

Konstitutionsutskottets betänkande 2021/22:KU16

Utlandsspioneri

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen antar som vilande regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Utskottet föreslår att riksdagen beslutar att behandlingen av regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken, rättegångsbalken, lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet får skjutas upp till 2022/23 års riksmöte.

Regeringens förslag innebär att brotten utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete införs i brottsbalken. Därigenom blir det straffbart att under vissa omständigheter t.ex. obehörigen röja hemliga uppgifter som förekommer inom Sveriges internationella samarbeten och som kan skada Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation. En gärning ska inte utgöra brott om den med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

Förslagen innebär vidare att straffbestämmelserna om obehörig och grov obehörig befattning med hemlig uppgift samt vårdslöshet med hemlig uppgift utvidgas så att de även omfattar gärningar som har sin grund i utlandsspioneri.

Förslagen innebär dessutom att utlandsspioneri samt de former av obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift som har sin grund i utlandsspioneri kriminaliseras även som tryck- och yttrandefrihetsbrott. Meddelarfriheten och anskaffarfriheten begränsas när det gäller utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri.

Förslagen innebär även att spioneribrottet och vissa anknytande brott utvidgas så att syftet ska vara att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår samtliga motionsyrkanden.

I betänkandet finns två reservationer (V, L).

Behandlade förslag

Proposition 2021/22:55 Utlandsspioneri.

Tre yrkanden i följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden.....	7
Utlandsspioneri m.m.	7
Reservationer	23
1. Avslag på propositionen, punkt 1 (V).....	23
2. Avslag på propositionen, punkt 1 (L)	24
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	26
Propositionen	26
Följdmotionerna	26
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	27
<i>Bilaga 3</i>	
Justitieutskottets yttrande 2021/22:JuU3y	45

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Avslag på propositionen

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:4287 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) och

2021/22:4305 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkandena 1 och 2.

Reservation 1 (V)

Reservation 2 (L)

2. Grundlagsförslagen

Riksdagen antar som vilande regeringens förslag till

1. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,

2. lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2021/22:55 punkterna 1 och 2.

3. Lagförslagen i övrigt

Riksdagen beslutar att behandlingen av regeringens förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,

2. lag om ändring i rättegångsbalken,

3. lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott,

4. lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

får skjutas upp till 2022/23 års riksmöte.

Stockholm den 31 mars 2022

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Marie Granlund (S), Lars Jilmstad (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Per Schöldberg (C), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Tuve Skånberg (KD), Camilla Hansén (MP), Erik Ottoson (M), Sofie Eriksson (S), Alexander Ojanne (S), Jessica Wetterling (V), Lars Andersson (SD) och Nina Lundström (L).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas regeringens proposition 2021/22:55 Utlandsspioneri. I propositionen föreslår regeringen ändringar i tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen, 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.

Regeringen redovisar i propositionen ärendets beredning fram till dess att propositionen beslutades. Av redogörelsen framgår att regeringen den 2 juni 2016 beslutade att en särskild utredare skulle ges i uppdrag att 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, t.ex. genom straffrättslig reglering. Vidare skulle utredaren ta ställning till om ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är nödvändiga (dir. 2016:42). Till utredningen, som antog namnet Utlandsspioneriutredningen, knöts en parlamentarisk referensgrupp. Utredningen överlämnade i september 2017 betänkandet Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i (SOU 2017:70). Betänkandet har remissbehandlats och remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet.

Regeringen har för att komplettera beredningsunderlaget remissbehandlat ett utkast till lagrådsremiss. I utkastet till lagrådsremiss behandlas förslagen i betänkandet. Det lämnas också kompletterande förslag.

Lagrådet har granskat förslagen. Regeringen har i huvudsak följt Lagrådets synpunkter.

I betänkandet behandlas även två följdmotioner med anledning av propositionen.

En förteckning över de behandlade förslagen finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Konstitutionsutskottet har gett justitieutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen och följdmotionerna. Yttrandet finns i bilaga 3.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att brotten utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete införs i brottsbalken. Därigenom blir det straffbart att under vissa omständigheter t.ex. obehörigen röja hemliga uppgifter som förekommer inom Sveriges internationella samarbeten och som kan skada Sveriges förhållande till någon

annan stat eller en mellanfolklig organisation. En gärning ska inte utgöra brott om den med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

Regeringen föreslår vidare att straffbestämmelserna om obehörig och grov obehörig befattning med hemlig uppgift samt vårdslöshet med hemlig uppgift utvidgas så att de även omfattar gärningar som har sin grund i utlandsspioneri.

Regeringen föreslår dessutom att utlandsspioneri samt de former av obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift som har sin grund i utlandsspioneri kriminaliseras även som tryck- och yttrandefrihetsbrott. Meddelarfriheten och anskaffarfriheten begränsas när det gäller utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri.

Regeringen föreslår även att spioneribrottet och vissa anknytande brott utvidgas så att syftet ska vara att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Utskottets överväganden

Utlandsspioneri m.m.

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar som vilande regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Riksdagen beslutar att behandlingen av regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken, rättegångsbalken, lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet får skjutas upp till 2022/23 års riksmöte.

Riksdagen avslår samtliga motionsyrkanden.

