i 19 kap. 14 och 15 §§ BrB om straffansvar vid försök, förberedelse, stämpling, oaktsam medverkan till brott och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott ska, i samma utsträckning som gäller för spioneri, göras tillämpliga vid utlandsspioneri.

I 19 kap. 14 § första stycket BrB regleras i vilka fall det är straffbart att göra sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till brott enligt 19 kap. BrB. Bestämmelsen omfattar bl.a. spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet.

I 19 kap. 14 § andra stycket BrB föreskrivs att den som underlåter att avslöja eller förhindra vissa brott enligt 19 kap. BrB, däribland spioneri och grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift, ska dömas till ansvar enligt vad som sägs i 23 kap. BrB. För straffansvar krävs att underlåtenheten är uppsåtlig. Däremot krävs inte uppsåt med hänsyn till det förestående huvudbrottet.<sup>18</sup>

Av 19 kap. 15 § BrB 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. BrB 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. Som exempel på brott som omfattas av bestämmelsen kan nämnas spioneri och grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift. Enligt vår bedömning är det rimligt och lämpligt att nu nämnda bestämmelser även görs tillämpliga när det är fråga

<sup>18</sup> Berggren mfl., ”Brottsbalken, En kommentar” [april 2017, Zetee], kommentaren till 19 kap. 14 § BrB.

om utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri eller en befattning med uppgift som avses i 19 kap. 5 a § BrB, 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. BrB. 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 och underlåtenhet att avslöja och förhindra sådana brott.

### 12.5.7 En utvidgning av straffansvaret för brott mot tystnadsplikt

**Bedömning:** För att tillgodose kravet på en ändamålsenlig och effektiv reglering krävs en utvidgning av brott mot tystnadsplikt.

**Förslag:** Bestämmelsen i 20 kap. 3 § BrB görs även tillämplig på den som röjer en uppgift av hemlig natur i ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i.

Enligt vårt förslag förutsätter straffansvar för utlandsspioneri och till brottet anknyttande gärningar bl.a. att ett uppenbarande av den aktuella uppgiften för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Det straffbara området är därtill begränsat till gärningar som innebär befattning med hemliga uppgifter, dvs. uppgifter som normalt omfattas av sekretess enligt OSL, eller någon annan författning. Som framgått ovan krävs emellertid inte för straffansvar att uppgiften faktiskt har hanterats i en verksamhet som omfattas av OSL eller att den som vidarebefordrar uppgiften lyder under tystnadsplikt, så länge uppgiften skulle ha omfattats av en sekretessbestämmelse om den förekommit i det allmännas verksamhet. Det innebär att en uppgift av hemlig natur i privat verksamhet eller i en internationell militär insats som inte är att hänföra till svensk myndighetsutövning kan falla under det straffbara området.



Ett röjande av uppgifter av hemlig natur inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i kan dock vara klandervärt och straffvärt utan att det för den sakens skull kan medföra skada för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. I en sådan situation skulle i stället brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB kunna bli aktuellt. Ansvar för brott mot tystnadsplikt kan emellertid endast utkrävas för åsidosättande av tystnadsplikter som är grundade på lag eller annan författning eller av förordnande eller förbehåll som meddelats med stöd av lag eller annan författning. Med lag eller annan författning avses en av riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndighet, kommun eller landstingskommun beslutad generell norm (jfr 8 kap. RF). Ansvar för brott mot tystnadsplikt kan således inte utkrävas annat än med stöd av uttryckliga regler i frågan i svensk lag. Svensk personal som deltar i ett internationellt samarbete för fred och säkerhet omfattas i åtskilliga hänseenden emellertid endast av de i tjänstgöringslandet gällande sekretessreglerna. Om man vill göra det möjligt att utkräva straffansvar för brott mot tystnadsplikt med anledning av ett röjande av uppgifter av hemlig natur som begås i utövande av tjänst eller uppdrag vid ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i krävs därför en utvidgning av det straffbara området i 20 kap. 3 § BrB också till sådana uppgifter. En sådan utvidgning är enligt vår bedömning både rimlig och lämplig. Också i dessa fall är det 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 ett röjande av uppgifter av hemlig natur i ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i omfattas av brott mot tystnadsplikt oavsett om uppgiften är sekretessbelagd enligt svensk lag eller av sekretessbestämmelser i tjänstgöringslandet. Sammantaget anser vi således att det finns skäl för att låta det straffbara området omfatta röjande av uppgifter av hemlig natur i ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. På så sätt kommer också röjande av hemliga uppgifter i internationella samarbeten av ifrågavarande slag, som inte når upp till nivån att bestraffas som utlandsspioneri eller obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri, att omfattas av straffansvar.

## 12.6 Skyddet för yttrande- och informationsfriheten vid en kriminalisering

### 12.6.1 Allmänt

Grundläggande bestämmelser om yttrande- och informationsfriheten finns i RF. När det gäller tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i vissa andra medier, t.ex. ljudradio och television och liknade överföringar samt film, gäller bestämmelserna i TF och YGL. Yttrande- och informationsfriheten har även ett skydd i Europakonventionen.

Enligt 2 kap. 1 § RF är, som vi redogjort för i kapitel 10, var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (yttrandefrihet) och en frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden (informationsfrihet). Yttrande- och informationsfriheterna är emellertid inte absoluta enligt RF. Dessa friheter får begränsas genom lag eller – när det gäller uppgifter som någon fått kännedom om i allmän tjänst eller under utövande av allmän tjänsteplikt – efter bemyndigande i lag (2 kap. 20 § RF). En begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF).

Av 2 kap. 23 § RF följer att yttrande- och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, bl.a. rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet samt förebyggandet och beivrandet av brott. I övrigt får begränsningar av yttrande- och informationsfriheten endast göras om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömning av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Av 2 kap. 19 § RF följer vidare att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

I TF och YGL ges tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i vissa medier, bl.a. radio och tv, ett särskilt starkt skydd. Dessa grundlagar bygger på vissa grundläggande principer, bl.a. ensamansvar, meddelarskydd och en särskild brottskatalog. För en utförlig redogörelse för TF och YGL hänvisas till kapitel 10. *Ensamansvaret* innebär att bara en person är straffrättsligt ansvarig för innehållet i en skrift eller ett annat medium som omfattas av grundlagarna. Ansvaret bärs i första hand av en utgivare. Innehållet kan endast beivras när det avser ett sådant brott som räknas upp i brottskatalogen (tryck- respektive yttrandefrihetsbrott). Ett beivrande enligt vanlig lag kan dock ske om innehållet i ett grundlagsskyddat medium faller utanför dessa grundlagars tillämpningsområden (jfr t.ex. 1 kap. 10 § TF).

*Meddelarskyddet* omfattar meddelar- och anskaffarfrihet, rätt till anonymitet och efterforskningsförbud och innebär i huvudsak följande. Upphovsmannen till en framställning är inte skyldig att röja sin identitet. Detsamma gäller den som har framträtt i en sändning eller den som har lämnat en uppgift eller en bild för offentliggörande. De som tar del i tillkomsten eller spridningen av något som är avsett att ingå i ett grundlagsskyddat medium har tystnadsplikt och får inte röja sina källor. Efterforskningsförbudet innebär att det allmänna inte får efterforska anonyma upphovsmän eller meddelare såvida detta inte är möjligt med stöd av TF och YGL. Anskaffarfriheten innebär en rätt för var och en, med de begränsningar som följer av grundlagarna, att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för att offentliggöra dem i ett grundlagsskyddat medium eller för att lämna dem till någon av de särskilda mottagare som anges – dvs. till en författare eller någon annan upphovsman, till skriftens utgivare eller redaktion, eller till ett företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden eller, såvitt avser YGL, till företag för framställning av tekniska upptagningar – för offentliggörande (1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena TF och 1 kap. 2 § YGL). En meddelare och anskaffare har under dessa omständigheter, med vissa viktiga undantag som räknas upp i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 §, ansvarsfrihet. Undantagen i 7 kap. 3 § TF innebär bl.a. att en meddelare eller en anskaffare som, i syfte att utnyttja sina grundlagsskyddade friheter, gör sig skyldig till spioneri, grovt spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift ska

dömas enligt reglerna i BrB. I 5 kap. 3 § YGL finns motsvarande regler.

Anskaffarfriheten får även i viss annan utsträckning inskränkas genom lag. Av 1 kap. 9 § 5 TF och 1 kap. 12 § första stycket YGL följer att föreskrifter om ansvar och ersättningskyldighet avseende det sätt på vilket uppgiften anskaffats får meddelas i lag. Skyddet för uppgiftsinhämtande i publiceringssyfte går alltså inte så långt att brottsliga metoder som används vid uppgiftsinhämtandet inte skulle kunna bestraffas. Om en uppgift anskaffats genom t.ex. inbrott kan anskaffaren fällas till ansvar för detta brott, även om de inhämtade uppgifterna senare publiceras i ett grundlagsskyddat medium. Det är däremot inte möjligt att med stöd av detta undantag förbjuda inhämtande av viss information, t.ex. information om personer av en viss kategori, för publicering eller offentliggörande i ett grundlagsskyddat medium.

Yttrandefriheten värnas, som nämnts ovan, även av Europakonventionen. Enligt artikel 10.1 i konventionen har var och en rätt till yttrandefrihet, vilken innefattar en rätt till åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan myndighetsinblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna rättighet är dock inte absolut. Utövandet av yttrandefriheten får enligt artikel 10.2 bl.a. underkastas villkor, inskränkningar och straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till bl.a. statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott och för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids.

### 12.6.2 En kriminalisering är förenlig med yttrande- och informationsfriheten

**Bedömning:** En kriminalisering av spioneriliknande gärningar som kan skada Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, i enlighet med det förslag som lämnats, är förenlig med RF och Europakonventionen. En sådan kriminalisering måste vidare anses förenlig med det grundlagsskyddade meddelarskyddet och de övriga tryck- och yttrandefrihetsrättsliga aspekter som gör sig gällande på TF:s och YGL:s områden.

Ett straffsanktionerat förbud mot spioneriliknande gärningar som kan skada Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation kan innefatta en inskränkning av både informationsfriheten och yttrandefriheten, i den mån informationen inte får anskaffas och därmed inte heller kan förmedlas till andra. Ett sådant förbud träffar också anskaffande av information för publicering i medierna. Det är därför nödvändigt att noga överväga förhållandet mellan en kriminalisering av spioneriliknande gärningar som kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation å ena sidan och yttrande- och informationsfriheten samt de ramar som gäller för begränsning av dessa friheter å andra sidan.

Syftet med ett förbud mot spioneriliknande gärningar som riktar sig mot hemliga uppgifter rörande något förhållande som kan skada Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation är, som vi tidigare framhållit, i förlängningen att skydda Sveriges säkerhet. Detta är ett sådant ändamål som enligt både RF och Europakonventionen godtas som grund för en begränsning av yttrande- och informationsfriheten. Den begränsning av yttrande- och informationsfriheten som ett förbud enligt ovan leder till kan godtas endast om inskränkningen är proportionerlig i förhållande till det ändamål den avser att tillgodose, dvs. skyddet för Sveriges säkerhet. Av avgörande betydelse vid denna bedömning är att inskränkningen i opinionsfriheterna inte innebär omotiverade begränsningar i möjligheterna för enskilda att anskaffa eller meddela information för publicering.

Det anförda innebär att kriminaliseringen som utgångspunkt måste avgränsas så att anskaffande, befordran, överlämnande eller röjande av uppgifter av hemlig natur i Sveriges internationella samarbete för fred och säkerhet, särskilt när syftet är publicering i grundlagsskyddade medier, endast begränsas när det är nödvändigt med hänsyn till intresset att skydda Sveriges säkerhet och när allmänintresset i en publicering framstår som mycket litet.

När det gäller det område som omfattas av TF och YGL måste särskilt övervägas om det grundlagsskyddade meddelarskyddet hindrar en kriminalisering av anskaffning av uppgifter av ifrågasvarande slag. De möjligheter att begränsa meddelarskyddet som följer av bestämmelserna i RF och Europakonventionen har, som ovan

framgått, ansetts tillämpliga när det gäller brott som spioneri, grovt spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Vi anser att motsvarande skäl för att begränsa meddelarskyddet gör sig gällande beträffande det av oss föreslagna brottet utlandsspioneri. Vi återkommer utförligare till detta i följande avsnitt. Bestämmelserna i 1 kap. 9 § 5 TF och 1 kap. 12 § första stycket YGL ger som ovan nämnts även möjlighet att i lag meddela föreskrifter om ansvar för det sätt på vilket uppgifter anskaffas. Dessa bestämmelser ger utrymme för att begränsa rätten att anskaffa uppgifter i ovan angivna fall. Det är dock av vikt att en sådan reglering inte obefogat hindrar t.ex. nyhetsförmedling och samhällsinformation. I sammanhanget kan också påpekas att även om en journalist eller någon annan skulle göra sig skyldig till brott vid anskaffande av viss information har han eller hon som huvudregel meddelarfrihet och rätt till anonymitet. Det är vidare viktigt att understryka att utgivarens ensamansvar som huvudregel inte heller påverkas av en kriminalisering av anskaffning av uppgifter av hemlig natur med de utgångspunkter som redovisats ovan. Det är alltså fortfarande bara en person, i första hand en utgivare, som är straffrättsligt ansvarig för innehållet i en skrift eller ett annat medium som omfattas av grundlagarna.

Även med hänsyn till det sagda kan diskuteras om det vore ett alternativ att från en straffbestämmelse om förbud mot att anskaffa, befordra, överlämna eller röja uppgifter som hanteras inom ramen för Sveriges internationella samarbete för fred och säkerhet, göra ett generellt undantag för sådan anskaffning m.m. som sker i syfte att publicera uppgiften i ett grundlagsskyddat medium. Enligt vår mening är det dock svårt att avgränsa ett sådant undantag eftersom var och en som anskaffar, befordrar, överlämnar eller röjer sådana uppgifter kan anföra att syftet är publicering i ett grundlagsskyddat medium. Som vi redogjort för i avsnitt 5.6.3 förekommer det också att främmande underrättelsetjänst uppger sig vara journalister m.m. för att komma över känslig information. Ett undantag enligt ovan skulle således påtagligt urholka det skydd för Sveriges säkerhet som en kriminalisering av spioneriliknande gärningar som kan skada Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation avser att tillgodose. Vi återkommer till detta i följande avsnitt. Även journalister och andra som söker material för publicering bör därför omfattas av förbudet. En annan

sak är att reglerna om meddelarfrihet och efterforskningsförbud begränsar möjligheterna att utreda brott och att lagföra journalister m.fl. På motsvarande sätt förhåller det sig emellertid redan i dag i andra situationer när anskaffningen har skett med brottsliga metoder. Vi anser alltså att det saknas bärande skäl för att generellt undanta sådant röjande m.m. som sker i syfte att publicera uppgifterna i ett grundlagsskyddat medium från straffansvar.

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att en kriminalisering av spioneriliknande gärningar som kan skada Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, i enlighet med de redovisade utgångspunkterna, är förenlig med RF och Europa-konventionen. En sådan kriminalisering måste vidare anses förenlig med meddelarskyddet och de övriga tryck- och yttrandefrihetsrättsliga aspekter som gör sig gällande på TF:s och YGL:s områden.

### **12.6.3 Det nya brottet bör omfattas av reglerna i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL samt utgöra tryck- och yttrandefrihetsbrott**

**Bedömning:** Med hänsyn till vikten av det aktuella skyddsintresset – Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation och i förlängningen Sveriges säkerhet – och för att uppnå en heltäckande och konsekvent reglering, bör gärningar som träffas av straffbestämmelserna även utgöra tryckfrihetsbrott respektive brott enligt 7 kap. 3 § första stycket punkten 1 TF eller yttrandefrihetsbrott respektive brott enligt 5 kap. 3 § första stycket punkten 1 YGL. Beträffande brotten utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri bör meddelarfriheten och anskaffarfriheten begränsas genom att brotten upptas bland brotten i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL.

**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 förslagna kriminaliseringen.

## Allmänna utgångspunkter i gällande rätt

Enligt TF och YGL anses vissa typer av yttranden utgöra ett sådant allvarligt missbruk av tryck- och yttrandefriheten att de därför straffbeläggs som tryck- och yttrandefrihetsbrott. I detta avsnitt behandlas frågan om utlandsspioneri och de anknyttande brotten är av det slaget att de bör ingå bland brotten i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL samt upptas i brottskatalogen i 7 kap. 4 § TF. Om de tas in i brottskatalogen innebär det att yttranden som innefattar sådana brott blir straffbara som tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott när de begås i medier som omfattas av TF eller YGL. Eftersom YGL, med undantag för olaga våldsskildring i rörliga bilder, hänvisar till brottskatalogen i TF i fråga om vilka gärningar som ska anses som yttrandefrihetsbrott (se 5 kap. 1 § YGL) blir gärningar som förs in i brottskatalogen i TF automatiskt även yttrandefrihetsbrott. När det i det följande talas om brottskatalogen i TF har det alltså direkt betydelse också för vilka brott som utgör yttrandefrihetsbrott.