Jämför reservation 1 (V) och 2 (L).

Gällande rätt

Spioneri

För spioneri döms enligt 19 kap. 5 § brottsbalken den som, för att gå en främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer en uppgift om försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt vars uppenbarande för en främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet. Detsamma gäller om någon i samma syfte obehörigen framställer eller tar befattning med en skrift, en teckning eller något annat föremål som innefattar en sådan uppgift. Spioneribestämmelsen tar alltså sikte bl.a. på röjande av känsliga uppgifter som sker för att gynna en främmande makt och som kan skada Sverige.

En främmande makt är för det första en självständig stat. Det kan dock också röra sig om andra sammanslutningar, som delstater, exilregeringar och motstånds- eller upprorsgrupper, när de har en sådan faktisk maktställning och sådan politisk betydelse att diplomatiska angelägenheter är möjliga i förhållandet mellan sammanslutningen och Sverige. Också en mellanstatlig organisation som FN, EU eller Nato kan vara en främmande makt (prop. 2013/14:51 s. 21 och s. 38 f.).

Regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet och informationsfrihet. Yttrandefriheten och informationsfriheten är inte absoluta utan får begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket 1 regeringsformen). Begränsningar får endast göras för att

tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Den får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § regeringsformen). Yttrande- och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (2 kap. 23 § första och andra styckena regeringsformen).

I fråga om tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, i tv och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt i tekniska upptagningar gäller i stället tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

En av de grundläggande principerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen 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. När det t.ex. gäller tryckta skrifter som är periodiska är det i första hand den ansvariga utgivaren som ska hållas ansvarig. Detsamma gäller i fråga om publiceringar i program i radio och tv. Några andra särdrag i regleringen är att Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om tryck- eller yttrandefrihetsbrott och att målen som huvudregel prövas genom en juryrättegång där ett friande utslag från juryn, till skillnad från ett fällande, inte kan ändras av rättsens juristdomare eller i högre rätt.

En del av tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens skydd för meddelare består av meddelarfriheten och anskaffarfriheten (1 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 10 § yttrandefrihetsgrundlagen). 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 tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. I vissa undantagsfall kan dock meddelaren straffas för uppgiftslämnandet enligt vanlig lag, s.k. meddelarbrott (7 kap. 22 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen). Det gäller bl.a. om lämnandet av uppgifter innefattar något av vissa särskilt uppräknade grövre brott mot Sveriges säkerhet, t.ex. spioneri, grovt spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Anskaffarfriheten innebär att var och en har rätt att straffritt anskaffa uppgifter i syfte att publicera dem i ett medium som omfattas av grundlagarna. Undantag gäller om anskaffandet innefattar något av de grova brott mot Sveriges säkerhet som utgör meddelarbrott. I de fallen kan anskaffaren dömas enligt bestämmelserna i brottsbalken, s.k. anskaffarbrott

(7 kap. 23 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen).

Propositionen

En utvidgad spioneribestämmelse

Det avsiktssuppsåt som krävs för spioneri bör omfatta att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda

I propositionen föreslår regeringen att straffansvaret för spioneri utvidgas så att det avsiktssuppsåt som krävs omfattar att gå en främmande makt *eller motsvarande* tillhanda. Det utvidgas också på så sätt att spionerihandlingen ska kunna avse en uppgift vars uppenbarande för en främmande makt *eller motsvarande* kan medföra men för Sveriges säkerhet. Regeringen föreslår vidare att en skrivning om att straffansvaret gäller oavsett om uppgiften är riktig eller inte stryks.

Som skäl för sin bedömning när det gäller utvidgningen av spioneribrottet anför regeringen att en terroristgrupp eller en annan kriminell organisation i vissa fall kan ha samma maktställning inom ett geografiskt område som exempelvis en stat. Ett exempel på det är den makt som Daesh utövade i sitt s.k. kalifat. Eftersom det normalt inte kommer i fråga att ha diplomatiska angelägenheter med en kriminell organisation, torde sådana organisationer enligt regeringen emellertid falla utanför begreppet främmande makt. En person som anskaffar uppgifter som är känsliga med hänsyn till rikets säkerhet i syfte att vidarebefordra dessa till t.ex. en terroristorganisation med statsliknande kontroll över ett geografiskt område kan alltså inte straffas med stöd av spioneribestämmelsen. Enligt regeringen är detta inte en tillfredsställande ordning. För att förstärka skyddet mot underrättelseverksamhet som sker i syfte att gynna sådana typer av grupperingar bör därför straffansvaret utvidgas enligt regeringen.

I överensstämmelse med synpunkter från Lagrådet föreslår regeringen att utvidgningen sker genom att lagtexten ändras så att den hänvisar till främmande makt eller motsvarande. Vidare anför regeringen att straffansvaret bör utvidgas på så sätt att spionerihandlingen ska kunna avse en uppgift vars uppenbarande för en främmande makt eller motsvarande kan medföra men för Sveriges säkerhet. Genom att orden *eller motsvarande* läggs till efter främmande makt omfattas enligt regeringen även grupperingar eller sammanslutningar som intar en faktisk maktposition som kan liknas vid den som innehas av en främmande makt.

I enlighet med Lagrådets förslag föreslår regeringen även en redaktionell ändring. Av lagtexten framgår att bestämmelsen gäller oavsett om den uppgift som befattningen avser är riktig eller inte. Som framgår nedan föreslår regeringen inte någon motsvarande skrivning i förslaget till en ny straffbestämmelse om utlandsspioneri. Regeringen konstaterar i anslutning till det förslaget att även osanna uppgifter omfattas, eftersom det inte görs någon

begränsning till uppgifter som är korrekta. Till undvikande av missförstånd anser Lagrådet att motsvarande skrivning i spioneribestämmelsen bör kunna strykas. Regeringen instämmer i detta och föreslår alltså att skrivningen tas bort.

Hänvisningar till främmande makt eller motsvarande bör göras även i andra bestämmelser

Krav på ett syfte att gå en främmande makt tillhanda finns även i andra bestämmelser i 19 kap. brottsbalken. Regeringen föreslår ett tillägg motsvarande det i spioneribestämmelsen i bestämmelserna om obehörig befattning med hemlig uppgift (som är tillämplig på spionerigärningar utan ett sådant syfte), grov obehörig befattning med hemlig uppgift (där en av kvalifikationsgrunderna för grovt brott är att gärningen innefattade tillhandagående av en främmande makt), olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt och mot person samt tagande av utländskt understöd genom att under vissa omständigheter ta emot egendom från främmande makt (19 kap. 7, 8, 10–10 b och 13 §§ brottsbalken). Enligt regeringen är en utvidgning motiverad även när det gäller dessa brott.

Lagstiftning mot utlandsspioneri

Behovet av att skydda känsliga uppgifter i internationella samarbeten mot spioneri

I propositionen gör regeringen bedömningen att det behövs ett starkare straffrättsligt skydd mot spioneriliknande gärningar med anknytning till känsliga uppgifter som förekommer inom ramen för Sveriges internationella samarbeten. Ett straffansvar för sådana gärningar kan vidare enligt regeringens bedömning utformas så att det är förenligt med regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter.

Sverige deltar i en mängd olika internationella samarbeten med andra stater och mellanfolkliga organisationer. Exempel på internationella samarbeten är olika freds- och säkerhetsfrämjande insatser som Sverige deltar i inom ramen för t.ex. FN, EU, Nato och OSSE. Inom ramen för sådana internationella samarbeten förekommer inte sällan känsliga uppgifter som behandlas som hemliga i verksamheten. Internationella freds- och säkerhetsfrämjande samarbeten bygger i hög grad på förtroende och på att känsliga uppgifter kan skyddas av de samverkande länderna.

Det finns enligt regeringen i dag ett visst straffrättsligt skydd för uppgifter som förekommer i internationella samarbeten som Sverige deltar i. Om känsliga uppgifter som har betydelse för sådana samarbeten röjs kan gärningen i vissa fall omfattas av någon av straffbestämmelserna i 19 kap. brottsbalken om brott mot Sveriges säkerhet, främst bestämmelsen om spioneri i 19 kap. 5 § brottsbalken. För att den bestämmelsen ska vara tillämplig krävs dock att den obehöriga hanteringen kan medföra men för Sveriges säkerhet. Detta krav torde enligt regeringen sällan vara uppfyllt när det gäller uppgifter som

hanteras inom ramen för internationella samarbeten, där de primära konsekvenserna av en obehörig hantering främst torde avse Sveriges förhållande till andra stater eller organisationer, och därmed endast i förlängningen Sveriges säkerhet. Menrekvisitet är av betydelse inte bara för spioneribrottet utan även för andra brott i 19 kap. brottsbalken. Om uppgiften inte uppfyller kravet på men för Sveriges säkerhet i bestämmelsen om spioneri kan inte heller straffansvar för obehörig befattning med hemlig uppgift eller vårdslöshet med hemlig uppgift komma i fråga.

I vissa situationer skulle bestämmelserna om tjänstefel och brott mot tystnadsplikt (20 kap. 1 respektive 3 § brottsbalken) kunna aktualiseras. Straffansvar för tjänstefel förutsätter dock att gärningen har samband med myndighetsutövning, något som enligt regeringen sällan torde vara aktuellt i sådana sammanhang. När det gäller straffansvar för brott mot tystnadsplikt torde det i och för sig förekomma att känsliga uppgifter i de aktuella samarbetena omfattas av en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), även om det inte alltid är fallet. Det kan t.ex. handla om utrikessekretess (15 kap. 1 §), sekretess i det internationella samarbetet (15 kap. 1 a §), försvarssekretess (15 kap. 2 §) och sekretess till skydd för underrättelseverksamhet m.m. (18 kap. 2 §). Ett krav för straffansvar enligt bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt är dock att den som röjer eller olovligen utnyttjar uppgiften också är skyldig att hemlighålla uppgiften enligt svensk lag eller annan svensk författning. Detta torde enligt regeringen i många fall inte vara uppfyllt i förhållande till svensk personal som tjänstgör i internationella samarbeten, då uppgifter som förekommer i sådana sammanhang sällan omfattas av tystnadsplikt som är reglerad i svensk författning. Med hänsyn till de allvarliga konsekvenser som ett röjande av känsliga uppgifter som förekommer inom ramen för samarbeten i vissa fall kan få för Sveriges utrikesrelationer och, i förlängningen, Sveriges säkerhet kan det enligt regeringen också ifrågasättas om de straffskalor som aktualiseras vid tillämpning av de angivna bestämmelserna i 20 kap. brottsbalken är ändamålsenliga.