En av de grundläggande principerna i TF och YGL är principen om ensamansvar. Den innebär att endast en av de oftast många personer som deltagit i tillkomsten av en grundlagsskyddad framställning bär det straffrättsliga ansvaret för innehållet i framställningen och att andra medverkande alltså är fria från ansvar. TF och YGL innehåller härutöver också regler som uttryckligen skyddar den som medverkat vid tillkomsten av en grundlagsskyddad framställning, bl.a. den som har lämnat uppgifter för publicering (s.k. meddelarfrihet) och den som anskaffat uppgifter avsedda för publicering. Med meddelarfrihet avses i princip en frihet att lämna meddelande för publicering i grundlagsskyddade medier utan risk att straffas och detta oberoende av om meddelandet publiceras. Anskaffarfriheten innebär att var och en har rätt att straffritt anskaffa uppgifter avsedda för publicering i ett medium som omfattas av grundlagarna.

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, dvs. 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 en 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 befattningsmed 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 en sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande. Bestämmelsen knyter an till reglerna om allmänna handlingar i 2 kap. TF och OSL. Den tillämpliga straffbestämmelsen är 20 kap. 3 § BrB 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 § BrB, till den del denna inte täcks av andra punkten. Det som framför allt skiljer tredje punkten från andra punkten är att bara vissa tystnadspliktsbrott 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. Vilka uppgifter som omfattas av kvalificerad sekretess framgår av OSL. Beträffande exempelvis utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § OSL framgår av 15 kap. 6 § OSL att kvalificerad sekretess gäller för uppgift vars röjande kan sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

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, dvs. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, ska ansvarsregler i vanlig lag, dvs. BrB, tillämpas.

TF innehåller vidare en uppräkningslista av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag (7 kap. 4 § TF). Här kan bl.a. nämnas ett antal olika brott mot rikets säkerhet (t.ex. högförräderi, spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift), uppvigling, hets mot folkgrupp, ärekränkingsbrott (dvs. förtal och förolämpning) samt flera brott som innefattar hot i olika avseenden (olaga hot och hot mot tjänsteman men även 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 – andra brott mot rikets säkerhet än som anges i 7 kap. 4 § TF (7 kap. 5 § TF). Genom en hänvisning i YGL ska tryckfrihetsbrotten anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en framställning som omfattas av YGL och är straffbara enligt lag (5 kap. 1 § YGL).

### **Det krävs starka skäl för en kriminalisering av yttranden inom det grundlagsskyddade området**

Utlandsspioneri, och anknytande 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. Mot bakgrund av det starka skydd för tryck- och yttrandefriheten som finns i Sverige har kriminalisering av yttranden inom det grundlagsskyddade området alltid skett med eftertanke och stor återhållsamhet. Det krävs starka skäl för att ändra grundlagarna och detta gäller särskilt när man överväger en utvidgning av det straffbara området.

Den grundläggande utgångspunkten för överväganden i denna del måste enligt vår mening vara att ett upptagande av de föreslagna brotten i brottskatalogen inte får omöjliggöra för massmedierna att rapportera om sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Enligt vår mening kan det finnas ett

betydande allmän-, nyhets- och upplysningsintresse i att publicera information om sådana samarbeten. Det kan också ha betydelse som underlag för den allmänna debatten och opinionsbildningen. Ingen torde heller anse att massmedierna ska tåga om sådana samarbeten som det här är frågan om, inte heller att deras information och nyhetsförmedling ska begränsas till någon sorts kommuniké-artad journalistik som inskränker sig till referat och återgivande av officiellt meddelad information från Försvarsmakten eller andra myndigheter. Om ett upptagande av de föreslagna brotten i brottskatalogen skulle försvåra massmediernas rapportering om sådana samarbeten som det här är frågan om talar detta alltså emot att ta upp det brotten. Frågan man måste ställa sig är om det finns en beaktansvärd risk att rapportering om sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i skulle kunna anses utgöra ett sådant brott. Om en sådan risk föreligger skulle detta givetvis minska mediernas möjligheter och villighet att rapportera om sådana samarbeten, vilket enligt vår mening vore allvarligt från yttrandefrihetssynpunkt. De fall man önskar träffa med ett upptagande i brottskatalogen är de där tidningen, radio- eller tv-företaget eller annat grundlagsskyddat subjekt röjer en hemlig uppgift av sådan art att det är uppenbart att en spridning som når främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation.

### **Skälen för en kriminalisering som även träffar yttranden inom det grundlagsskyddade området är starka**

Den föreslagna kriminaliseringen tar sikte på allvarlig brottslighet som kan hota ett skyddsintresse av stor vikt, Sveriges förhållanden till annan stat eller mellanfolklig organisation 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 Sveriges utrikesrelationer 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 starka skäl för sig och 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 endast medelbart är kopplat till Sveriges säkerhet, och att menrekvisitet har en något annorlunda utformning än i spioneribestämmelsen, anser vi att det finns skäl att i detta avseende jämställa brotten utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri med nämnda brott i 19 kap. BrB. Som framhållits är det fråga om allvarlig brottslighet och ett mycket angeläget skyddsintresse. Det innebär att den som åtalas för dessa grova brott – och som normalt hade skyddats av meddelar- och anskaffarfriheten – kommer att lagföras även om brotten begåtts i grundlagsskyddade medier. Förslaget anknyter till nuvarande hantering av spioneribrottet. Det rör sig om brott med avsiktssuppsåt eller, när det gäller grov obehörig befattning med hemlig uppgift, så flagrant handlande att brottet rimligen hör hemma i en brottmålsprocess. En sådan reglering ter sig också logisk och konsekvent. Liksom när det gäller inskränkningen i tryckfriheten beträffande spioneribrott och anknytande brottstyper torde det också få anses proportionerligt att inskränka tryckfriheten beträffande utlandsspioneri och anknytande brottstyper på så sätt att dessa undantas från tryckfriheten samt beträffande de grävsta brottsformerna från meddelar- och anskaffarfriheten.

### **Grundlagsskyddade medier kan utnyttjas för olovlig underrättelseinhämtning och desinformation**

Genom att även ta in utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri samt sådan obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri i brottskatalogen knyts regleringen till nuvarande regler om spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift kopplat till det brottet. Att inte göra så skulle innebära att

det är straffritt att begå brotten utlandsspioneri och anknyttande brott genom publicering i tryckt skrift, vilket skulle te sig egendomligt i jämförelse med nuvarande ordning för spioneri och de övriga brotten i brottskatalogen rörande Sveriges säkerhet. Det innebär givetvis en utvidgning av tryckfrihetsbrotten. Om det inte sker öppnar det fältet för att använda grundlagsskyddade medier för att röja hemliga uppgifter av ifrågavarande slag till obehöriga. Vid ett första påseende kan ett sådant handlande te sig långsökt, men inte med vetskap om hur medier i dag utnyttjas för under rättelseinhämtning, desinformation och psykologisk krigföring (se avsnitt 5.6.3). Enligt vår bedömning är det därmed inte heller 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. Att det förhåller sig på det här sättet kan rimligen inte utgöra en godtagbar ordning. Också bland allmänheten torde förståelsen vara i det närmaste obefintlig för att sådana gärningar begångna i medier ska lämnas obeivrade och t.o.m. åtnjuta grundlagsskydd. Det finns i stället en risk för att allmänhetens förtroende och stöd för det viktiga och starka skyddet för tryck- och yttrandefriheten minskar om skyddet också inkluderar röjande av hemliga uppgifter rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Sådana gärningar kan ju knappast ha med den skyddsvärda opinionsbildningen och yttrandefriheten att göra. På samma sätt som vid spioneribrottet och andra brott mot Sveriges säkerhet är det därför angeläget att så långt som möjligt stänga denna möjlighet till missbruk.

### **TF och YGL medger att straffri publicering kan ske av känsliga uppgifter där allmänintresset väger över skyddsintresset**

Samtidigt som införandet i brottskatalogen av dessa brott inskränker tryckfriheten måste, som ovan nämnts, beaktas att den särskilda ordning som gäller för behandlingen av tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott också är ett sätt att värna tryckfriheten som inte finns i flertalet med Sverige jämförbara länder. Den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 § TF och 1 kap. 5 § YGL bör enligt vår uppfatt-

ning bidra till att ingen kommer att dömas för de nu aktuella brotten i andra fall än då det rör sig om yttranden som alldeles klart ligger inom det straffbara området. Enligt dessa bestämmelser bör nämligen den som ska döma över missbruk av tryck- och yttrandefriheten eller på annat sätt vaka över att grundlagarna efterlevs betänka att tryck- och yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhälle, alltid uppmärksamma syftet mera än framställningssättet och vid tveksamhet hellre fria än fälla. En intresseavvägning ska således ske mellan det bakomliggande skyddsintresset och allmänintresset i en publicering. Även JK:s diskretionära prövningsrätt och möjligheten till prövning av en jury av frågan huruvida ett yttrande är brottsligt eller inte verkar som skydd för tryck- och yttrandefriheten.

I sammanhanget vill vi också på nytt framhålla att utlandsspioneri och de därtill anknyttade brotten är begränsade till uppgifter av hemlig natur, vilket innebär att det redan i dag finns betydande restriktioner beträffande möjligheterna att sprida uppgifterna för publicering i grundlagsskyddade medier. Det framgår bl.a. av 7 kap. 3 § första stycket punkterna 2 och 3 samt 7 kap. 5 § punkterna 1 och 2 TF liksom av 5 kap. 3 § första stycket punkterna 2 och 3 YGL. De föreslagna ansvarsreglerna torde redan härigenom inte innebära någon stor förändring ur tryckfrihets- och yttrandefrihetssynpunkt.

### Illustrerande exempel

Genom att brotten utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i sådant brott tas in i brottskatalogen i TF och därmed också i YGL innebär det att även en ensamansvarig enligt dessa grundlagar kan dömas för brotten. Den som röjt uppgiften för mediet kan också, som framgått, under förutsättning att det rör sig om gärningar för vilka meddelarfrihet inte gäller enligt någon av punkterna 1–3 i 7 kap. 3 § TF eller motsvarande bestämmelser i YGL också dömas för brotten. Förhållandet mellan de föreslagna utlandsspioneribrotten och förslagen till ansvarsregler i TF och YGL kan illustreras med ett par exempel. Om en svensk befattningshavare avslöjar i tjänsten anförtrödda uppgifter som gör det möjligt för obehöriga att läsa krypterad post mellan grannlandet B och dess ambassader kan förutsättningar föreligga

för att döma för grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri. Det rör sig om uppgifter av hemlig natur, och rimligen är också menrekvisitet för det nya brottet uppfyllt. Även om röjandet sker genom att befattningshavaren lämnar över uppgiften för publicering i ett grundlagsskyddat medium är förutsättningarna för straffansvar uppfyllda eftersom meddelarfrihet inte gäller för gärningen enligt 7 kap. 3 § punkten 1 TF och 5 kap. 3 § punkten 1 YGL. En ensamansvarig enligt TF och YGL som publicerar uppgifterna gör sig skyldig till obehörig befattning med hemlig uppgift enligt förslaget till nya brott i TF:s och YGL:s brottskatalog. Man kan givetvis tänka sig fall där en uppgiftslämnare fällt till ansvar därför att meddelarskyddet bortfaller enligt någon av de nämnda bestämmelserna, medan den ensamansvarige går fri. Här kan man jämföra med de danska målen mot underrättelseofficeren och redaktörerna från Berlingske Tidene där officeren dömdes till fängelse medan redaktörerna friades (se avsnitt 11.4.6). De hemliga uppgifterna avsåg förekomsten av massförstörelsevapen i Irak, en fråga som hade stor betydelse för om Danmark skulle gå i krig eller inte. Allmänintresset för att uppgifterna publicerades synes ha vägt tungt. Såväl de nuvarande som de av oss förslagna svenska reglerna skiljer sig dock från de danska, och för svensk del skulle målen inte ha handlagts som ordinära brottmål utan som tryckfrihetsmål med jury. Reglerna om ensamansvar innebär att endast den ensamansvarige hade kunnat åtalas för publiceringen. Någon säker slutsats om hur ett liknande mål skulle komma att avgöras i Sverige är svår att dra. Ett rimligt antagande är dock att hänsynen till allmänintresset i ett svenskt tryckfrihetsmål skulle ha lett till friande dom för den ensamansvarige.

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 utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri undantas från meddelar- och anskaffarfriheten i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL samt att dessa brott liksom en gärning som sker av grov oaktsamhet, upptas bland tryckfrihetsbrotten i 7 kap. 4 § TF och därmed, även enligt 5 kap. 1 § YGL kommer att utgöra yttrandefrihetsbrott.

### 12.6.4 Även försök, förberedelse och stämpling till utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri bör tas upp i brottskatalogen

**Förslag:** Försök, förberedelse och stämpling till utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri ska upptas i brottskatalogen.

Av den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principen om dubbel straffbarhet följer att försök, förberedelse och stämpling inte kan straffas i vidare mån enligt TF och YGL än enligt BrB.

Vi har föreslagit att utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri ska vara straffbelagt på försöks- och förberedelsestadiet. Om försök, förberedelse och stämpling (s.k. förbrott) till brott är straffbelagda enligt BrB är, i de fall brotten också utgör tryck- och yttrandefrihetsbrott, även förbrotten kriminaliserade enligt TF och YGL. Det finns enligt vår mening inte någon anledning att göra förbrotten till det nu aktuella brott straffbart enligt TF och YGL i mindre utsträckning än vad som föreslås gälla enligt BrB. Förbrotten till utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri bör således upptas i brottskatalogen. Det bör betonas att det är endast om ett utgivnet yttrande innefattar försök, förberedelse eller stämpling som ansvar för dessa stadier av ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott kan komma i fråga. Vad som ska bedömas är alltså om själva yttrandet är straffbart.

### 12.7 Möjligheten att använda hemliga tvångsmedel

**Bedömning:** Med hänsyn till brottslighetens natur och allvar, och intresset av en effektiv och ändamålsenlig straffrättslig reglering, bör det finnas samma möjligheter som vid andra jämförbara brott i 19 kap. BrB att tillgripa hemliga tvångsmedel vid misstanke om ett uppsåtligt brott av nu aktuellt slag.

**Förslag:** Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska få användas vid en förundersökning om brott enligt förslaget till ny straffbestämmelse om utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift



och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri i 19 kap. 5 a och 6 a §§ BrB. Bestämmelserna i 27 kap. 2 § RB ändras därför så att ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående, eller mellan sådana närstående inbördes, kan tas i beslag hos den misstänkte eller en närstående vid en förundersökning om sådana brott. Hemlig rumsavlyssning ska få användas vid en förundersökning om utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri i 19 kap 5 a § och 6 a §§ BrB. Bestämmelsen i 27 kap. 20 d § RB ändras på så sätt att det i andra stycket anges att hemlig rumsavlyssning får användas vid förundersökning om dessa brott.

Undantaget från underrättelseskyldighet enligt 27 kap. 33 § tredje stycket RB ska också gälla vid förundersökning om utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri samt obehörig befattning med hemlig uppgift och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri.

Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott görs tillämplig på utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri. Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet görs tillämplig på utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri.

### **12.7.1 Användning av hemliga tvångsmedel vid förundersökning om utlandsspioneri**

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

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

I 27 kap. RB finns bestämmelser om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (18 §), hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (19 §), hemlig kameraövervakning (20 a §) och hemlig rumsavlyssning (20 d §). En närmare redogörelse av innebörden av respektive tvångsmedel finns i avsnitt 8.2. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning kan användas vid en förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år. För möjligheterna att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation gäller ett straffminimum om fängelse i sex månader. Därutöver kan dessa tvångsmedel användas vid förundersökning om vissa särskilt uppräknade brott som inte uppfyller de krav på straffminimum eller straffvärde som annars gäller. De brott som på detta sätt särregleras räknas upp i 27 kap. 2 § andra stycket RB och omfattar bl.a. spioneri, grovt spioneri, obehörig befattningsmed hemlig uppgift, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person samt försök, förberedelse och stämpling till något av dessa brott om en sådan gärning är belagd med straff. Hemlig rumsavlyssning får användas vid misstanke om brott som har ett minimistraff om fängelse i minst fyra år. Som exempel på sådana brott kan nämnas – grovt spioneri, terroristbrott, mord, dråp, människorov som inte är mindre grovt brott, grovt rån, grov mordbrand, och allmänfarlig ödeläggelse som utgör grovt brott. Hemlig rumsavlyssning får också användas vid förundersökning angående spioneri. Tvångsmedlet får också användas vid vissa andra särskilt angivna brott, såsom grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fyra års fängelse.

De straffbestämmelser som nu föreslås motiveras av samma skäl som bestämmelserna ovan, nämligen ytterst att förhindra att brott som mot Sveriges säkerhet begås. Det är viktigt att all verksamhet som innebär ett hot mot Sveriges säkerhet kan förebyggas och förhindras i ett så tidigt skede som möjligt. En möjlighet att ingripa tidigt mot personer som deltar i sådan verksamhet är således angelägen även när det gäller de nu föreslagna brotten. På ett tidigt stadium av en brottsutredning kan det också vara svårt att avgöra om misstankarna avser t.ex. förberedelse eller stämpling till spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift eller de brott som nu föreslås. Möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel bör därför så långt möjligt vara desamma. Mot denna bakgrund finns det behov av utökade möjligheter till hemliga tvångsmedel i förundersökningar även i dessa fall. Vi föreslår därför att hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning får användas vid förundersökningar om brott om utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och grov obehörig befattning med grund i utlandsspioneri. Vårt förslag i denna del innebär således att det även vid en förundersökning om dessa brott är möjligt att ta ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående, eller mellan sådana närstående inbördes, i beslag hos den misstänkte eller en närstående. Hemlig rumsavlyssning bör också få användas vid utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri. Som en följd av detta bör RB:s regler ändras i motsvarande mån.