Sammantaget anser regeringen att det finns brister i det straffrättsliga skyddet för känsliga uppgifter som förekommer inom ramen för internationella samarbeten som Sverige deltar i. Det är otillfredsställande att en spioneriliknande gärning som tar sikte på uppgifter av sådant slag och som saknar en tillräcklig koppling till Sveriges säkerhet för att uppfylla menrekvisitet i spioneribestämmelsen i värsta fall helt kan falla utanför det straffbara området och i bästa fall enbart bestraffas som brott mot tystnadsplikt. Förfarandet kan innebära beaktansvärd skada för samarbetet och därigenom för Sveriges utrikesrelationer. Därmed kan det även skada Sverige och ytterst Sveriges säkerhet, eftersom Sveriges säkerhet indirekt är beroende av säkerheten i andra länder och av ett internationellt samarbete som är framgångsrikt och effektivt. 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. Skyddet i Sverige är också svagare än i andra länder med en gemensam rättstradition och med vilka Sverige har ett nära samarbete. Regeringen bedömer således att det finns starka skäl för en kriminalisering av spioneriliknande gärningar som riktar sig mot uppgifter som rör känsliga förhållanden av betydelse för Sveriges utrikesrelationer.

Regeringen gör vidare bedömningen att skälen för en kriminalisering har sådan tyngd att de väger upp de negativa effekter som den kan innebära för grundläggande fri- och rättigheter, främst den yttrande- och informationsfrihet som skyddas i 2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 regeringsformen och artikel 10 i Europakonventionen.

Regeringen framhåller att syftet med ett förbud mot spioneriliknande gärningar som kan skada Sveriges utrikesrelationer i förlängningen är att skydda Sveriges säkerhet. Detta är ett sådant ändamål som enligt både regeringsformen och Europakonventionen godtas som grund för en begränsning av de nu aktuella friheterna.

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. Regeringen gör bedömningen att de förslag som lämnas är tydligt avgränsade till såväl omfattning som tillämpningsområde. Regeringen bedömer att det också är möjligt att utforma lagstiftningen så att det tydligt framgår att gärningar som kan ses som försvarliga faller utanför det straffbara området. Därmed kan det säkerställas att lagstiftningen inte träffar gärningar som exempelvis sker inom ramen för journalistisk granskande verksamhet eller på annat sätt har ett journalistiskt eller opinionsbildande syfte eller syftar till att avslöja missförhållanden.

En ny straffbestämmelse om utlandsspioneri

Regeringen föreslår att ett nytt uppsåtligt brott införs i 19 kap. brottsbalken. Brottet ska omfatta den som, i annat fall än som avses i spioneribestämmelsen, för att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer en hemlig uppgift som förekommer inom ramen för ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem, och vars uppenbarande för en främmande makt eller motsvarande är ägnat att medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation.

Regeringen föreslår även att straffbestämmelsen ska omfatta den som i samma syfte obehörigen framställer eller tar befattning med en skrift, en teckning eller något annat föremål som innefattar en sådan uppgift.

Brottet ska enligt regeringen benämnas utlandsspioneri. En gärning ska enligt regeringens förslag inte utgöra brott, om den med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

Som skäl för förslagen anför regeringen att det är lämpligt att knyta menbedömningen till Sveriges förhållande till någon annan stat eller en

mellanfolklig organisation. I övrigt bör enligt regeringen den nya straffbestämmelsen utformas med spioneribestämmelsen som förebild. Den straffbara gärningen bör på samma sätt som i den bestämmelsen omfatta förfaranden som innebär att obehörigen anskaffa, befordra, lämna eller röja en sådan uppgift som avses i straffbestämmelsen. Vidare bör den omfatta att obehörigen framställa eller ta befattning med en skrift, en teckning eller något annat föremål som innefattar en sådan uppgift. Det straffbara området bör enligt regeringen avgränsas till att omfatta fall där gärningsmannens avsikt varit att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda.

Det är enligt regeringen lämpligt att kräva att det men som gärningen ska vara ägnad att medföra är allvarligt. Därigenom signaleras att det ska röra sig om uppgifter av sådan betydelse att ett röjande är ägnat att få allvarliga konsekvenser för förhållandet till den andra staten eller den mellanfolkliga organisationen. Det bör röra sig om sådant som att röjandet är ägnat att leda till ett långvarigt avbrott i Sveriges mellanstatliga förbindelser eller till att Sverige stängs ute från fortsatt samarbete eller inte längre får delta i utbytet av hemlig information.

Den nya straffbestämmelsen är avsedd att förstärka skyddet för känsliga uppgifter som förekommer inom ramen för internationella samarbeten. Uppgifter av det här slaget omfattas enligt regeringen i många fall inte av offentlighets- och sekretesslagen, eftersom de inte förekommer i det allmännas verksamhet. Regeringen föreslår att bestämmelsen, genom rekvisitet hemlig uppgift, avgränsas till att omfatta dels uppgifter som är hemliga enligt lag eller annan författning, dels uppgifter som behandlas som hemliga inom ramen för Sveriges internationella samarbeten men inte nödvändigtvis omfattas av t.ex. offentlighets- och sekretesslagen. Regeringen bedömer att det inte finns anledning att, som i spioneribestämmelsens nuvarande lydelse, särskilt ange att bestämmelsen omfattar uppgifter vare sig de är riktiga eller inte. Eftersom det inte görs någon begränsning till uppgifter som är korrekta omfattas även osanna uppgifter.