Enligt 27 kap. 31 § första stycket RB ska den som är eller har varit misstänkt för brott underrättas om sådan hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning som han eller hon har utsatts för. Från denna huvudregel finns i 27 kap. 33 § RB ett undantag från underrättelseskyldigheten. Det gäller bl.a. om förundersökningen angår brott om spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person. I linje med det förslag som lämnas angående användningen av hemliga tvångsmedel bör undantaget från underrättelseskyldigheten även gälla vid förundersökningar om utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri samt obehörig befattning med hemlig uppgift och grov obehörig befattning med

hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri. Också i detta fall krävs det en ändring av bestämmelserna i RB.

### 12.7.2 Användning av preventiva tvångsmedel

Hemliga tvångsmedel är under vissa begränsade förutsättningar möjliga att använda även då förundersökning om brott inte har inletts, se närmare om detta i avsnitt 8.3. I lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, förkortad 2007 års lag om preventiva tvångsmedel, finns bestämmelser om möjligheten att använda hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning för att förhindra brott. Sådana tvångsmedel får användas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa i lagen angivna brott. Bland de brott som räknas upp finns spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person. Tillstånd till tvångsmedel får även meddelas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas sådan brottslig verksamhet och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

Avsikten med preventiv tvångsmedelsanvändning är att förhindra sådana brott som riktas mot de allra viktigaste samhällsvärdena. Eftersom syftet i första hand är att förebygga och inte att utreda brott, kan verksamheten inte endast bedrivas utifrån brottsanmälningar. Säkerhetspolisen måste i stället själv ha förmåga att identifiera aktörer som kan ha för avsikt att begå brott. Arbetet grundas därför i stor utsträckning på uppgifter som inhämtas i säkerhetsunderrättelseverksamhet. Med beaktande av att det redan finns en utvidgad möjlighet till preventiv tvångsmedelsanvändning för grova brott mot Sveriges säkerhet föreslås att 2007 års lag om preventiva tvångsmedel ska även vara tillämplig på de föreslagna bestämmelserna om utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri.

### 12.7.3 Användning av inhämtningslagen

Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas under rättelseverksamhet, den s.k. inhämtningslagen, reglerar förutsättningar för bl.a. Säkerhetspolisen att hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation i sin underrättelseverksamhet. Sådan inhämtning är enligt 3 § i lagen möjlig bl.a. vid brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt angivna brott, däribland spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person. Bestämmelsen är tidsbegränsad och gällde inledningsvis till utgången av 2013. Giltighetstiden har där efter förlängts ett antal gånger och bestämmelsen gäller nu till utgången av 2019. På uppdrag av regeringen har Datalagringsutredningen gjort en utvärdering av inhämtningslagens tillämpning. Utvärderingen presenterades av utredningen i mars 2015 i betänkandet *"Datalagring och integritet"* (SOU 2015:31), i vilket utredningen också föreslog att bestämmelsen i 3 § inhämtningslagen ska göras permanent. Som skäl för detta har utredningen bl.a. angett att det inte har kommit fram någonting under kartläggningen som tyder på att Säkerhetspolisens behov av en särskild inhämtningsmöjlighet i enlighet med bestämmelsen skulle minska inom överskådlig tid. Den utvärdering av inhämtningslagen som Datalagringsutredningen har genomfört och de förslag utredningen har lämnat är nu föremål för överväganden i Regeringskansliet, se vidare om detta i avsnitt 8.5.3.<sup>19</sup> I avvaktan på att lagstiftningsarbetet kan slutföras har bestämmelsen i 3 § inhämtningslagen, som nämnts ovan, förlängts till utgången av 2019. Om bestämmelsen därefter kommer att upphöra att gälla, förlängas eller permanentas är i skrivande stund oklart. I den mån 3 § inhämtningslagen kommer att vara tillämplig även i fortsättningen bör den också gälla i förhållande till de föreslagna bestämmelserna om utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri. Vi föreslår därför att inhämtningslagen ändras i enlighet härmed.

---

<sup>19</sup> Se prop. 2015/16:177, *"Fortsatt giltighet av en tidsbegränsad bestämmelse i inhämtningslagen"*, s. 7 f.

## 12.8 Förverkande m.m.

Enligt 36 kap. 2 § andra stycket BrB får egendom som frambragts genom brott enligt BrB förverkas, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Dokument, bilder m.m. som åstadkommit genom utlandsspioneri torde kunna förverkas med stöd av denna bestämmelse. Även andra bestämmelser om förverkande i 36 kap. BrB kan vara tillämpliga. Således kan t.ex. inspelnings- och kamerautrustning förverkas enligt 36 kap. 2 § första stycket BrB om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl.

Om en uppgift som frambragts genom utlandsspioneri utgör en del av en tryckt skrift eller har tagits med i en teknisk upptagning ska bestämmelserna i TF och YGL om konfiskering tillämpas i stället för reglerna om förverkande. Konfiskering får ske av tryckta skrifter eller tekniska upptagningar som innefattar tryck- eller yttrandefrihetsbrott (7 kap. 7 § TF och 5 kap. 6 § YGL jämfört med 7 kap. 4 § TF). Konfiskering innebär att alla för spridning avsedda exemplar av framställningen ska förstöras.

## 12.9 Svensk straffrättslig jurisdiktion

### 12.9.1 Behovet av en utvidgning av svensk straffrättslig jurisdiktion

**Bedömning och förslag:** Sverige brister i sina internationella åtaganden att upprätthålla full straffrättslig jurisdiktion över civil personal utsänd på internationella uppdrag. Den svenska jurisdiktionen bör därför utvidgas genom att ytterligare undantag görs från kravet på dubbel straffbarhet för lagföring i Sverige enligt svensk lag.

I direktiven anges att vi – för den händelse vi föreslår en ny straffrättslig reglering – även ska ta ställning till möjligheterna att vid svensk domstol döma över gärningar begångna utomlands. Av direktiven framgår vidare att vi i detta sammanhang i relevanta delar bör beakta de förslag som lämnats i betänkandet ”*Svenskt rättsvä-*

*ende i internationella uppdrag m.m.* ” (SOU 2009:76). I det följande redovisas våra ställningstaganden i denna del.

I och med att det internationella säkerhetsbegreppet har vidgats har de internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i blivit fler och större samtidigt som allt fler personalkategorier har kommit att delta i internationella uppdrag. I motsvarande mån ökar det praktiska behovet av konsekventa jurisdiktionsregler som reglerar den sändande statens domsrätt över sin personal. Den lokala immunitet som internationellt utsänd personal vanligen åtnjuter enligt särskilda överenskommelser innebär åtaganden för den sändande staten att upprätthålla full jurisdiktion över sin personal.

I 2 kap. 3 § BrB undantas från kravet på dubbel straffbarhet brott som har begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig. Enligt bestämmelsen undantas även brott begångna vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats från kravet på dubbel straffbarhet. Även personer som tillhör Polisens utlandsstyrka samt andra poliser, tulltjänstemän eller tjänstemän vid Kustbevakningen, som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt undantas enligt bestämmelsen från kravet på dubbel straffbarhet, läs mer om detta i avsnitt 9.3. Motsvarande reglering saknas dock för annan civil personal som deltar i internationella samarbeten för fred och säkerhet. Som vi tidigare redogjort för i kapitel 4 förekommer det i en inte obetydlig utsträckning att exempelvis personal från Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården, MSB och FBA deltar i sådana samarbeten. I den mån civil personal från dessa eller andra myndigheter begår gärningar som utgör brott enligt svensk lagstiftning men som inte utgör brott på gärningsorten kan det därmed saknas förutsättningar för att lagföra dem i svensk domstol. Som exempel på sådana brott kan nämnas de av oss föreslagna brotten om utlandsspioneri.

FN har i olika sammanhang påtalat att det åligger Sverige och andra sändarstater att upprätthålla jurisdiktionen över utsänd personal. De nuvarande förhållandena innebär att Sverige i jurisdiktionshänseende inte helt lever upp till sina internationella åtaganden att straffa brott som begås av svensk personal som deltar i internationella uppdrag inom FN:s ram. Detta är allvarligt eftersom Sverige har ambitionen att vara en aktiv internationell aktör som tar

ett stort ansvar i bl.a. freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Ytterst vilar villkoren för immunitet och jurisdiktion på frågan om förtroende. En stat som tar emot exempelvis en FN-insats måste kunna förlita sig på att insatspersonalen agerar på ett för mottagarstaten acceptabelt sätt. På samma sätt måste insatspersonalen kunna förutse vad som gäller för uppdraget på ett rättssäkert sätt.

FN:s uppmaningar till sändarstaterna att utöka sin jurisdiktion rör, så som de formulerats, främst gärningar som utgör brott inte bara enligt sändarstatens rättsordning, utan även enligt mottagarstatens. Detta innebär att det inte är självklart att lösningen på problemet för svensk del ligger i ett slopat krav på dubbel straffbarhet också beträffande andra personalkategorier än personal från Försvarsmakten som tjänstgör utomlands och Polisens utlandsstyrka m.fl. Ett slopat krav på dubbel straffbarhet innebär i viss mån att man från sändarstatens sida bortser från rättsuppfattningen i mottagarstaten. Det kan också leda till oönskade resultat i fall då exempelvis deltagarna i en multinationell insats begår samma gärning och denna utgör brott enligt vissa sändarstaters rättsordning men inte enligt andras. Å andra sidan innebär ett slopat krav på dubbel straffbarhet enligt svensk lag en utökad möjlighet till lagföring, särskilt i fall då mottagarstatens materiella rättsordning har stora brister. Därtill kommer att det är önskvärt att all svensk personal som ingår i det internationella samarbetet för fred och säkerhet omfattas av enhetliga regler.

Det bör också framhållas, att även om Sverige inte har möjlighet att lagföra gärningar som utgör brott enligt mottagarstatens lag men som inte är kriminaliserade enligt svensk rätt, innebär detta vanligen inte att sådana gärningar helt nonchaleras. Flertalet statusavtal innehåller regler om att den utsända personalen ska respektera mottagarstatens lagar och förordningar och i det avseendet ”ta seden dit den kommer”. Därtill kommer *särskilda uppförandekoder* med motsvarande innebörd. För att denna typ av regler inte ska vara verkningslösa är det ofta möjligt att med tillämpning av disciplinära åtgärder inom ramen för uppdraget beivra visst olämpligt beteende, även om det – på grund av immunitet eller då beteendet är straffbart enbart i mottagarstaten – varken går att lagföra i mottagarstaten eller i Sverige. Denna möjlighet är dock endast förbehållen mindre allvarliga företeelser. Övervägande skäl talar enligt vår mening därför för att det bör införas ett tydligt undantag från



kravet på dubbel straffbarhet också när det gäller brott begångna av andra civila än personer som tillhör Polisens utlandsstyrka samt andra polismän, tulltjänstemän och tjänstemän vid Kustbevakningen, som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse. En sådan utvidgning innebär därmed inte endast att de svenska jurisdiktionsbestämmelserna uppfyller de internationella åtaganden som Sverige har gjort. Den fyller också en pedagogisk och klargörande funktion, inte minst för de berörda utsända personerna. Den föreslagna ändringen bör göras genom ett tillägg till bestämmelsen i 2 kap. 3 § BrB.

### 12.9.2 Personalkategorier

**Bedömning och förslag:** Det nya undantaget från kravet på dubbel straffbarhet bör vara generellt utformat och omfatta svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige som, i annat fall än som avses i 2 kap. 3 § 2–3 a BrB, tjänstgör utomlands inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i.

En utvidgning av undantaget från kravet på dubbel straffbarhet kan göras mer eller mindre omfattande beroende på vilka personalkategorier som upptas i bestämmelsen. Frågan har varit föremål för tidigare utredningar. I promemorian ”*Domare och åklagare i internationella insatser*” (Ds 2002:1) föreslogs en försiktig utvidgning av undantaget till personal inom rättsväsendet, vilket omfattar åklagare, domare och personal från kriminalvården. En sådan bestämmelse skulle emellertid inte innebära en heltäckande lösning på problemet, eftersom det finns andra myndigheter utanför rättsväsendet, vars personal deltar i internationella insatser och andra uppdrag, t.ex. personal från MSB och FBA. En annan variant av utvidgning skulle – såsom föreslogs i Internationella straffrättsutredningens betänkande ”*Internationella brott och svensk jurisdiktion*” (SOU 2002:98) – kunna vara att personer som är anställda av en svensk myndighet för att delta i en internationell fredsfrämjande insats eller i internationell civil krishantering undantas från kravet på dubbel straffbarhet. Mot en sådan lösning kan anföras den kritik som Statens räddningsverk framförde i sitt remissvar till nämnda

betänkande. Enligt verkets uppfattning var det oklart vad som är fredsfrämjande insatser respektive civil krishantering. Som framgår nedan bör undantaget enligt vår mening dessutom omfatta fler personalkategorier än endast deltagare i insatser (missioner), exempelvis deltagare i internationellt utvecklingssamarbete. Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrag föreslog i sitt betänkande ”*Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag m.m.*” (SOU 2009:76), ett generellt utformat undantag från kravet på dubbel straffbarhet för civil personal utsänd på internationella uppdrag. För att det föreslagna undantaget inte ska bli alltför omfattande föreslog utredningen också att det bör uppställas krav på viss anknytning till Sverige och förordade att medborgarskap eller hemvist ska utgöra anknytningsfaktum.

I likhet med Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrag anser vi att det vid ett undantag från kravet på dubbelstraffbarhet bör uppställas krav på viss anknytning till Sverige och att detta anknytningsfaktum bör vara medborgarskap eller hemvist. Det undantag vi föreslår bör emellertid endast omfatta svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige som, i annat fall än som avses i 2 kap. 3 § 2–3 a BrB, tjänstgör utomlands inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet, som Sverige deltar i. Den lösning som vi föreslår är inte heltäckande på samma sätt som föreslogs i Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrags betänkande ”*Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag m.m.*” (SOU 2009:76). Den innebär dock en klar utvidgning till vad som gäller i dag och fyller syftet att förhindra att den kriminalisering av utlandsspioneri och därtill anknyttande brott som vi vill införa i vissa fall blir utan verkan på grund av nuvarande krav på dubbel straffbarhet. Vi har svårt att överblicka konsekvenserna av en vidare utvidgning av svensk jurisdiktion. Vi anser inte heller att en sådan utvidgning ligger inom ramen för vårt utredningsuppdrag.

Genom att begränsa undantaget från dubbel straffbarhet till svenska medborgare eller personer med hemvist i Sverige uppnås en enhetlighet i förhållande till andra bestämmelser i 2 kap. BrB (se t.ex. 2 kap. 7 b § andra stycket BrB). En sådan avgränsning synes också logisk då det ligger i sakens natur att personer som, på uppdrag av svenska myndigheter, tjänstgör utomlands inom ramen för det internationella samarbetet för fred och säkerhet, vanligen är

medborgare i Sverige eller i vart fall har hemvist här. För vissa personalkategorier uppställs därtill krav på svenskt medborgarskap. Avgränsningen kan vidare motiveras av den s.k. aktiva personaltetsprincipen. Personer som är medborgare i Sverige eller som har hemvist här har typiskt sett en sådan anknytning till landet att de kan förväntas följa de normer som följer av den svenska rättsordningen även när gärningen inte är kriminaliserad där den begås. Det vore däremot orimligt om personer som saknar sådan anknytning till Sverige skulle kunna lagföras här för gärningar som inte är kriminaliserade där de begås.

Som vi redogjort för i bl.a. avsnitt 3.2.3 inbegripas i begreppet *internationellt samarbete för fred och säkerhet* svenskt deltagande i olika civila och militära internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser inom ramen för FN, EU, Nato och OSSE, deltagande i militära övningar av olika slag och andra säkerhetsfrämjande internationella samarbeten för att avvärja sådana hot och utmaningar mot vår säkerhet, t.ex. rättsligt samarbete, polissamarbete och under rättelsesamarbete. Exempel på civilpersoner som kan delta i sådana insatser är domare, åklagare och kriminalvårdstjänstemän. Även den verksamhet som MSB och FBA bedriver utomlands omfattas i regel av begreppet. Detsamma gäller tjänstemän som deltar i internationellt utvecklingssamarbete och personer verksamma vid exempelvis de internationella tribunalerna och domstolarna. Underrättelsepersonal verksamma inom Must och FRA bör även i regel omfattas då de samarbetar med personal från annan stat eller organisation utomlands. Rent biståndssamarbete bör – som nämnts i ovan angivna avsnitt – dock falla utanför definitionen.

Som vi redogjort för i bl.a. avsnitt 3.2.3 finns inte någon legaldefinition på vad som avses med internationella samarbeten för fred och säkerhet. Vad som faller inom området måste avgöras från fall till fall mot bakgrund av syftet med samarbetet. För att Sverige ska anses delta i samarbetet måste detta grunda sig på ett beslut som fattats av Riksdagen, regeringen eller en myndighet med stöd av lag. Enligt vår mening bör även av exempelvis FN direktkontrakterad och lokalanställd personal som tjänstgör utomlands i sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i omfattas av bestämmelsen om förutsättningarna avseende anknytning i övrigt är uppfyllda. För bestämmelsens tillämplighet bör det därför inte uppställas något krav på att personen ska vara anställd

av eller på annat sätt ha anknytning till svensk myndighet. Kommersiellt anlitade uppdragstagare (*commercial contractors*) deltar däremot vanligen inte i ett uppdrag m.m. på ett sådant sätt att de omfattas av bestämmelsen.

För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs att Sverige deltar i samarbetet. Uttrycket anknyter till statsskyddsprincipen. Sverige kan exempelvis anses delta i ett internationellt samarbete för fred och säkerhet genom att förhandla fram immunitetsavtal, genom att sända ut personal sekonderad av svenska myndigheter, genom att nominera personal eller genom att öronmärka pengar till samarbetet. För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs emellertid att statsskyddsintresset inte är alltför svagt. Enbart den omständigheten att Sverige indirekt bidrar till finansiering av exempelvis EU-projekt genom anslag till EU innebär inte att Sverige ska anses delta i projekten. Att personer som deltar i ett samarbete för fred och säkerhet är svenska medborgare eller annars har anknytning till Sverige är inte heller en omständighet som ensam innebär att bestämmelsen blir tillämplig. Huvudregeln innebär således att av Sverige direkt utsänd eller sekonderad personal alltid omfattas av regelns tillämpning, medan av internationella organisationer kontrakterade och på annat sätt direkt rekryterade svenska medborgare som regel faller utanför, såvitt inte andra anknytningsfakta (såsom direktfinansiering, framförhandlande av statusavtal, etc.) gör Sveriges del i samarbetet så stark att statsskyddsintresset ändå är uppenbart och för den enskilde förutsebart. Ett slopat krav på dubbel straffbarhet avseende personal som tjänstgör utomlands inom ramen för det internationella samarbetet för fred och säkerhet innebär att sådan personal under tjänstgöringen står under strängare jurisdiktionsregler än svenska medborgare i allmänhet gör under utlandsvistelser. Personalen kan således komma att lagföras i Sverige för exempelvis rattonykterhetsbrott begångna i ett land som inte kriminaliserar sådana gärningar. Det är dock i linje med övriga jurisdiktionsregler att svensk personal så långt möjligt också vid tjänstgöring utomlands ska avstå från gärningar som är straffbara i Sverige. Den nu föreslagna bestämmelsen kan, som nämnts, sägas anknyta till den aktiva personalitetsprincipen och statsskyddsprincipen. Den kan även motiveras av principen om ställföreträdande straffrättskipning.

### 12.9.3 Brott som omfattas av bestämmelsen

**Bedömning och förslag:** Det nya undantaget från kravet på dubbel straffbarhet bör inte begränsas till brott begångna i tjänsten utan omfatta samtliga brott som har begåtts vid tjänstgöring utomlands.

På grund av överenskommelser mellan internationella organisationer och mottagarstaterna är den utsända personalen normalt inte underkastad någon annan domsrätt än hemlandets i straffrättsligt hänseende. Detta innebär i allmänhet att den sändande staten har förbundit sig att upprätthålla en bestämd och effektiv domsrätt beträffande alla brott och förseelser såväl i som utom tjänsten. Ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet i nu aktuellt hänseende bör därför omfatta samtliga brott som en person har begått vid tjänstgöring utomlands. Bestämmelsen ges därmed samma omfattning som bestämmelsen beträffande personer som tillhör Polisens utlandsstyrka i 2 kap. 3 § 3 BrB. Detta är lämpligt, eftersom de personer som omfattas av den nu föreslagna bestämmelsen vanligen är placerade i den främmande staten under en längre tid och i enlighet med internationella åtaganden åtnjuter immunitet där. Bestämmelsen kommer däremot att få ett vidare tillämpningsområde än 2 kap. 3 § 3 a BrB avseende polismän, tulltjänstemän och tjänstemän vid Kustbevakningen, eftersom den senare bestämmelsen är begränsad till just brott begångna i tjänsten. Den senare begränsningen motiverades i förarbetena till bestämmelsen (prop. 1999/2000:64) med att svenska tjänstemän som utför gränsöverskridande uppgifter enligt Schengenkonventionen eller det svensk-danska polissamarbetsavtalet i andra stater endast kommer att göra det under kortare tid i samband med ett konkret uppdrag för att därefter återvända till Sverige.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Se prop. 1999/2000:64, "Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen", s. 122.

### 12.9.4 Undantag från kravet på åtalsförordnande

**Bedömning och förslag:** Åtal för brott, som förövats utomlands och som omfattas av vårt förslag om undantag från kravet på dubbel straffbarhet, bör få väckas utan förordnande enligt 2 kap. 5 § BrB utom beträffande personal från försvarsundermåttelsemyndigheterna.

Som framgått i avsnitt 9.3 tillerkänner de svenska jurisdiktionsreglerna de egna domstolarna en i ett folkrättsligt perspektiv tämligen vid behörighet. Kravet på åtalsförordnande är emellertid tänkt att reducera reglernas tillämpning till de fall där Sverige har ett påtagligt och berättigat intresse av lagföring. Regeln om åtalsförordnande innebär därmed en möjlighet till mera diskretionära överväganden inom en godtagbar folkrättslig ram. En utvidgning av den svenska domsrätten enligt vad som här föreslås är generell såtillvida att den omfattar dels samtliga svenska medborgare och utlänningar med hemvist i Sverige som, i annat fall än som redan framgår av 2 kap. 3 § punkterna 2–3 a BrB, tjänstgör utomlands inom ramen för det internationella samarbetet för fred och säkerhet som Sverige deltar i, dels inte bara gärningar begångna i tjänsten utan överhuvudtaget vid tjänstgöringen och dessutom omfattas samtliga gärningar oavsett svårighetsgrad. Det finns därför skäl att överväga om dessa brott ska omfattas av huvudregeln om krav på åtalsförordnande i 2 kap. 5 § BrB eller om de – helt eller delvis – ska undantas från detta krav.

Om inget undantag görs, omfattas dessa gärningar lagtekniskt automatiskt av kravet på åtalsförordnande. Ett alternativ kan vara att införa undantag från detta krav avseende vissa personalkategorier eller avseende vissa brott. Det senare kan ske utifrån huruvida brottet skett i tjänsten, dvs. det snävare begreppet, eller inte. Det kan också ske utifrån brottets svårighetsgrad.

Brott begångna av personer som tillhör Försvarsmaktens och Polisens utlandsstyrka undantas i 2 kap. 5 § andra stycket 3 BrB från kravet på åtalsförordnande. Även de övriga brott som faller inom 2 kap. 3 § 2–3 a BrB har i allt väsentligt sin motsvarighet bland undantagen från kravet på åtalsförordnande i 2 kap. 5 § andra stycket BrB. Också brott enligt 2 kap. 3 § 4 BrB, dvs. brott förövade mot offentliga svenska intressen, omfattas delvis härav. Vi

har funnit att det endast beträffande en kategori finns tillräckliga skäl för att frångå denna ordning när det gäller brott begångna av de personalkategorier som omfattas av den utvidgning av undantaget från dubbel straffbarhet som vi föreslår. Kravet på åtalsförordnande bör sålunda upprätthållas för personal från försvarsunderrättelsemyndigheterna som begår brott vid tjänstgöring utomlands i internationella samarbeten för fred och säkerhet. Ett åtal mot någon från dessa myndigheter kan medföra att samarbeten avslöjas som kan inverka menligt på Sveriges säkerhet. Eftersom ansvaret för Sveriges säkerhet ytterst åvilar regeringen bör regeringen i dessa fall avgöra om åtal får ske. Genom ett undantag från kravet på åtalsförordnande för övriga personalkategorier, som deltar i internationellt samarbete för fred och säkerhet, uppnår man en i det närmaste enhetlig straffrättslig jurisdiktion för de personer som från svensk sida deltar i ett internationellt samarbete för fred och säkerhet. Undantaget från kravet på dubbel straffbarhet bör ske genom ett tillägg till de undantag som görs i 2 kap. 5 § andra stycket BrB.





# 13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

## 13.1 Ikraftträdande

**Bedömning och förslag:** De föreslagna ändringarna i brottsbalken, rättegångsbalken, lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. De föreslagna ändringarna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

De ändringar som vi har föreslagit i brottsbalken (BrB), rättegångsbalken (RB), lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet bör träda i kraft så snart det är möjligt. Med hänsyn till den tid som i detta fall kan beräknas gå åt för remissförfarandet, beredningen inom Regeringskansliet och riksdagsbehandlingen bör de nya bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 januari 2019.

De föreslagna ändringarna i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) kräver ett särskilt förfarande. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet, beredningen inom Regeringskansliet och riksdagsbehandlingen och att det för grundlagsändringar krävs ett mellanliggande riksdagsval, kan de föreslagna ändringarna i TF och YGL enligt vår bedömning träda i kraft först den 1 januari 2023, dvs. vid årsskiftet

efter utgången av det år då förslagen tidigast kan bli slutligt antagna av riksdagen.

Vi har föreslagit att ett nytt brott införs i 19 kap. BrB, utlandsspioneri. Därtill har bestämmelserna om obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift enligt vårt förslag vidgats till att även avse utlandsspioneri som begås utan uppsåt att gå främmande makt eller sammanslutning till handa respektive av grov oaktsamhet. Grova former av utlandsspioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri införs även. Den nykriminalisering som vi föreslår är angelägen och bör därför träda i kraft innan motsvarande ändring kan ske i TF och YGL. Merparten av förekommande brott enligt våra förslag torde med all sannolikhet inte komma att begås i grundlagsskyddad media.

Spioneribrottet och brottet obehörig befattning med hemlig uppgift (19 kap. 5 och 7 §§ BrB) har enligt vårt förslag vidgats från gärningar där gärningsmannen går ”främmande makt” till handa till gärningar där han eller hon går ”främmande makt *eller sammanslutning*” till handa. Vår bedömning är att spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift som tryck- och yttrandefrihetsbrott utan någon stor olägenhet kan tillämpas i sin nuvarande lydelse även om de ändringar vi föreslår i BrB träder i kraft innan de kan träda i kraft i TF och YGL. Ändringen av bestämmelsen om spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift i BrB bör därför liksom övriga föreslagna ändringar i vanlig lag träda i kraft den 1 januari 2019.

## 13.2 Övergångsbestämmelser

**Bedömning:** De föreslagna lagändringarna kräver inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Enligt allmänna principer får ny lag inte retroaktiv verkan. Beträffande strafflagstiftning är detta lagfäst i 2 kap. 10 § regeringsformen (RF) samt artikel 7 i Europakonventionen, vilken gäller som svensk lag. Av 2 kap. 10 § RF framgår att ingen får dömas till straff eller annan påföljd för en gärning som inte var straffbelagd när den begicks. Inte heller får det dömas ut en svårare brottspåföljd för en gärning än vad som var föreskrivet när den begicks. Den nu beskrivna

principen har också kommit till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken, där det stadgas att ingen får dömas för en gärning för vilken det inte var stadgat straff när den begicks. Vi gör därför bedömningen att några övergångsbestämmelser inte är nödvändiga när det gäller våra förslag till nya straffbestämmelser.

Inte heller de övriga ändringarna kräver enligt vår bedömning några övergångsbestämmelser.



# 14 Konsekvenser av förslagen

## 14.1 Inledning

För särskilda utredares arbete gäller bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474). I 14 § anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredningen föreslå en finansiering.

Vidare följer av 15 § att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler följer av 15 a § i samma förordning att förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser ska anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om kostnadsutredning vid regelgivning.

I det följande beskriver vi först de ekonomiska konsekvenser som våra förslag kan tänkas innebära. Därefter behandlar vi de konsekvenser som förslagen kan få för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet. Därpå redogör vi för de övriga konsekvenser som ska redovisas enligt kommittéförordningen. Slutligen

har vi även valt att redogöra för de säkerhetspolitiska signaleffekter som förslagen kan tänkas få.

## 14.2 Ekonomiska konsekvenser

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

Våra förslag till nya straffbestämmelser om utlandsspioneri och anknytande brott innebär en utvidgning av det kriminaliserade området och att en ny brottstyp införs i brottsbalken (BrB). Det kan leda till viss ökning av antalet anmälningar, brottsutredningar och lagföringar. Det bör dock beaktas att sådana förfaranden som omfattas av förslagen till nya straffbestämmelser redan i dag i regel utreds i någon form, t.ex. inom ramen för vidtagandet av en arbetsrättslig åtgärd. I flera fall torde förfarandena även innebära att en brottsutredning inleds t.ex. på grund av misstanke om brott mot spioneri eller tystnadsplikt. Det är inte möjligt att med någon säkerhet uppskatta hur många inledda förundersökningar, åtal, domstolsförhandlingar och slutligen lagföringar som kommer bli resultatet av de nya straffbestämmelserna. Utifrån en jämförelse med antalet anmälda och lagförda brott mot Sveriges säkerhet (19 kap. BrB) mellan åren 2006 och 2015 kan man dock sluta sig till att det kommer röra sig om ett mycket begränsat antal ärenden per år. Under åren 2006 till och med 2015 anmäldes mellan 0–24 brott mot 19 kap. BrB per år, medan antalet lagföringsbeslut samma tid låg på mellan 0–2 beslut per år.<sup>1</sup>

Sammantaget gör vi bedömningen att genomförandet av den föreslagna lagstiftningen inte kommer att leda till annat än marginellt ökade kostnader. Vi bedömer att dessa öknings kan finansieras inom ramen för befintliga anslag hos de myndigheter som berörs, främst Säkerhetspolisen, Polismyndigheten, Försvarmakten, Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården.

---

<sup>1</sup> Officiella kriminalstatistiken, Brottsförebyggande rådet.

Eftersom förslagen även omfattar ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, och bl.a. innebär att fler brott utgör tryckfrihetsbrott, kan de ge upphov till en något ökad arbetsbelastning för Justitiekanslern. Vi bedömer dock att konsekvenserna av förslagen även i dessa avseenden är begränsade.

### 14.3 Konsekvenser för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet

**Bedömning:** De lagändringar som vi har föreslagit torde kunna förväntas verka avhållande och därmed bidra till att minska antalet brott.

En grundtanke bakom att kriminalisera ett visst beteende måste vara att kriminaliseringen ska påverka människor på sådant sätt att de inte begår brott, dvs. att den ska ha en allmänpreventiv verkan; annars framstår den som poänglös. Allmänpreventionen sägs verka genom avskräckning och genom moralbildning eller moralförstärkning och genom vanebildning.

Generellt är det dock svårt att härleda effekter av detta slag till specifika lagändringar. De nya straffbestämmelserna som vi föreslår innebär en utvidgning av det straffbara området. Det finns anledning att anta att våra förslag i någon utsträckning kan verka avhållande och påverka människor att avstå från att utföra oönskade handlingar och på så sätt bidra till att minska antalet brott. Det är emellertid omöjligt att ha någon mer välgrundad uppfattning om i vilken utsträckning så kommer att bli fallet.

### 14.4 Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen

**Bedömning:** Våra förslag kommer inte att medföra några andra konsekvenser av de slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

Vi bedömer att våra förslag i huvudsak inte får några sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen som ska redovisas i betänkandet, dvs. konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

## 14.5 Säkerhetspolitiska signaleffekter

Sveriges säkerhet är indirekt beroende av säkerheten i andra länder och av ett internationellt samarbete som är framgångsrikt och effektivt. Det internationella samarbetet i frågor som rör fred och säkerhet bygger i hög grad på förtroende och på att hemliga uppgifter kan skyddas. Skulle svenska aktörer inte leva upp till detta skulle det kunna medföra att Sverige stängs ute från fortsatt samarbete eller inte längre får delta i utbytet av hemlig information som är av väsentlig betydelse för landets säkerhet. Våra förslag till nya straffbestämmelser avser att stärka skyddet för sådana uppgifter. En nog så viktig konsekvens av att införa en straffrättslig reglering av spioneriliknande gärningar som riskerar att skada Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation är att det signalerar till våra samarbetspartners att även Sverige ser allvarligt på dessa gärningar.



# 15 Författningskommentar

## 15.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

### 2 kap.

#### 3 §

*För brott som begåtts utom riket döms även i annat fall än som avses i 2 § efter svensk lag och vid svensk domstol,*

*1. om brottet förövats på ett svenskt fartyg eller luftfartyg, eller om det begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg,*

*2. 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,*

*3. 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,*

*3 a. om brottet har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,*

*3 b. om brottet har begåtts vid tjänstgöring utom riket av en svensk medborgare eller en utlänning med hemvist i Sverige, i annat fall än som avses i förevarande paragraf 2–3 a, inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i,*

*4. om brottet förövats mot Sverige, en svensk kommun eller annan menighet eller en svensk allmän inrättning,*

*5. om brottet begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat och förövats mot en svensk medborgare, svensk sammanslutning eller enskild inrättning eller mot en utlänning med hemvist i Sverige,*

*6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplats-sabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, olovlig befattning med kemiska vapen, olovlig befattning med minor, osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, försök till sådant brott, brott som avses i 5 § samma lag, brott enligt lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, uppvigling som bestått i en omedelbar och offentlig uppmaning att begå folkmord eller om brottet riktats mot Internationella brottmåls-domstolens rättskipning, eller*

*7. om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver.*

I paragrafen regleras undantag från det krav på dubbel straffbarhet som ställs upp i 2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken. I bestämmelsen har införts en ny punkt, punkten 3 b, som innebär en utökning av undantaget från kravet på dubbel straffbarhet. Våra överväganden finns i avsnitt 12.9.