I förhållande till den nu diskuterade straffbestämmelsen bedömer regeringen att redan kravet på avsiktssuppsåt, som avgränsar straffansvaret till gärningar som begås i syfte att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda, innebär att försvarliga gärningar normalt faller utanför det straffbara området. Enligt regeringen kan det dock inte uteslutas att det undantagsvis skulle kunna förekomma försvarliga gärningar som begås dels i syfte att gynna en främmande makt eller motsvarande, dels i syfte att avslöja missförhållanden. Det skulle exempelvis kunna handla om att någon, som är medborgare i en stat som präglas av liknande värderingar som Sverige, till sin stats regering röjer hemligstämplade uppgifter om oegentligheter begångna under en svenskledd militär insats inom ramen för ett internationellt samarbete på ett sätt som riskerar att skada Sveriges förhållande till de länder som deltar i insatsen. Enligt regeringen bör det därför införas ett undantag från straffansvar för gärningar som med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarliga.

Prövningen av om gärningen är försvarlig bör enligt regeringen göras utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Yttrande- och informationsfrihetsintresset bör då vägas mot intresset av att skydda Sveriges utrikesrelationer genom att trygga de känsliga uppgifter som angår Sveriges internationella samarbeten. Det bör vara av särskild betydelse om gärningen har haft ett journalistiskt eller opinionsbildande syfte. Det bör också kunna beaktas om intentionen annars varit att avslöja övergrepp mot enskilda eller andra oegentligheter, såsom missförhållanden eller brott i olika typer av verksamheter. Även andra omständigheter bör kunna innebära att det finns ett tydligt allmänintresse av att uppgiften röjs. Exempelvis bör det kunna beaktas om gärningen har varit motiverad av vetenskapliga skäl.

Gradindelning och straffskalor

Regeringen föreslår att det nya brottet delas in i två grader, utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri. Straffet för utlandsspioneri ska vara fängelse i högst fyra år. Straffet för grovt utlandsspioneri ska vara fängelse i lägst två och högst åtta år. 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 något förhållande av stor betydelse eller om den som har begått gärningen röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne.

En kriminalisering av gärningar utan krav på avsiktssuppsåt eller grov oaktsamhet

Regeringen föreslår att straffbestämmelserna om obehörig och grov obehörig befattning med hemlig uppgift utvidgas så att de omfattar även en gärning som uppfyller de objektiva rekvisiten för utlandsspioneri men som sker utan syfte att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda.

Straffansvaret för vårdslöshet med hemlig uppgift föreslås utvidgas till att omfatta även grovt oaktsamma gärningar som har sin grund i utlandsspioneri.

En gärning ska inte utgöra brott om den med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

En kriminalisering av röjande med lägre krav på men för Sveriges utrikesrelationer

Regeringen föreslår att ett nytt brott införs i 19 kap. brottsbalken. Brottet ska omfatta den som för Sveriges räkning deltar i ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller tjänstgör i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem och, i annat fall än som avses i bestämmelserna om spioneri, utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift eller vårdslöshet med hemlig uppgift, obehörigen röjer en hemlig uppgift som förekommer inom ramen för samarbetet eller i organisationen och vars uppenbarande för en främmande makt eller motsvarande är ägnat att störa Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation.

En gärning ska inte utgöra brott om den med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

Det införs även ett straffansvar för den som av grov oaktsamhet begår gärningen.

Straffet ska vara böter eller fängelse i högst ett år. Straffet för en gärning som begås av oaktsamhet ska vara böter.

Brottet ska enligt förslaget benämnas röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete.

Som skäl för sina förslag anför regeringen att det vore otillfredsställande om ett röjande av hemliga uppgifter som inte når upp till kravet på allvarligt men för Sveriges mellanfolkliga relationer inte skulle föranleda straffansvar. Regeringen gör bedömningen att det, i syfte att mer effektivt kunna skydda Sveriges utrikesrelationer i det internationella samarbetet, finns behov av att stärka skyddet mot vissa typer av röjanden även när det inte finns någon påtaglig risk för allvarligt men för Sverige om uppgifterna röjs. För att säkerställa att sådana straffvärda gärningar inte är straffria behövs ett straffrättsligt skydd mot röjande av hemliga uppgifter inom ramen för internationella samarbeten även i situationer som inte når upp till utlandsspioneribestämmelsens högt ställda krav på men.

De uppgifter kriminaliseringen bör skydda är enligt regeringen av samma slag som det föreslagna brottet utlandsspioneri tar sikte på, dvs. hemliga uppgifter som förekommer i internationella samarbeten som Sverige deltar i och internationella organisationer i vilka Sverige är medlem. Därför bör den nya straffbestämmelsen enligt regeringen utformas med den föreslagna bestämmelsen om utlandsspioneri som förebild, och även den bör placeras i 19 kap. brottsbalken. Straffansvar enligt den nya straffbestämmelsen bör vidare endast komma i fråga när spioneri- och utlandsspioneribestämmelserna med anknytande brott inte är tillämpliga på förfarandet.

Det skyddade intresset bör enligt regeringen vara detsamma som vid utlandsspioneri, nämligen Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation. För straffansvar bör det enligt förslaget krävas att ett röjande av den aktuella uppgiften för en främmande makt eller motsvarande ska vara ägnat att störa Sveriges förhållande till någon annan stat eller mellanfolklig organisation.

Till skillnad mot vad som föreslås gälla beträffande utlandsspioneri och anknytande brott är det enligt regeringen rimligt att avgränsa den personkrets som kan begå brottet till personer som för Sveriges räkning deltar i ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller tjänstgör i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem. Straffansvaret bör vidare enligt regeringen omfatta även grovt oaktsamma gärningar.

Möjlighet att använda hemliga tvångsmedel vid utlandsspioneri

Regeringen föreslår att det ska finnas samma möjligheter som vid jämförbara brott i 19 kap. brottsbalken att ta skriftliga meddelanden mellan den misstänkte och en närstående i beslag och att använda hemliga tvångsmedel vid misstanke om utlandsspioneri och anknytande brottslighet.

Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet görs tillämpliga på utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri.

En utvidgad kriminalisering av yttranden inom det grundlagsskyddade området och nya meddelar- och anskaffarbrott

Ändringar i tryck- och yttrandefrihetsbrotten till följd av ett utvidgat spioneribrott

Regeringen föreslår att bestämmelserna om spioneri samt obehörig och grov obehörig befattning med hemlig uppgift i tryckfrihetsförordningens brottskatalog ändras på motsvarande sätt som bestämmelserna i brottsbalken. Det innebär alltså att rekvisitet främmande makt ersätts med främmande makt eller motsvarande.

Som skäl för sitt förslag anför regeringen att det inte bör uppstå någon skillnad i tillämpningsområdet mellan brottsbalkens bestämmelser och respektive tryck- och yttrandefrihetsbrott. Med hänsyn till den betydelse för Sveriges säkerhet som skyddet för uppgifter om försvarsverk, vapen, förråd och andra känsliga uppgifter har i förhållande till sådana sammanslutningar som har en liknande maktställning som främmande makt framstår det enligt regeringen som motiverat att den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen utvidgas och ges en utformning motsvarande den som föreslås i brottsbalken. Det gäller enligt regeringen även med beaktande av de höga krav som måste ställas vid kriminalisering av gärningar som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (se vidare nedan).

Om någon ändring inte görs i 7 kap. 22 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen får ändringen av regleringen i brottskatalogen till följd att även tillämpningsområdet för bestämmelserna om meddelar- och anskaffarbrott utvidgas. De skäl som motiverat inskränkningarna i meddelar- och anskaffarfriheten för de nuvarande tryck- och yttrandefrihetsbrotten gör sig enligt regeringen gällande med samma styrka i förhållande till de gärningar som den utvidgade kriminaliseringen omfattar. Enligt regeringen finns det därför inte skäl att begränsa tillämpningsområdet för meddelar- och anskaffarbrotten vid en utvidgad kriminalisering.

Nya tryck- och yttrandefrihetsbrott

Regeringen föreslår att utlandsspioneri samt de former av obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift som har sin grund i utlandsspioneri läggs till i tryckfrihetsförordningens brottskatalog så att gärningarna kriminaliseras även som tryck- och yttrandefrihetsbrott. Detsamma gäller försök, förberedelse och stämpling till utlandsspioneri.

Regeringen framhåller att vid bedömningen av om nya brott ska införas som tryck- och yttrandefrihetsbrott gör sig särskilda överväganden gällande (jfr SOU 2001:28 s. 416 f. och SOU 2004:114 s. 181 f. samt prop. 2001/02:74 Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet s. 61 f. och prop. 2016/17:222 Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten s. 22 f.). Mot bakgrund av det starka skydd för tryck- och yttrandefriheten som finns i Sverige har kriminalisering av yttranden på områden som skyddas av det särskilda grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefrihet alltid skett med eftertanke och stor återhållsamhet. Starka skäl krävs enligt regeringen för att ändra grundlagarna, särskilt om det kan leda till en utvidgning av det straffbara området. Det innebär bl.a. att det måste finnas ett praktiskt behov för att ett nytt brott ska införas som tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Regeringen anför att den föreslagna kriminaliseringen tar sikte på allvarlig brottslighet som kan hota ett skyddsintresse av stor vikt, nämligen Sveriges förhållande till andra stater och mellanfolkliga organisationer och i förlängningen Sveriges säkerhet. Den träffar också straffvärda förfaranden som i värsta fall kan få mycket svåra konsekvenser för Sveriges utrikesrelationer och för svenska intressen i övrigt. Enligt regeringens uppfattning bör bestämmelsernas skyddsintresse ses som ett starkt skäl för att utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri samt sådan obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift som har sin grund i utlandsspioneri ska vara straffbart även när de gärningarna begås genom yttranden i medier som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

När det gäller det föreslagna nya brottet röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete är skyddsintresset avsett att vara detsamma som för de nu nämnda brotten. Däremot föreslås kravet på men sättas lägre, genom att det inte ska krävas mer än att gärningen är ägnad att störa Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation. Beträffande det brottet bedömer regeringen därför att skälen för en kriminalisering på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens område inte väger tillräckligt tungt.