Det nya undantaget är föranlett av behovet att kunna lagföra all personal inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i, även i fall då gärningen inte är straffbelagd i gärningslandet.

För att den nya bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att gärningsmannen är svensk medborgare eller har hemvist här. Vidare krävs att personen deltar i ett internationellt uppdrag inom ramen för det internationella samarbetet för fred och säkerhet. I avsnitt 3.2.3 redogör vi för vad som enligt vår mening bör inbegripas i begreppet *internationellt samarbete för fred och säkerhet*. Som exempel på sådant samarbete kan nämnas det svenska deltagandet i olika civila och militära internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser inom ramen för FN, EU, Nato och OSSE, deltagandet i militära övningar av olika slag och andra säkerhetsfrämjande internationella samarbeten för att avvärja hot och utmaningar mot vår säkerhet, t.ex. rättsligt samarbete, polissamarbete och underrättelse-samarbete. Exempel på civilpersoner som kan delta i sådana uppdrag är domare, åklagare och kriminalvårdstjänstemän. Även den verksamhet som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Folke Bernadotteakademin bedriver utomlands omfattas i regel av begreppet. Detsamma gäller tjänstemän som deltar i internatio-

nellt utvecklings-samarbete. Rent biståndssamarbete bör dock falla utanför definitionen. I bestämmelsen uppställs inte något krav på att personen ska vara anställd av eller på annat sätt ha anknytning till svensk myndighet. Även av exempelvis FN direktkontrakterad och lokalanställd personal som deltar i uppdraget omfattas därmed av bestämmelsen om förutsättningarna om anknytning i övrigt är uppfyllda. Kommersiellt anlitate uppdragstagare, såsom ett flygbolags personal som anlitas för transportuppdrag, deltar däremot vanligen inte i uppdraget på ett sådant sätt att de omfattas av bestämmelsen.

För bestämmelsens tillämplighet krävs vidare att det är fråga om ett internationellt samarbete för fred och säkerhet *som Sverige deltar i*. Uttrycket anknyter till statsskyddsprincipen. Sverige kan anses delta i ett samarbete genom att exempelvis framförhandla immunitetsavtal, genom att sända ut personal sekonderad av svenska myndigheter, genom att nominera personal eller genom att öronmärka pengar till uppdraget. Uttrycket omfattar således exempelvis personer vars anställning finansieras av Sida. För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs emellertid att statsskyddsintresset inte är alltför svagt. Enbart den omständigheten att Sverige indirekt bidrar till finansiering av exempelvis EU-projekt genom anslag till EU innebär inte att Sverige ska anses delta i det aktuella projektet. Personer som medverkar i sådana projekt på uppdrag av utländska konsultbolag utan att uppdraget har annan anknytning till Sverige än personens svenska medborgarskap eller hemvist omfattas inte heller av bestämmelsen. Huvudregeln innebär således att av Sverige direkt utsänd eller sekonderad personal alltid omfattas av regelns tillämpning, medan av internationella organisationer kontrakterade och på annat sätt direkt rekryterade svenska medborgare som regel faller utanför, såvitt inte andra anknytningsfakta (såsom direktfinansiering, framförhandlande av statusavtal för uppdrag som personerna ingår i, etc.) gör Sveriges del i samarbetet så starkt att statsskyddsintresset ändå är uppenbart och för den enskilde förutsebart.

För att bestämmelsen ska bli tillämplig räcker det att brottet har begåtts vid tjänstgöring. Därmed omfattas inte bara brott begångna i tjänsten utan även brott begångna under exempelvis uppdragstiden i övrigt och under tid då personalen genomför förberedelser och kompletterande utbildning inför transport till exempelvis ett

insatsområd samt under tid för avslutande åtgärder efter en genomförd insats.

Bestämmelser om krav på tillstånd för att väcka åtal för brott begångna utom riket finns i 5 §.

## 5 §

*Åtal för brott, som inom riket begåtts på ett utländskt fartyg eller luftfartyg av en utlänning som var befälhavare eller tillhörde besättningen på fartyget eller av någon annan anledning medföljde detsamma mot en sådan utlänning eller mot ett utländskt intresse, får inte väckas utan att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har meddelat förordnande om det.*

*Åtal för brott, som förövats utom riket, får väckas endast efter förordnande enligt första stycket. Åtal får dock väckas utan ett sådant förordnande, om brottet är osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol eller om brottet begåtts*

*1. på ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg,*

*2. av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,*

*3. vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,*

*4. i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,*

*4 a. vid tjänstgöring utom riket av en svensk medborgare eller en utlänning med hemvist i Sverige som, utom beträffande personal från försvarsunderrättelsemyndigheterna, i annat fall än som avses i förevärande stycke 2–4, inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i,*

*5. i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på ett fartyg eller luftfartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av nämnda stater, eller*

*6. av en svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot ett svenskt intresse.*

I paragrafen regleras kravet på tillstånd för att väcka åtal för brott begångna utom riket, s.k. åtalsförordnande, samt i vilka fall sådant förordnande inte krävs. Våra överväganden finns i avsnitt 12.9.4.

I bestämmelsen har införts en ny punkt, *punkten 4 a*, som innebär en utökning av undantaget från kravet på åtalsförordnande. Bestämmelsens räckvidd motsvarar det föreslagna tillägget till 2 kap. 3 § brottsbalken med undantag för personal från försvarsunderrättelsemyndigheterna. Ett åtal mot någon av dessa kan medföra att samarbeten avslöjas som kan inverka menligt på Sveriges säkerhet. Eftersom ansvaret för Sveriges säkerhet ytterst åvilar regeringen bör regeringen avgöra om åtal får väckas i dessa fall. För övriga personalkategorier, som för svensk räkning deltar i internationella samarbeten för fred och säkerhet, ska ett undantag gälla från kravet på åtalsförordnande för att få väcka åtal. Övriga ändringar i paragrafen är endast av språklig och redaktionell karaktär.

## 19 kap.

### 5 §

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

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

Paragrafen, som innehåller den grundläggande straffbestämmelsen för spioneri, har ändrats på så sätt att den även omfattar förfaranden som innebär att någon medvetet lämnar uppgifter till en främmande sammanslutning. Våra överväganden finns i avsnitt 12.5.3.

Med *främmande sammanslutning* avses en gruppering som representerar ett motstående intresse men som inte nödvändningsvis utgör en främmande makt. För att straffbestämmelsen ska vara tillämplig fordras att det är fråga om en aktör som intar en makt-

position. Det krävs emellertid inte att grupperingen är organiserad på visst sätt för att den ska falla under begreppet. Som exempel på vad som kan omfattas av begreppet kan nämnas UCK-gerillan i Kosovo, krigsherrar i Afghanistan och Al-shabab i Somalia.

### 5 a §

*Den som, i annat fall än som avses i 5 §, för att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer hemlig uppgift rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, döms 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.*

Genom paragrafen, som är ny, införs ett nytt brott i brottsbalken, utlandsspioneri. Våra överväganden finns i avsnitt 12.5.

Straffbestämmelsen är subsidiär i förhållande till 5 § och ska tillämpas när det, utan att menrekvisitet i 5 § är uppfyllt, är fråga om en hemlig uppgift vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Om uppgiften rör ett förhållande av sådan art att det kan skada Sveriges säkerhet om den uppenbaras för främmande makt eller sammanslutning ska alltså 5 § tillämpas i stället för den nu aktuella straffbestämmelsen.

Straffbestämmelsen kan träffa gärningar som har skett i Sverige eller utomlands, förutsatt att Sverige har straffrättslig jurisdiktion enligt 2 kap. brottsbalken. I likhet med vad som gäller vid spioneri enligt 5 § är straffansvar förbehållet gärningar som sker med s.k. avsiktssuppsåt. Med avsiktssuppsåt avses här detsamma som direkt uppsåt. Det krävs således att gärningsmannen har för avsikt att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, dvs. att bereda denna en fördel.

Med *främmande makt och sammanslutning* avses detsamma som i 5 §.

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

Till skillnad från vad som gäller vid spioneri är det straffbara området begränsat till gärningar som innebär befattning med hemliga uppgifter, dvs. uppgifter som normalt omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, eller någon annan författning. I första hand torde utrikessekretessen enligt 15 kap. 1 § OSL och försvarssekretessen enligt 15 kap. 2 § OSL komma i fråga, men uppgifter av det slag som det här är fråga om kan även omfattas av andra sekretessregler såsom exempelvis sekretess till skydd för underrättelseverksamhet m.m. enligt 18 kap. 2 § OSL.

För straffansvar krävs inte att uppgiften faktiskt har hanterats i en verksamhet som omfattas av OSL eller att den som vidarebefordrar uppgiften lyder under en tystnadsplikt, så länge uppgiften skulle ha omfattats av en sekretessbestämmelse om den förekommit i det allmännas verksamhet. Det innebär att en uppgift av hemlig natur i privat verksamhet eller i ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som inte är att hänföra till en svensk myndighetsutövning kan falla under det straffbara området. Tillämpningen av straffbestämmelsen är inte heller beroende av en sekretessprövning enligt OSL. Det utgör inte heller en formell förutsättning för straffansvar att uppgiften har hanterats som hemlig i verksamheten. Däremot krävs att gärningsmannens uppsåt omfattar även att uppgiften rörde ett hemligt förhållande. Det innebär att straffansvar i praktiken torde aktualiseras främst när det är fråga om uppgifter som har hemlighållits i verksamheten och det har kommit till uttryck på något sätt. I de fall uppgiften – trots att den i och för sig är sekretessreglerad – hanterats som en öppen uppgift i verksamheten torde det i regel brista i uppsåt hos gärningsmannen.

Straffansvar aktualiseras om ett uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning av det förhållande som uppgiften rör kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Med *mellanfolklig organisation* avses detsamma som i 2 kap. 7 a § BrB, dvs. självständiga rättssubjekt

enligt folkrätten. Dessa organisationer är i allmänhet sammanslutningar av stater, såsom exempelvis FN, EU, Nato och OSSE.

Kravet på att gärningen kan medföra *allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation* sätter Sveriges förhållanden i förgrunden som det skyddsvärda intresset. Begreppet *allvarligt men* anknyter också till den indelning i fyra säkerhetsskyddsklasser och mot dem svarande skadegrader som i dag används av Försvarsmakten och föreslås ingå i en ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25). Dessa är i stigande ordning: *begränsad*, svarande mot en *ringa skada*, *konfidentiell*, svarande mot en *inte obetydlig skada*, *hemlig*, svarande mot en *allvarlig skada* samt *kvalificerat hemlig* svarande mot en *synnerligen allvarlig skada*. Straffrättsligt ansvar blir aktuellt först vid en allvarlig skada, vilket omfattar de två högsta skadegraderna. Menbedömningen måste naturligtvis ta sikte på den effekt som ett röjande av uppgifterna medför. Rekviritet allvarligt men hindrar att annat än allvarliga handlingar kan medföra straffansvar. Uttrycket allvarligt men innebär även att det för straffbarhet ställs högre krav än att gärningen, så som exempelvis uttrycks i 15 kap. 1 § OSL, ska störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser. En gärning som riskerar att medföra ett långvarigt avbrott i Sveriges mellanstatliga förbindelser torde däremot vara att betrakta som allvarligt.

Sekretessprövning av en viss information innebär i praktiken att man därigenom gör en förtida menbedömning. Den omständigheten att en uppgift träffas av sekretess innebär emellertid inte per automatik att ett röjande av uppgiften kan medföra straffansvar för utlandsspioneri. Att en uppgift klart rör den gemensamma säkerheten, och omfattas av utrikes-, försvars- eller underrättelsesekretess (15 kap. 1 och 2 §§ och 18 kap. 2 § OSL) ökar dock sannolikheten för att ett röjande av uppgiften skulle kunna innebära en risk för ett allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Vid ett röjande av uppgifter som omfattas av försvarssekretess torde röjandet ofta leda till fara för att den gemensamma militära eller totalförsvarsrelaterade förmågan påverkas negativt, vilket i sin tur kan medföra ett allvarligt men för det skyddade intresset. Beträffande information som omfattas av sekretess till skydd för underrättelseverksamhet m.m. torde uppgifterna ofta komma att handla om civila eller militära källor, underrättelsemetoder, bearbetningskapacitet och över huvud taget



existensen av samarbeten eller underrättelseinhämtning, vilket i sin tur kan leda till fara för gemensam förmågenedsättning eller bortfall i händelse av att uppgifterna röjs. Att det i sådana fall kan röra sig om ett allvarligt men för det skyddade intresset är givet. När det gäller uppgifter som omfattas av utrikes- och förundersökningssekretess måste man vid mendömningen beakta vilken typ av information som röjts, dess känslighetsgrad, vilken typ av skada som skulle kunna uppstå samt antagonistens förmåga att exploatera den inhämtade informationen.

Om uppgifterna innebär att brottsliga eller oegentliga förfaranden avslöjas som t.ex. var fallet då FN-tjänstemannen Anders Kompass avslöjade att allvarliga brott begåtts av FN-personal kan den typen av avslöjanden inte anses kunna allvarligt skada Sveriges förhållande till berört land eller organisation även om interna sekretessregler åsidosatts och avslöjandena vållat irritation inom berört organ.

Kravet på att ett röjande av hemliga uppgifter ska ske *obehörigen* för att medföra straffansvar utesluter att brottsanmälningar till behörigt organ t.ex. Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten träffas av straffbestämmelsen.

Straffskalan är fängelse i högst fyra år.

### 6 a §

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

*Vid bedömande 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.*

Bestämmelsen, som är ny, innebär en kriminalisering av grovt utlandsspioneri. Våra överväganden finns i avsnitt 12.5.4.

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

I det *andra stycket* lämnas exempel på sådana omständigheter som kan medföra att ett utlandsspioneri ska anses som grovt. Liksom vid rubriceringen av ett spioneribrott ska särskilt beaktas om

gärningen 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.

## 7 §

*Den som, utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning 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 §.*

Paragrafen innehåller straffbestämmelsen för obehörig befattning med hemlig uppgift. Våra överväganden finns i avsnitt 12.5.5.

Bestämmelsen har ändrats i två avseenden. *Första stycket* har ändrats på så sätt att straffbestämmelsen även omfattar förfaranden som innebär att någon medvetet lämnar uppgifter till en *främmande sammanslutning*. Vad som avses med begreppet främmande sammanslutning har behandlats i kommentaren till 5 §.

*Andra stycket*, som är nytt, innebär att även sådana gärningar som avses i 5 a § som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda är straffbara enligt bestämmelsen. Ändringen innebär också att ett sådant brott kan bedömas som grovt enligt 8 § (se kommentaren nedan).

## 8 §

*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 brottet är grovt ska särskilt beaktas, om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller sammanslutning 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.*

Bestämmelsen innehåller regleringen om grov obehörig befattning. Våra överväganden finns i avsnitt 12.5.5.

*Andra stycket* har ändrats på så sätt att straffbestämmelsen även omfattar förfaranden som innebär tillhandagående av uppgifter till en *främmande sammanslutning*. Vad som avses med begreppet främmande sammanslutning har behandlats i kommentaren till 5 §. Övriga ändringar i paragrafen är endast av språklig och redaktionell karaktär.

#### 14 §

*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 olovlig underrättelseverksamhet mot person döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift. Som stämpling till högförräderi ska även anses att träda i förbindelse med främmande makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att sådant brott kan begås.*

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

Paragrafen reglerar i vilka fall det är straffbart att göra sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till brott enligt 19 kap. BrB. Våra överväganden finns i avsnitt 12.5.6.

Ändringarna i *första stycket* innebär att utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri är kriminaliserat på försöks- och förberedelsestadiet och vid stämpling. Övriga ändringar i kapitlet innebär att obehörig befattning med hemlig uppgift och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri är kriminaliserat på försöks- och förberedelsestadiet respektive på försöks- och förberedelsestadiet och vid stämpling.

Ändringen i *andra stycket* innebär att utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri har lagts till i listan över brott som det kan vara straffbart att inte avslöja eller förhindra. Övriga ändringar i kapitlet gör att grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri även faller in under det straffbara området.

### 15 §

*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.*

Av bestämmelsen 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”. Våra överväganden finns i avsnitt 12.5.6.

Bestämmelsen har vidgats så att den även är tillämplig vid utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri enligt 5 a § och 6 a §. Övriga ändringar i kapitlet innebär att bestämmelsen även är tillämplig när det är fråga om en gärning som avser sådan uppgift som anges i 5 a § och som utgör grov obehörig befattning med hemlig uppgift.

Övriga ändringar i paragrafen är endast av språklig eller redaktionell karaktär.