Regeringen anför vidare att det utan en kriminalisering i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen skulle vara straffritt att begå brotten utlandsspioneri och anknytande brott genom publicering i t.ex. en tryckt skrift. Det skulle således öppna fältet för att använda grundlagsskyddade medier till att röja hemliga uppgifter om exempelvis internationella fredsinsatser till obehöriga. Att kriminalisera gärningarna även i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen syftar därmed till att förhindra att lagstiftningen kringgås genom ett missbruk av medier som skyddas av dessa grundlagar.

Enligt regeringen är det i sammanhanget av betydelse att regeringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inte enbart skyddar traditionella medier som dagstidningar, radio och tv. Exempelvis kan man

genom en ansökan om utgivningsbevis skaffa skydd enligt yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser åt t.ex. en blogg. Det illustrerar enligt regeringen att det kan vara svårt att åstadkomma ett tillräckligt starkt straffrättsligt skydd mot de spioneriliknande gärningar som förslagen avser om kriminaliseringen inte görs även i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Regeringen anför vidare att det finns en risk för att allmänhetens förtroende och stöd för det viktiga och starka skyddet för tryck- och yttrandefriheten minskar om tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen tillåter att man ostraffat kan använda medier till att röja hemliga uppgifter vars uppenbarande för en främmande makt eller motsvarande är ägnat att medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation och i förlängningen Sveriges säkerhet.

Det föreslagna försvarlighetsundantaget innebär enligt regeringens mening att mediers rapportering om uppgifter av stort allmänintresse tydligt faller utanför det straffbara området. Till detta kommer att den särskilda ordning som gäller för behandlingen av tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott i sig är utformad för att värna tryck- och yttrandefriheten. Enligt regeringen bör bl.a. den s.k. instruktionen i 1 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 15 § yttrandefrihetsgrundlagen, vid sidan av försvarlighetsundantaget, bidra till att ingen kommer att dömas för de nu aktuella brotten i andra fall än när det rör sig om yttranden som alldeles klart bör ligga 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 respektive grundlag efterlevs betänka att tryck- respektive yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, 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 Justitiekanslerns 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. Regeringen bedömer därför att möjligheten för medier att kritiskt granska och rapportera om t.ex. missförhållanden inom internationella samarbeten inte försvåras av den föreslagna regleringen.

Enligt regeringen finns det inte någon anledning att göra förstadier till nu aktuella brott straffbara enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i mindre utsträckning än vad som föreslås gälla enligt brottsbalken. Även försök, förberedelse och stämpling till utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri bör således upptas i brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen.

Nya meddelar- och anskaffarbrott

Regeringen föreslår att utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri undantas från meddelar- och anskaffarfriheten och således läggs till i tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om meddelar- och anskaffarbrott.

Enligt regeringen innebär de starka skäl som talar för en kriminalisering på tryck- och yttrandefrihetsområdet att de mest kvalificerade fallen, dvs. utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri, bör utgöra meddelar- och anskaffarbrott i samma utsträckning som spionerigärningar.

I fråga om det praktiska behovet är det, enligt regeringen, inte osannolikt att en främmande makt eller motsvarande skulle kunna utnyttja den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten för att komma över uppgifter som omfattas av den föreslagna kriminaliseringen. Enligt regeringen utnyttjas medier i dag för underrättelseinhämtning, desinformation och psykologisk krigföring. Genom att undanta bl.a. utlandsspioneri från meddelar- och anskaffarfriheten omöjliggörs bl.a. att den som genom en spioneriliknande gärning kommer över känsliga uppgifter om ett samarbete fredar sig från ansvar genom att hävda att uppgifterna varit avsedda för publicering i ett medium som skyddas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Regeringen framhåller att undantag från meddelar- och anskaffarfriheten innebär en långtgående begränsning av tryck- och yttrandefriheten. Ett sådant undantag för utlandsspioneri med anknytande kriminalisering skulle dock enligt regeringen inte på något principiellt plan skilja sig från vad som redan gäller i fråga om annan spioneribrottslighet. Vidare framhåller regeringen att kriminaliseringen har utformats så att den inte omfattar uppgifter som det med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarligt att publicera. Det rör sig i fråga om utlandsspioneri om gärningar med avsiktssuppsåt att gå främmande makt eller motsvarande tillhanda. Även när det gäller grov obehörig befattning med hemlig uppgift är det fråga om ett så flagrant handlande att brottet rimligen hör hemma i en brottmålsprocess. Utvidgningen av katalogen av meddelarbrott tillgodoser därmed enligt regeringen i sak likartade intressen som de nuvarande meddelarbroten.