## 20 kap.

### 3 §

*Röjer någon uppgift, som han eller hon är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han eller hon olovligen sådan hemlighet, döms, om gärningen inte annars är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år.*

*För brott mot tystnadsplik ska också dömas den som röjer en uppgift av hemlig natur i ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i.*

*Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första eller andra stycket, döms till böter. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar.*

Bestämmelsen innehåller regleringen för brott mot tystnadsplik. Våra överväganden finns i avsnitt 12.5.7.

*Andra stycket*, som är nytt, innebär en utvidgning av det straffbara området till att även avse röjande av uppgifter av hemlig natur i ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Detta alldeles oavsett om uppgiften är hemlig enligt bestämmelse i svensk lag eller annan författning. Avgörande är att uppgiften skulle ha omfattats av sekretess om den förekommit i allmän verksamhet. Vad som i detta avseende avses med ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i har behandlats i kommentaren till 2 kap. 3 §.

Övriga ändringar är endast av språklig eller redaktionell karaktär.

## 15.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

### 27 kap.

#### 2 §

*En skriftlig handling får inte tas i beslag om*

*1. den kan antas innehålla uppgifter som en befattningshavare eller någon annan som avses i 36 kap. 5 § inte får höras som vittne om, och*

*2. handlingen innehas av honom eller henne eller av den som tystnadsplikten gäller till förmån för.*

*Ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående som avses i 36 kap. 3 §, eller mellan sådana närstående inbördes, fås tas i beslag hos den misstänkte eller en närstående endast vid en förundersökning om*

*1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,*

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

3. 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,

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

5. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig under rättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 5 a, 6, 6 a, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

6. 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,

7. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, brott enligt 3 eller 3 a § 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

8. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 2–7, om en sådan gärning är belagd med straff.

Ett beslut enligt andra stycket 2–8 får meddelas endast av rätten eller åklagaren.

Om åklagaren har beslutat om beslag enligt tredje stycket, ska han eller hon utan dröjsmål anmäla åtgärden hos rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Om rätten finner att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för beslag av vissa typer av skriftliga handlingar samt meddelanden mellan den misstänkte och dennes närstående. Våra överväganden finns i avsnitt 12.7.1.

I andra stycket femte punkten läggs brotten utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri till. Tillägget innebär att möjligheten att ta meddelanden i beslag gäller även under förundersökning avseende dessa brott. Vidare innebär det att hemlig avlyssning av elektronisk

kommunikation enligt 18 §, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 19 § och hemlig kameraövervakning enligt 20 a §, genom hänvisningarna i dessa bestämmelser till förevarande bestämmelse, får användas vid en förundersökning om dessa brott.

#### 20 d §

*Med hemlig rumsavlyssning avses avlyssning eller upptagning som*

*1. görs i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud, och*

*2. avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller andra sammankomster som allmänheten inte har tillträde till.*

*Hemlig rumsavlyssning får användas vid en förundersökning om*

*1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,*

*2. spioneri, utlandsspioneri eller grovt utlandsspioneri enligt 19 kap. 5, 5 a eller 6 a § brottsbalken,*

*3. brott som avses i 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, 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 och det kan antas att brottet inte leder till endast böter,*

*4. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år och det är fråga om*

*a) människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken,*

*b) våldtäkt enligt 6 kap. 1 § första eller andra stycket brottsbalken,*

*c) grovt sexuellt tvång enligt 6 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken,*

*d) våldtäkt mot barn enligt 6 kap. 4 § första eller andra stycket brottsbalken,*

*e) grovt sexuellt övergrepp mot barn enligt 6 kap. 6 § andra stycket brottsbalken,*

*f) grovt utnyttjande av barn för sexuell posering enligt 6 kap. 8 § tredje stycket brottsbalken,*

*g) grovt koppleri enligt 6 kap. 12 § tredje stycket brottsbalken,*

*h) grov utpressning enligt 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken,*

*i) grovt barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § femte stycket brottsbalken,*

j) grovt övergrepp i rättsak enligt 17 kap. 10 § tredje stycket brottsbalken,

k) grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64), eller

l) grov narkotikasmuggling enligt 6 § tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

5. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–3, om en sådan gärning är belagd med straff,

6. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 4, om en sådan gärning är belagd med straff och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

Paragrafen innehåller en definition av vad som avses med hemlig rumsavlyssning och de närmare kraven för när sådan avlyssning får användas i en förundersökning. Våra överväganden finns i avsnitt 12.7.1.

Bestämmelsens *andra stycke punkten 2* har ändrats på så sätt att det där anges att hemlig rumsavlyssning även får användas vid förundersökning om utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri.

### 33 §

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

*Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, behöver underrättelsen inte lämnas.*

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

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

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

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

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



5. brott som avses i 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

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

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

Paragrafen anger de situationer i vilka en underrättelse enligt 31 §, om sådan hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning som en person som är eller har varit misstänkt för brott har utsatts för, antingen ska skjutas på framtiden eller helt underlåtas. Våra överväganden finns i avsnitt 12.7.1.

Bestämmelsen ändras på så sätt att det i tredje stycket punkten 3 görs ett undantag från underrättelseskyldigheten även för utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri. Ändringen innebär således att det inte heller för utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri ska gälla någon underrättelseskyldighet. Föreslagna ändringar i brottsbalken innebär att även obehörig befattning med hemlig uppgift och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri undantas från underrättelseskyldigheten.

### 15.3 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

#### 7 kap.

#### 3 §

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 upp-hovsman eller såsom utgivare och därigenom gör sig skyldig till

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

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

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

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

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

Bestämmelsen anger de undantagsfall då en meddelare eller annan medverkande till en grundlagsskyddad framställning kan hållas straffrättsligt ansvarig för sin medverkan. Våra överväganden finns i avsnitt 12.6.3 och 12.6.4.

Genom ett tillägg i första stycket första punkten omfattas även utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri av bestämmelsen, se kommentaren till 19 kap. 5 a § och 6 a § andra stycket brottsbalken ovan. Grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri omfattas även av bestämmelsen. Det innebär att varken meddelar- eller anskaffarskyddet gäller vid sådana brott och att den som åtalas för dessa grova brott kommer att lagföras även om brotten begåtts i grundlagsskyddade medier. I och med att ändringen har gjorts i denna bestämmelse, så gäller ändringen också inom tillämpningsområdet för yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), jfr 5 kap. 1 § YGL.

## 4 §

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

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

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

3. spioneri, varigenom någon för att gå främmande makt eller sammanslutning till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift om försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverknings sätt, underhandlingar, beslut, eller något förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning 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 hemlig uppgift rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation; försök, förberedelse eller stämpling till sådant utlandsspioneri;

5. obehörig befattning med hemlig uppgift, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning till handa begår gärning som avses under 3 och uppgiften rör något förhållande av hemlig natur; försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift; stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning det särskilt ska beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller sammanslutning 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 till handa begår gärning som avses under 4; försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift; stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning det särskilt ska beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller sammanslutning 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;

7. vårdslöshet med hemlig uppgift, varigenom någon av grov oaktsamhet begår gärning som avses under 5 eller 6;

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

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 har tillämpning, någon sprider falska rykten eller andra osanna påståenden, som är ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådana rykten eller påståenden eller bland krigsmän sprider falska rykten eller andra osanna påståenden som är ägnade att framkalla trolöshet eller modlöshet;

12. uppvigling, varigenom någon uppmanar eller annars söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller

ohörsamhet mot myndighet eller åsidosättande av vad som åligger krigsman i tjänsten;

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

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

15. olaga våldsskildring, varigenom någon i bild skildrar sexuell 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 levnadssätt eller annars lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, och, om den förtalade är avliden, gärningen är sårande för de efterlevande eller annars kan anses kränka den frid som bör tillkomma den avlidne, dock inte om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han eller hon visar att uppgiften var sann eller att han eller hon hade skälig grund för den;

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

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 eller hennes myndighetsutövning, i annan verksamhet där det finns samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller vid biträde till åtgärd som omfattas av sådant skydd, för att tvinga honom eller henne till eller hindra honom eller henne från åtgärd däri eller hämnas för sådan åtgärd eller varigenom någon på så sätt förgriper sig mot den som tidigare utövat sådan verksamhet eller biträtt därvid för vad denne däri gjort eller underlåtit; försök eller förberedelse till sådant hot mot tjänsteman, såvida inte brottet, om det fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa;

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

Bestämmelsen innehåller en uppräkningslista av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag. Våra överväganden finns i avsnitt 12.6.3 och 12.6.4.

Den tredje punkten har som en följd av ändringarna i 19 kap. 5 § brottsbalken ändrats på så sätt att den även omfattar förfaranden som innebär att någon medvetet lämnar uppgifter till en främmande sammanslutning, se kommentaren till 19 kap. 5 § brottsbalken ovan.

Vidare har ytterligare två punkter tillfogats paragrafen. I den fjärde punkten anges utlandsspioneri enligt 19 kap. 5 a § brottsbalken som ett tryckfrihetsbrott och i den sjätte punkten den variant av brottet som rubriceras obehörig befattning med hemlig uppgift, dvs. en gärning som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda.

Den femte punkten (tidigare fjärde punkten) har anpassats efter ändringen i 19 kap. 7 § första stycket brottsbalken. Genom ändringen i sjunde punkten (tidigare femte punkten) har tillämpningsområdet utvidgats till att även omfatta sådan vårdslöshet med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri.

Övriga ändringar är endast redaktionella.

## 15.4 Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

### 5 kap.

#### 3 §

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 radio-programmet och därigenom gör sig skyldig till*

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

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

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

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

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

Bestämmelsen anger de undantagsfall då en meddelare eller annan medverkande till en grundlagsskyddad framställning kan hållas straffrättsligt ansvarig för sin medverkan som ska anses som yttrandefrihetsbrott. Våra överväganden finns i avsnitt 12.6.3 och 12.6.4.

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

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

### *1 §*

*Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första och andra styckena*

rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

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

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

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

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

5. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten kommer att utövas på uppdrag av eller understödjas av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande makts räkning,

6. 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

7. mord, dråp, grov misshandel, synnerligen 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.

Tillstånd enligt första stycket får också meddelas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som avses i första stycket och det kan be-



*faras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.*

I paragrafen anges för vilka brott tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning får meddelas enligt lagen. Våra överväganden finns i avsnitt 12.7.2.

*Fjärde punkten* har ändrats genom att brotten utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri har tillförts uppräkningslistan. Grov obehörig befattning av hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri omfattas även av bestämmelsen med hänsyn till utformningen av 19 kap. 7 och 8 §§ BrB.

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

### 3 §

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

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

*rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.*

I bestämmelsen anges vilka brott som ska innefattas av en brottslig verksamhet för att den ska aktualisera en tillämpning av lagen. Våra överväganden finns i avsnitt 12.7.3.

*Fjärde punkten* har ändrats genom att utlandsspioneri har tillförts uppräknningen.

# Särskilt yttrande

## Särskilt yttrande av Jeanette Gustafsdotter

**I utredningen om förstärkt skydd för uppgifter som rör ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i (Ju 2016:14)**

Jag har som expert medverkat i utredningen. Jag anser att utredningen har gjort ett viktigt och värdefullt arbete och jag delar i de flesta avseenden dess bedömningar och slutsatser.

På en – mycket viktig – punkt måste jag dock anmäla mig skiljaktig.

Jag delar inte utredningens förslag om att utvidga brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen (och därmed även yttrandefrihetsgrundlagen) med nya brott om ”Utlandsspioneri/Grovt utlandsspioneri”. Jag delar inte heller förslaget om en utbyggnad av de redan befintliga brotten ”Obehörig befattning med hemlig uppgift” m fl.

Yttrandefriheten kan inte vara helt oinskränkt. Men man ska vara synnerligen försiktig med att inskränka den. Just därför har vi en särskild ordning med en brottskatalog i TF (och YGL) som uttömmande anger vilka brott som kan begås genom grundlagsskyddade medier.

Den är – och ska – vara mycket sparsam.

Det finns massor med brottsbalksbrott som – teoretiskt sett – skulle kunna begås genom grundlagsskyddade medier. I SOU 2006:96 (s. 65) gjordes en referens till detta där man konstaterade att det finns många brott som kan anses ”i princip falla inom TF:s och YGL:s materiella tillämpningsområde”.

Som några exempel angavs brotten ”grov fridskränkning”, vissa fall av ”sjö- eller luftfartssabotage”, vissa fall av ”flygplatssabotage”, ”förgripelse mot tjänsteman”, ”otillbörligt verkande vid omröstning”,

”hot mot förman”, ”förförelse av ungdom”, ”bestickning”, ”tjänstefel” m.m.

Inga av dessa brottsbalksbrott är dock – och ska inte heller vara – tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Enligt min mening måste det därför krävas en stark och övertygande argumentation för att lägga till nya brott till brottskatalogen i TF (och YGL).

De argument som anförs i utredningen kan här inte övertyga mig.

Jag inser – självfallet – att det finns en underrättelseverksamhet, där medier kan komma att användas som plattform (jfr avsnitt 5.6.3 i utredningen) – om än att det oftast kan verka långsökt. Utredningen noterar själv (avsnitt 5.6.3) att ”Vid ett första påseende kan ett sådant handlande te sig långsökt, men inte med vetskap om hur medier i dag utnyttjas för underrättelseinhämtning, desinformation och psykologisk krigföring.”

Men detta och de exempel som där ges handlar i allt väsentligt om händelser i utländska medier och ger ingen anledning till att begränsa yttrandefriheten för de medier som verkar under svensk grundlag med tydliga och synliga ansvariga utgivare.

I utredningen anförs vidare, mycket klokt, (avsnitt 12.6.3), att

Den grundläggande utgångspunkten för överväganden i denna del måste enligt vår mening vara att ett upptagande av de föreslagna brotten i brottskatalogen inte får omöjliggöra för massmedierna att rapportera om sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Enligt vår mening kan det finnas ett betydande allmän-, nyhets- och upplysningsintresse i att publicera information om sådana samarbeten. Det kan också ha betydelse som underlag för den allmänna debatten och opinionsbildningen. Ingen torde heller anse att massmedierna ska tåga om sådana samarbeten som det här är frågan om, inte heller att deras information och nyhetsförmedling ska begränsas till någon sorts kommunikéartad journalistik som inskränker sig till referat och återgivande av officiellt meddelad information från Försvarsmakten eller andra myndigheter.

Risken är dock uppenbar att ett upptagande av de aktuella brotten i brottskatalogen får just den hämmande medieeffekt som utredningen tar avstånd från.

Mot den bakgrunden kan jag inte ställa mig bakom utredningens förslag i denna del.

# Kommittédirektiv 2016:42

## **Förstärkt skydd för uppgifter som rör ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i**

Beslut vid regeringssammanträde den 2 juni 2016

### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska analysera om det finns ett behov av att stärka skyddet för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga vilket skydd som för närvarande finns för uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i,
- analysera vilka konsekvenser ett röjande av sådana uppgifter kan få för Sverige, svenska intressen och det samarbete som Sverige deltar i och
- ta ställning till om, och i så fall på vilket sätt, skyddet för denna typ av uppgifter behöver förstärkas, såsom t.ex. genom straffrättslig reglering.

Utredaren ska även analysera hur ett eventuellt förstärkt skydd förhåller sig till den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten samt Europakonventionen. Utredaren ska också analysera och ta ställning till om ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är nödvändiga.

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

Uppdraget ska redovisas senast den 2 oktober 2017.

## Behovet av en utredning

### *Internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser*

Den utveckling som skett på det säkerhets- och försvarspolitiska området har inneburit att Sverige i högre grad än tidigare har kommit att samverka med andra länder. Säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra. Hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer. Den försvars- och säkerhetspolitiska inriktning som regeringen angett innebär bl.a. att Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten bör fördjupas och att Sverige bör fortsätta det aktiva engagemanget och deltagandet i internationella insatser, civila och militära, inom ramen för FN, EU, Nato och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) (prop. 2014/15:109 s. 46–47).

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, krishantering, fredsskapande, fredsbevarande och fredsframtvängande 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). Exempel på internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser som Sverige deltar eller har deltagit i är insatserna i Mali (Minusma) som leds av FN, insatsen utanför Somalias kust (Operation Atalanta) som leds av EU samt den Natoleda insatsen i Afghanistan (Isaf).

Ett svenskt deltagande med en väpnad styrka i en internationell militär insats förutsätter, vid sidan av ett beslut om deltagande av regering och riksdag, en folkrättslig grund. Denna består i regel av en resolution från FN:s säkerhetsråd som också utgör mandatet för insatsen. Där anges de uppgifter som ska lösas och de yttre ramarna för vilka medel som får användas för att lösa dessa uppgifter. Med stöd i mandatet arbetar insatsansvarig organisation eller stat fram insatsspecifika direktiv och order för insatsens genomförande, t.ex. tas en operationsplan fram som bl.a. innehåller en närmare beskrivning för hur insatsen ska genomföras. De militära insatserna leds

sedan från ett operations- och styrkehögkvarter. I denna struktur arbetar svensk personal i samverkan med övriga länder som deltar i insatsen. Inom ramen för detta arbete skapas och hanteras känslig information, bl.a. om förutsättningarna och de närmare riktlinjerna för insatsens genomförande, t.ex. operationsplan och insatsregler som bl.a. behandlar frågan om förutsättningar för utövande av våld och tvång, samt uppgifter om underrättelsesläget och insatsens säkerhet. Inom organisationen delges informationen även deltagande stater och organisationer.

Inom ramen för internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser och annat säkerhetsfrämjande arbete bidrar Sverige också med såväl civila som militära expertförmågor på individnivå, t.ex. poliser, annan personal från rättsväsendet och militärobservatörer. Detta sker genom bidrag till FN, EU, Nato och OSSE.

Även inom denna typ av insatser hanteras känslig information. Inte sällan verkar personal från civila myndigheter inom internationella organisationers ansvarsramar, t.ex. FN eller EU, och integrerade med militära komponenter eller i samarbete med självständiga militära insatser. Insatsens personal kan i sådana fall, i likhet med vad som gäller för militära insatser, komma att hantera information som rör dessa organisationer och den sammantagna insatsens genomförande, som t.ex. känslig information om gemensamma planeringsdokument. Den civila insatspersonalen hanterar även information som rör enbart den civila delens genomförande, vilket bl.a. kan innefatta säkerhetsrelaterad information om hot och risker.

*Är skyddet för uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i ändamålsenligt utformat?*

Det finns ett visst straffrättsligt skydd för uppgifter om ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i, bl.a. i 19 kap. 5 § brottsbalken som reglerar straffansvar för spioneri. För bestämmelsens tillämplighet krävs emellertid bl.a. att uppgifter som hanteras obehörigen kan medföra men för Sveriges säkerhet. Därmed kan bestämmelsen enbart i begränsad omfattning vara aktuell att tillämpa i fråga om uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i eftersom menrekvisitet i många fall inte kan anses uppfyllt. Detsamma

gäller bestämmelserna om obehörig befattning med hemlig uppgift eller vårdslöshet med hemlig uppgift enligt 7 och 9 §§.

Om en gärning innefattar myndighetsutövning kan fråga om straffansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken under vissa förutsättningar komma i fråga, bl.a. krävs i princip att myndighetsutövningen avsett en svensk myndighet.

Uppgifter kan i vissa fall vara föremål för sekretess enligt bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), bl.a. enligt 15 kap. 1 och 2 §§. Enligt den förstnämnda bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Enligt den andra bestämmelsen gäller sekretess för uppgifter 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. Röjande av uppgifter som omfattas av sekretess kan aktualisera straffansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen och som rör rikets säkerhet skyddas även av säkerhetsskyddslagen (1996:627). Säkerhetsskyddet ska bl.a. förebygga att sådana uppgifter obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informationssäkerhet) och att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprövning). När svensk personal får i uppdrag att delta i en insats som nu är aktuell genomgår de således i de flesta fall en säkerhetsprövning som innebär att personens pålitlighet utifrån säkerhetssynpunkt granskas. I mars 2015 lämnade Utredningen om säkerhetsskyddslagen betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25). Utredningen föreslår att säkerhetsskyddslagen ersätts av en ny lag som enligt utredningen svarar mot de förändrade kraven på säkerhetsskyddet, bl.a. avseende den ökade internationella samverkan som Sverige deltar i. Utredningen föreslår också att säkerhetsskyddsåtgärden säkerhetsprövning ska kompletteras med krav på kontinuerlig uppföljning och utbildning. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.



Hantering av uppgifter omfattas som utgångspunkt av bestämmelserna om yttrande- och informationsfrihet i 2 kap. regeringsformen. När det gäller tryck- och yttrandefrihet i medierna finns en egen reglering i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Där föreskrivs ett särskilt starkt skydd för yttranden i tryckta skrifter och vissa andra medieformer, t.ex. radio, tv och tidningar. Detta skydd är emellertid inte obegränsat. Vissa brott, t.ex. spioneri, som begås i sådana grundlagsskyddade medier utgör enligt 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen tryck- respektive yttrandefrihetsbrott. Dessa brott kan alltså straffas även när de begås i grundlagsskyddade medier. Av 3 kap. 3 § andra stycket 3 och 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen samt 2 kap. 3 § andra stycket 3 och 5 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen framgår att meddelarfrihet och anonymitetsskydd saknas bl.a. i de fall där den som lämnar meddelande därigenom gör sig skyldig till spioneri eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Vidare framgår av 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen att även anskaffarfriheten är begränsad på motsvarande sätt. Meddelarfrihet och rätt att offentliggöra uppgifter gäller enligt 15 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen inte heller uppgifter som omfattas av sekretess enligt 1 § samma kapitel och vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Det kan ifrågasättas om den nuvarande regleringen innebär ett tillräckligt skydd för uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt militärt eller civilt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ett röjande av sådana uppgifter kan medföra allvarliga konsekvenser för genomförandet av den internationella insatsen som Sverige deltar i och därigenom, i förlängningen, för upprätthållande av stabilitet och säkerhet. Därmed kan ett röjande i vissa fall få stor betydelse för Sveriges intressen och möjligheter att upprätthålla den nationella säkerheten. Saknas möjligheter att lagföra personer som begått sådana gärningar kan detta även påverka Sveriges relationer till andra deltagande länder. Det kan medföra försvars- och säkerhetspolitiska konsekvenser för Sverige genom att bl.a. inverka negativt på andra länders vilja till samarbete och informationsutbyte kring frågor av betydelse för Sveriges säkerhet. Mot den bakgrunden är det nödvändigt att se över skyddet för denna typ av uppgifter.

Vid en sådan översyn måste det intresse som kan finnas av insyn i Sveriges deltagande i internationella samarbeten vägas in. Allmänintresset kan vara stort bl.a. med hänsyn till att insatserna finansieras av offentliga medel och är av stor politisk betydelse. Det är därför av vikt att väga behovet av skydd för uppgifter mot t.ex. möjligheten för enskilda att påtala missförhållanden och för journalister att bedriva sin verksamhet.

## Uppdraget

En särskild utredare ska kartlägga vilket skydd som finns för uppgifter som hanteras inom ramen för internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Utredaren ska då beakta de förslag som lämnats i betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25). Utredaren ska även redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i länder som utredaren bedömer vara av intresse. Regleringen i andra nordiska länder bör ges en särskild belysning. Eventuella brister i nuvarande reglering ska redovisas och konsekvenserna av dessa för Sverige, svenska intressen och det samarbete som Sverige deltar i analyseras. Utifrån denna analys ska utredaren ta ställning till om det finns behov av att skyddet förstärks och, om så är fallet, för vilken typ av uppgifter detta kan vara motiverat.

I utredarens uppdrag ingår att särskilt analysera hur ett eventuellt förstärkt skydd för dessa uppgifter kan påverka yttrande- och informationsfriheten. Som utgångspunkt gäller att eventuella förslag till förändringar ska vara förenliga med de ramar som ställs upp i regeringsformen och i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Om utredaren finner behov av och förutsättningar för ett förstärkt skydd ska det särskilt övervägas om detta bör ske genom ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller genom straffrättslig reglering. Föreslås ett förstärkt straffrättsligt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i, ska även förändringar i brottskatalogen och andra relevanta bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen övervägas. Ändringar som innebär att brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen utökas eller att meddelarskyddet inskränks får endast föreslås om de inte inne-

bär en oproportionerlig inskränkning i de grundlagsskyddade rättigheterna. Vid bedömningen av om en inskränkning är proportionerlig måste frågan om balansen mellan å ena sidan tryck- och yttrandefriheten och å andra sidan intresset av att skydda uppgifterna analyseras noga.

Om utredaren finner behov av och förutsättningar för ändringar ska sådana föreslås och fullständiga förslag till författningsändringar lämnas.

Föreslås en ny straffrättslig reglering ska utredaren ta ställning till möjligheterna att vid svensk domstol döma över gärningar begångna utomlands. I detta sammanhang bör de förslag som lämnats i betänkandet Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag m.m. (SOU 2009:76) beaktas i relevanta delar. Om nya straffbestämmelser föreslås ska även möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel för att förebygga, förhindra och utreda sådana brott analyseras. Vid behov ska författningsförslag lämnas.

Det står utredaren fritt att ta upp andra frågor inom ramen för uppdraget som aktualiseras under utredningsarbetet.

### **Konsekvensbeskrivningar**

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

### **Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget**

Under uppdraget ska utredaren samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner behövligt.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Till stöd för utredarens arbete ska en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna inrättas. Utredaren ska sträva efter parlamentarisk enighet vid sina ställningstaganden i frågor som rör tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 oktober 2017.

(Justitiedepartementet)



# Förluster av politisk information och dess konsekvenser

## Hotet – Främmande makts intresse för politisk information

I systemet av internationella relationer strävar stater efter att förstå andra staters förmåga och *avsikter*. I detta syfte ger regeringar sina underrättelsetjänster i uppdrag att inhämta, bearbeta och analysera information om andra staters politik, ekonomi, teknisk-industriell förmåga, militära kapacitet m.m. I syfte att skydda sina intressen och kunna uppnå fördelar gentemot andra stater skyddar samtidigt varje stat sina egna politiska och ekonomiska överväganden, sin teknisk-industriella förmåga och militära kapacitet m.m. genom olika typer av säkerhetsåtgärder (sekretessbeläggning av information<sup>1</sup>, säkerhetsskydd osv.). Detta innebär att främmande underrättelsetjänster per definition har i uppgift att bryta igenom skyddet/sekretessen hos andra stater, dvs. begå brott, medan säkerhetstjänsten har i uppgift att förhindra detta.

Staters avsikter uttrycks i form av *politiska* dokument, strategier, policyer, deklARATIONER m.m. Detta är fallet inom alla *politikområden*. Sveriges avsikt att bygga upp t.ex. landets förmåga att motstå elektroniska attacker återfinns i säkerhets- eller försvars*politiska* dokument. På liknande sätt uttrycks Sveriges förmågor och ambitioner inom andra *politikområden* i liknande *politiska* dokument. Dessa dokument utgör grunden för svenskt agerande i inrikes-, utrikes-, säkerhets-, finans-, försörjnings-, bistånds- och handels*politiska* m.fl. frågor.

---

<sup>1</sup> Även icke formellt sekretessbelagd information kan vara känslig, i synnerhet om den sammanställs på ett kvalificerat sätt.

Att det verkligen förehåller sig så att främmande makt ständigt strävar efter att få tillgång till politisk information så högt upp som möjligt i andra staters politiska ledning vittnar den omfattande litteraturen på underrättelseområdet. Östtyska underrättelsetjänsten HVA:s värvning av Gunter Guillaume, förbundskansler Willy Brandts närmaste man är ett mycket illustrativt exempel<sup>2</sup>. Diskussioner fördes dessutom inom KGB vid denna tidpunkt att försöka värva Willy Brandt personligen eller att genom utpressning få honom att föra en för Sovjetunionen och östblocket gynnsam politik.<sup>3</sup> Den sovjetiske avhopparen Oleg Gordijevskijs uppgifter om att KGB ville värva Olof Palme visar också med all tydlighet att främmande underrättelsetjänster siktar högst upp i den politiska ledningen för att få den information man önskar.<sup>4</sup> Ett mer närtida svenskt exempel utgörs av den i kapitel 5 nämnda UD-tjänstemannen.

Det bör poängteras att konsekvenserna av informationsförluster till följd av en dold underrättelseverksamhet kommer att skilja sig från konsekvenser av att röjda uppgifter offentliggörs. En dold och för Sverige okänd informationsförlust innebär att den inhämtande aktören behåller ett informationsövertag och i det fördolda kan fortsätta att manipulera och påverka. En underrättelseinhämtning som pågår i det fördolda ger dessutom en underrättelseaktör större möjligheter att verka under längre tidsperioder vilket i förlängningen ger ett än större informationsövertag. Ett offentliggörande av information från den svenska utrikesrepresentationen innebär förmodligen att en av de mest påtagliga konsekvenserna blir att Sverige måste hantera den mediala aspekten. Till skillnad mot en dold inhämtning innebär dessutom ett offentliggörande att Sverige kan vidta åtgärder för att dämpa konsekvenserna. Av en publicering följer dessutom att båda parter är medvetna om informationsförlusten vilket innebär att den inhämtande underrättelseaktören riskerar att förlora såväl informationsövertag som möjligheterna till dold manipulering.

Då svenska myndigheter bedriver en mycket bred och mångfasetterad verksamhet är informationsmängden omfattande och

---

<sup>2</sup> Se t.ex. Markus Wolf, *Mannen utan ansikte – En mästerspions memoarer* (Norstedts, 1997), kapitel 9. Wolf var under flera decennier det östtyska utrikesspionaget HVA:s legendariske chef.

<sup>3</sup> Se t.ex. Christopher Andrew och Vasili Mitrokhin, *The Mitrokhin Archive – The KGB in Europe and the West* (Penguin Press 1999), s. 577 och 578.

<sup>4</sup> Christian Palme ”KGB ville rekrytera Olof Palme”, Dagens Nyheter, 16 oktober 1990.

spänner över en mängd fält. Som en följd blir konsekvensbeskrivningarna övergripande och generella. Mer konkreta slutsatser kräver en specificering och en mer detaljerad kunskap om den information som riskerar att bli röjd.

De konsekvenser som belyses är inte knutna till informationsförluster vid någon specifik svensk myndighet, utan gäller för hela den svenska statsförvaltningen. Resonemangen kring konsekvenser tar inte heller hänsyn till sättet som en informationsförlust har skett. Underrättelsetjänster har ett brett spektrum av inhämtningsmetoder som inkluderar allt från öppen informationsinsamling till inhämtning med hjälp av mänskliga källor och teknisk inhämtning.

## Den svenska statsförvaltningen

Den svenska statsförvaltningen bedriver en omfattande och mångfacetterad verksamhet som spänner över många fält. I den alltmer globaliserade världen förtjänar det att understrykas att statsförvaltningens verksamhet och den information som hanteras inom denna är lika mycket nationell som internationell. "Utlandsspioneribestämmelsen" bör beakta detta faktum. Förutom att verksamheten och informationen i stora stycken är internationell har Sverige också ett hundratal myndigheter i utlandet.<sup>5</sup>

Många av utlandsmyndigheterna finns i vad som skulle kunna betecknas som högriskländer, dvs. diktaturer med väl utbyggda säkerhets- och underrättelsetjänster som försöker penetrera de svenska myndigheterna. Ambassadernas och konsulatens primära uppgift är att bevaka och främja Sveriges politiska och ekonomiska intressen i det land där utlandsmyndigheten är lokaliserad eller inom en internationell organisation. Verksamheten inkluderar även många andra ansvarsområden som exempelvis rapportering om värdlandet, handels- och investeringsfrämjande aktiviteter samt hanterande av konsulära frågor och migrationsfrågor. I många fall har verksamheten dessutom ett bredare perspektiv än att bara företräda och bevaka svenska

---

<sup>5</sup> Under 2017 har Sverige 98 utlandsmyndigheter direkt underställda Utrikesdepartementet. Utlandsmyndigheterna utgörs av ambassader, representationer, delegationer och generalkonsulat. Tillsammans med de cirka 350 konsulaten som leds av honorära konsulter bildar de utrikesrepresentationen. Även andra myndigheter än Utrikesdepartementet verkar i andra länder än Sverige. Om man också ser till sådana utlandsmissioner och myndighetsevenemang ökar antalet myndigheter verksamma utomlands.

intressen. Enligt instruktionen för utrikesrepresentationen ska beskickningar och konsulat även särskilt bevaka frågor som rör Sverige som medlem i EU.

## Information

Utifrån den verksamhet som bedrivs vid myndigheterna i Sverige och utomlands kan antas att det hos dessa finns och kommuniceras information, som är av intresse för främmande makt, om:

- Information tillhörande EU, NATO och andra internationella organisationer samt information tillhörande andra stater.
- Information om hur värdlandet – det politiska ledarskapet och andra framträdande auktoriteter – bedömer tredje lands agerande och internationella händelser.
- Utlandsmyndigheternas bedömningar och analyser av utvecklingen i värdlandet och av värdlandets politiska ledarskap och dessas agerande, samt information om andra viktiga politiska och ekonomiska aktörer i den mottagande staten.
- Svenska ställningstaganden, strategier och förhandlingspositioner i olika politiska, ekonomiska, teknisk-industriella, totalförsvarsrelaterade, juridiska och migrationspolitiska frågor.
- Information om enskilda svenska företag och dessas strategier för export och investeringar.
- Uppgifter om svenska export- och handelsstrategier samt strategier för investeringsfrämjande åtgärder.
- Information om svenskt bistånd.
- Personlig information om svenska medborgare.
- Personlig information om utländska medborgare.

Informationen vid myndigheterna är av varierande känslighetsgrad. Delar av informationen är helt öppen, medan annan information är hemlig eller sekretessbelagd. För att skydda känslig eller hemlig information använder statsförvaltningen krypterade kommunikationer inom Sverige och med utlandsmyndigheterna.



## Konsekvenser av informationsförluster från den svenska statsförvaltningen

Då verksamheten och informationsmängden vid svenska myndigheter är omfattande och spänner över en mängd olika fält kan det konstateras att en ofrivillig informationsförlust inte enbart kommer att få konsekvenser för staten Sverige, utan även för en rad andra aktörer.

### Konsekvenser för Sverige och Sveriges förhållande till tredje part

I samband med att amerikanska diplomatiska dokument offentliggjordes av WikiLeaks i november av 2010 förklarade den amerikanska utrikesministern att det inträffade utgjorde ett hot mot USA:s nationella säkerhet<sup>6</sup>. Även om det inte tydligt uttrycktes vad som avsågs så kan det antas att USA bedömde att den röjda informationen kunde motivera eller underlätta angrepp mot USA eller amerikanska intressen utomlands, exempelvis mot militär trupp eller officiella beskickningar.

Även svenska informationsförluster skulle kunna *undergräva den nationella säkerheten*. Sveriges internationella arbete mot spionage, terrorism och spridning av massförstörelsevapen och det svenska deltagandet i fredsfrämjande och humanitära insatser handlar enligt Sveriges regering om att i förlängningen främja Sveriges nationella säkerhet och svenska intressen. Likaså uppges att den svenska underrättelseverksamheten långsiktigt ska stärka Sveriges utrikes- och säkerhetspolitiska handlingsfrihet och landets försvarsförmåga. En informationsförlust relaterad till detta område skulle kunna ge en antagonistisk aktör ett informationsövertag som denna skulle kunna utnyttja till att försvåra det svenska arbetet eller för att angripa svensk trupp, i exempelvis Afghanistan, eller andra svenska representanter och intressen utomlands.

Vid de svenska utlandsmyndigheterna finns och kommuniceras information om svenska ställningstaganden och förhandlingspositioner i olika frågor. Om sådana uppgifter i förtid röjdes för en

---

<sup>6</sup> www.nytimes.com, Shane S & Lehren A.W. *Leaked Cables Offer Raw Look at U.S. Diplomacy*, publicerad 28 november 2010, och www.state.gov/secretary/rm/2010/11/152078.htm, Hillary Clinton, *Remarks to the press on the release of confidential Documents*, 29 november 2010.

motpart, och förblev dolt för Sverige, torde detta innebära *försämrade svenska möjligheter att agera självständigt eller att svenska förhandlingspositioner i bi- och multilaterala sammanhang försvagades*. Då utlandsmyndigheterna har ansvar för verksamhet som spänner över många politikområden kan detta drabba svenskt agerande och svenska förhandlingar inom allt från utrikes- och säkerhetspolitik och svensk handelspolitik till försvars-, migrations- och biståndspolitik. I det fall en eller flera utländska underrättelsetjänster lyckas skapa access till denna typ av information under en längre tidsperiod föreligger en uppenbar risk för att Sveriges politiska, ekonomiska och militära handlingsfrihet och suveränitet i ett längre tidsperspektiv undergrävs.

Svenska *satsningar för att främja nationella intressen*, som exempelvis handels- och investeringsfrämjande och svensk försäljning av försvarsmateriel, skulle kunna påverkas negativt om strategier och planer i förväg blev kända för en förhandlingspartner eller en konkurrent. Följden skulle kunna bli att Sverige gick miste om potentiella affärsmöjligheter och exportmarknader, exempelvis försäljning av JAS 39 Gripen. I termer av ekonomiska förluster innebär detta i regel förlust av mycket stora belopp, inte sällan i storleksordningen miljarder kronor. Om detta inträffade med regelbundenhet och över en längre tidsperiod skulle detta i sin tur kunna få följdverkningar för Sveriges ekonomiska säkerhet och välbefinnande eftersom Sverige är ett exportberoende land. *Försämrade möjligheter att främja amerikanska intressen utomlands* var också en av de konsekvenser som utrikesminister Hillary Clinton framhöll efter WikiLeaks publiceringar.

Då de svenska ambassaderna har till uppgift att förmedla bedömningar och analyser om utvecklingen i värdlandet skulle *Sveriges relationer* till det land som uppgifterna berör kunna påverkas av en informationsförlust. Ett auktoritärt land skulle förmodligen inte tveka att utöva påtryckningar mot Sverige om de genom underrättelseinhämtning exempelvis upptäckte att Sverige dolt hade kontakt med eller gav stöd till inhemska oppositionella grupper. I en sådan situation skulle det auktoritära landet mycket väl kunna hota med försämrade handelsförbindelser eller försvåra konsulära och migrationsrelaterade processer om Sverige inte avbröt kontakterna. Med den allomfattande övervakning som ofta finns i auktoritära

länder skulle sådana påstötningar dessutom kunna göras utan att landet skulle behöva avslöja källan till informationen.

Konsekvenserna för Sveriges *internationella relationer* skulle sannolikt bli mer påtagliga om röjda uppgifter blev kända för andra stater än den som utfört underrättelseinhämtningen. Men mot bakgrund av hur lite USA:s bilaterala relationer tycks ha påverkats av spridningen av amerikanska diplomatrappporter är det dock möjligt att den vikt som stater lägger vid att upprätthålla diplomatiska relationer mildrar konsekvenserna. Möjligtvis skulle följderna kunna bli annorlunda för ett litet land som Sverige då få stater är beroende av Sverige på samma sätt som man är av stormakten USA. Eventuellt kunde åtgärder som minimering eller brytande av diplomatiska kontakter i större utsträckning ses som ett möjligt alternativ i relation till en stat som saknar en global maktposition.

Om svenska informationsförluster skulle bli allmänt kända och om det därutöver var uppenbart att det inte handlade om en engångsföreteelse skulle detta sannolikt få till följd att andra länders *förtroende för Sverige undermineras*. Ett reducerat förtroende skulle på sikt kunna innebära att Sveriges insyn och inflytande i olika bi- och multilaterala sammanhang begränsades. Om Sverige vid upprepade tillfälle till exempel förlorade känslig information om Västs ansträngningar att förhindra kärnvapenutveckling i Iran eller Nordkorea skulle detta kunna innebära att Sveriges insyn och medverkan i processen reducerades. Eventuellt skulle andra länders förtroende minska i en större utsträckning om svenska informationsförluster var orsakade av slarv eller dåliga säkerhetsrutiner, än om underrättelsetjänster kom över uppgifterna genom att pressa lokalt anställd personal. Den kritik som riktades mot USA, efter WikiLeaks offentliggörande, av länder med goda relationer till landet gällde just USA:s bristande informationssäkerhet. Vilket tyder på att undermålig informationssäkerhet inte accepteras.

Till dessa krav på informationssäkerhet hör också Sveriges förmåga att lagföra eventuella brott rörande känsliga eller sekretessbelagda uppgifter.

Oförmåga att beivra utlandsspioneri är inte förenligt med den solidaritetsprincip som Sverige deklarerat visavi EU och andra vänligt sinnad stater.

I ett antal icke-demokratiska länder har de svenska utlandsrepresentationerna mer eller mindre känsliga kontakter med regim-

kritiker, människorättsaktivister, journalister m.fl. Om dessa personer upplevde att de svenska beskickningarna inte var kapabla att hålla kontakterna dolda för landets underrättelse- och säkerhetstjänster skulle detta inte enbart kunna få konsekvenser för dessa personers liv och hälsa, utan även för det svenska informationsläget. Som en följd av *bristande förtroende skulle dessa individer kunna välja att begränsa sina kontakter och sin informationsförmedling till svenska representanter*. I ett längre tidsperspektiv skulle detta kunna få *konsekvenser för Sveriges förmåga att agera internationellt i demokrati- och människorättsfrågor*. Med färre direkta kontakter med politiska aktivister får den svenska regeringen ett sämre informationsunderlag att agera utifrån. Detta skulle kunna påverka Sveriges arbete med demokratiutveckling i en rad diktaturer.

*Svenskt näringsliv och de svenska medborgarnas förtroende för utlandsmyndigheterna*, och i förlängningen även för den svenska statsmakten, skulle kunna urholkas om det uppfattades som att Sverige inte förmådde hantera känslig information på ett säkert sätt. Om det uppdagades för svenska företag att känsliga uppgifter hade röjts för en konkurrent på grund av att informationen inte skyddats eller hanteras på ett säkert sätt skulle detta kunna innebära att svenska företag avstod från att utnyttja utlandsmyndigheternas tjänster. Samma sak torde kunna inträffa om svenska medborgare fick kännedom om att personuppgifter kommit på avvägar på grund av slarv.

I det fall främmande makts underrättelsetjänst skulle kunna tillskansa sig initierad information om den utsända svenska personalen skulle detta kunna leda till *fler värningsoperationer eller utpressningssituationer* mot svenska officiella representanter. I förlängningen ökar detta risken för att ytterligare och än mer känslig information kan gå förlorad från svenska utlandsmyndigheter, framför allt om det rörde sig om en dold och långsikt underrättelseinhämtning. En framgångsrik värning skulle exempelvis kunna leda till att en underrättelseaktör kom över kritisk information för att kunna forcera svenska kryptoförbindelser. I förlängningen skulle en värning även kunna leda till att information vid Regeringskansliet röjs då de utsända diplomaterna i många fall återvänder till tjänstgöring i Stockholm när stationeringstiden utomlands tar slut.

Informationsförluster från svenska myndigheter kan även få konsekvenser för tredje part då det vid de svenska myndigheterna

finns en stor mängd uppgifter som delgivits Sverige av andra länder eller av internationella organisationer.

Informationsförluster som rör denna typ av information kan resultera i att *tredje part, exempelvis EU eller ett annat land, får försämrade förhandlingspositioner i bi- och multilaterala sammanhang* om motparten i förväg känner till förhandlingsstrategier.

Om det bland utländska underrättelsetjänster finns en uppfattning om att informationssäkerheten vid svenska myndigheter är låg och att Sverige har en begränsad förmåga att skydda känslig partnerinformation kan detta resultera i att *sårbarheterna vid svenska myndigheter utnyttjas för underrättelseinhämtning mot tredje part* i en ökad utsträckning.

WikiLeaks offentliggörande av de amerikanska diplomatiska rapporterna fick till följd att *politiska företrädare från andra länder fick stå till svars för de uppgifter som fanns i rapporterna*. Det är fullt möjligt att detta även skulle kunna ske om svensk information från myndigheterna offentliggjordes på samma sätt.

## **Konsekvenser för svenska företag och relationen till köparländerna**

Statlig underrättelseverksamhet mot innovativa och forskningsinriktade företag är vanligt förekommande. I flera länder har underrättelsetjänsterna i uppdrag att inhämta information till stöd för det egna landets näringsliv. Målet med underrättelseverksamheten är ytterst att komma över företagshemligheter som exempelvis teknologi, produktinformation, forskningsresultat och förhandlingspositioner i konkurrenssyfte eller för att reducera egna forsknings- och utvecklingskostnader.

Underrättelseverksamhet riktad mot de svenska utlandsmyndigheternas arbete att stödja och tillhandahålla service till svenska exportföretag kan resultera i att *företagens internationella konkurrens fördelar försvagas*. Med tiden kan detta få *negativa ekonomiska konsekvenser* för de drabbade företagen.

Om känslig information om enskilda svenska företags strategier för utlandsetablering eller affärs- och exportplaner röjs för konkurrerande företag eller potentiella framtida konkurrenter kan detta innebära att *svenska företag går miste om affärer*. Det kan även *försämra företagens möjligheter att etablera sig på utländska marknader*.

I det fall främjandearbetet innebär att det vid utlandsmyndigheterna finns eller kommuniceras uppgifter om företagens teknologier, forskning och utveckling (FoU) och innovationer kan en informationsförlust innebära att svenska företag *förlorar en unik kompetens* och *blir mindre konkurrenskraftiga*. Samtidigt som svenska företagspositioner försämras av informationsförluster kan röjda uppgifter utnyttjas av främmande makt för att stärka det egna näringslivets konkurrensförmåga. Under ju längre tidsperioder en sådan underrättelseinhämtning kan ske i det fördolda desto bättre resultat torde den inhämtande staten kunna uppnå.

En systematisk och kontinuerlig underrättelseverksamhet mot svenska företag kan i förlängningen även få konsekvenser på nationell nivå. Om svenska företag får en reducerad internationell konkurrensförmåga och förlorar globala marknadsandelar kan detta på sikt få konsekvenser för *Sveriges exportintäkter och den svenska ekonomiska tillväxten*.

När det gäller export av försvarsmateriel kan förlust av information leda till uteblivna exportinkomster vilket oftast leder till allvarliga negativa konsekvenser för den egna försvarsbudgeten och därmed försvaret. På motsvarande sätt påverkas Sveriges förhållande till det potentiella köparlandet negativt. Uppgifterna om t.ex. exporten av JAS Gripen omfattas som regel av 15 kap. 1 § OSL. Detta var fallet i exportsatsningen mot Schweiz. Någon röjde till obehöriga delar av denna information vilket ledde till att affären gick i stöpet och Sveriges förhållande till Schweiz skadades. *Det schweiziska försvaret och den svenska försvarsekonomin åsamkades stor ekonomisk skada* (den gemensamma försvarsansträngningen) av denna utgång varför detta torde vara ett exempel på ett allvarligt men.

### **Konsekvenser för enskilda**

Som en följd av arbetet med konsulära frågor och migrationsfrågor finns det vid de svenska utlandsmyndigheternas tillgång till stora mängder information kring enskilda individer. Det handlar inte enbart om uppgifter som inkommit via den enskilda ambassadens verksamhet, utan ambassaderna har även tillgång till såväl nationella som internationella myndigheters databaser för viseringar.

En informationsförlust inom detta område torde sannolikt få allvarligast konsekvenser i det fall underrättelseaktören verkar för en icke-demokratisk stat.

Risken finns att människor som kontaktat svenska utlandsmyndigheter i syfte att införskaffa nödvändiga dokument för att kunna resa in i Sverige (eller i Schengenområdet) själva, eller deras släktingar, råkar illa ut. *Den enskilda individen skulle kunna drabbas av allt från hot till tortyr och långa fängelsestraff* om kontakten med utlandsmyndigheten uppfattades som ett hot mot regimen eller den nationella säkerheten. Konsekvenserna kan antas bli allvarligare om personen tidigare varit involverad i politisk oppositionell verksamhet.

Efter offentliggörandet av de amerikanska diplomatrapporterna har USA enligt egen utsago vidtagit direkta åtgärder för att hjälpa ett antal individer vilka haft dolda kontakter med de amerikanska beskickningarna.<sup>7</sup> I den mån svenska utlandsmyndigheter har kontakter med och aktivt stöder människor och grupper som verkar för politisk förändring i icke-demokratiska länder eller driver känsliga underrättelsekällor runt om i världen kan informationsförluster rörande detta få *allvarliga konsekvenser för dessa människors, eller deras närståendes, liv och hälsa*.

## Slutkommentar

Då informationsmängden vid svenska myndigheter är omfattande och spänner över en mängd olika fält kan det konstateras att en ofrivillig informationsförlust inte enbart får konsekvenser för staten Sverige. Även en rad andra aktörer riskerar att drabbas.

Inom ramen för detta PM har det enbart varit möjligt att redogöra för eventuella konsekvenser på en övergripande och generell nivå. Vid en verklig informationsförlust förorsakad av främmande makts underrättelseverksamhet kommer ett flertal faktorer påverka omfattningen och graden av de ovan beskrivna konsekvenserna. Följderna är inte bara beroende av vilken typ av information som går förlorad och på uppgifternas känslighetsgrad, utan även av andra omständigheter. Konsekvenserna kommer förmodligen att skilja sig åt om informationen enbart förmedlas från den inhäm-

---

<sup>7</sup> www.state.gov, U.S. Department of State, Daily press briefing, 7 januari 2011.

tande underrättelsetjänsten till den egna staten eller om uppgifterna också delas med andra stater. Följderna blir sannolikt allvarigare om det handlar om upprepade förluster över tid, än om det rör sig om en enstaka informationsförlust. Konsekvenserna kommer även att påverkas av om informationsförlusten och informationsinnehållet blir allmänt känt eller inte.



# Statens offentliga utredningar 2017

## Kronologisk förteckning

---

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottstatalag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagsshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Företsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.
70. Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2017

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

### Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]

### Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalag. [29]

- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]
- Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]
- Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]
- Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]
- Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. [70]

### Kulturdepartementet

- Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]
- Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. [67]

## **Miljö- och energidepartementet**

- Kraftsamling för framtidens energi. [2]  
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.  
Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]  
Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]  
Substitution i Centrum  
– stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]  
Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]  
Vem har ansvaret? [42]  
Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]  
Miljötillsyn och sanktioner  
– en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

## **Näringsdepartementet**

- För Sveriges landsbygder  
– en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]  
Detaljplanekravet. [64]

## **Socialdepartementet**

- För en god och jämlik hälsa.  
En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]  
Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]  
Kvalitet och säkerhet  
på apoteksmarknaden. [15]  
Läs mig! Nationell kvalitetsplan  
för vård och omsorg om äldre personer.  
Del 1 och 2. [21]  
Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]  
För dig och för alla. [40]  
På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. [43]  
Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa.  
Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. [47]

- Kunskapsbaserad och jämlik vård.  
Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. [48]  
God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. [53]  
Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]  
Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [66]

## **Utbildningsdepartementet**

- Det handlar om oss.  
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]  
Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]  
En nationell strategi för validering [18]  
Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]  
Samling för skolan.  
Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. [35]  
Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. [44]  
EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. [49]  
Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. [50]  
Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. [51]  
Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. [54]  
**Utrikesdepartementet**  
Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]  
Marknadskontrollmyndigheter  
– befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD. [69]