Liksom när det gäller inskränkningen i tryckfriheten beträffande spioneribrottslighet får det därför enligt regeringen anses proportionerligt att lägga till de grävsta av de brott som omfattas av kriminaliseringsförslaget i tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om meddelar- och anskaffarbrott. Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsförordningen om brott av meddelare, till vilka bestämmelserna om brott av anskaffare hänvisar, omfattar redan grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Den nya formen av brottet kommer därmed att omfattas utan att det görs något tillägg.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringen anför att de föreslagna ändringarna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen kräver ett särskilt förfarande och att dessa därför föreslås träda i kraft den 1 januari 2023, dvs. vid årsskiftet efter utgången av det år då förslagen tidigast kan bli slutligt antagna av riksdagen. När det gäller

de ändringar som föreslås i brottsbalken, rättegångsbalken, lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet skulle enligt regeringen ett något tidigare ikraftträdande vara möjligt. Regeringen bedömer dock att den mindre tidsvinst det skulle bli fråga om inte uppväger den risk för tillämpningssvårigheter som uppkommer om regleringen i närliggande frågor skiljer sig åt mellan brottsbalken å ena sidan och tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen å andra. Övriga lagändringar bör därför träda i kraft samtidigt som ändringarna i grundlag.

Av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att ingen får dömas för en gärning för vilken det inte var stadgat straff när den begicks. Vidare följer att straff ska bestämmas efter den lag som gällde då gärningen företogs om inte annan lag som leder till frihet från straff eller till lindrigare straff gäller när dom meddelas. Några särskilda övergångsbestämmelser beträffande straffbestämmelserna behövs därför inte enligt regeringen. Inte heller i fråga om övriga lagförslag fordras övergångsbestämmelser.

Motionerna

Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) begär i kommittémotion 2021/22:4287 att riksdagen ska avslå regeringens proposition. Motionärerna framhåller att det är av stor vikt att riksdagen, i egenskap av lagstiftare, är försiktig när det gäller nykriminalisering, i synnerhet när det är fråga om ändringar i grundlagen som innebär att nya tryck- och yttrandefrihetsbrott läggs till i tryckfrihetsförordningens brottskatalog. Eventuella ändringar måste vara väl underbyggda och ha analyserats mycket noga utifrån principerna om nödvändighet, effektivitet och proportionalitet. Motionärerna anser att regeringens förslag inte bör genomföras med hänvisning till en bristfällig behovsbedömning och en omotiverad inskränkning av tryck- och yttrandefriheten.

Även i kommittémotion 2021/22:4305 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 1 begärs att regeringens proposition ska avslås. I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om ett fortsatt beredningsarbete för förstärkta garantier för yttrande- och informationsfriheten. Motionärerna delar i och för sig regeringens bedömning att det behövs ny lagstiftning för att komma åt aktörer som utnyttjar den svenska yttrande- och informationsfriheten för att spionera på landets samarbetspartner eller gå väpnade icke-statliga sammanslutningar tillhanda. Enligt motionärerna har regeringens lagförslag emellertid inte den tydlighet och förutsägbarhet som är nödvändig för att inte enskilda av försiktighetsskäl ska avhålla sig från att utöva sin grundlagsskyddade yttrande- och informationsfrihet. Om förslaget inte kan förtydligas och revideras anser motionärerna att propositionen inte bör bifallas. Regeringen bör i stället fortsätta beredningen och återkomma med ett nytt lagförslag.

Justitiekottets yttrande

Justitiekottet har yttrat sig över propositionen och följdmotionerna i de delar som berör justitiekottets beredningsområde. I yttrandet anför utskottet följande:

Som regeringen anför bygger internationella freds- och säkerhetsfrämjande samarbeten i hög grad på förtroende och på att de hemliga uppgifter som förekommer inom ramen för samarbetena kan skyddas av de samverkande länderna. Utskottet delar regeringens bedömning att det finns brister i det straffrättsliga skyddet för sådana uppgifter och att det är angeläget att skyddet för internationella samarbeten mot spionerilikhande gärningar stärks. Utskottet är därför positivt till regeringens förslag om att brotten utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete införs i brottsbalken och att straffbestämmelserna om obehörig och grov obehörig befattning med hemlig uppgift samt vårdslöshet med hemlig uppgift utvidgas så att de även omfattar gärningar som har sin grund i utlandsspioneri.

Utskottet har inte heller i övrigt något att invända mot de lagändringar som regeringen föreslår och ställer sig bakom propositionen i de delar som rör utskottets beredningsområde. Justitiekottet anser således att konstitutionsutskottet bör tillstyrka propositionen och avstyrka motionerna 2021/22:4287 (V) och 2021/22:4305 (L) yrkandena 1 och 2.

I yttrandet finns två avvikande meningar (V, L).

Pågående arbete

Regeringen har i propositionerna 2021/22:119 Modernare regler för användning av tvångsmedel och 2021/22:133 En samlad straffrättslig terrorismlagstiftning bl.a. föreslagit ändringar i rättegångsbalken, lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Propositionerna bereds för närvarande av justitiekottet. Regeringen beslutade vidare den 24 februari 2022 om lagrådsremissen Skärpt syn på våldtäkt och andra sexuella kränkningar där det bl.a. föreslås ändringar i rättegångsbalken. De föreslagna ändringarna i de nämnda lagarna avser delvis samma bestämmelser som omfattas av lagförslagen i den proposition som behandlas i detta betänkande.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar regeringens och justitiekottets bedömning att det finns brister i det straffrättsliga skyddet för hemliga uppgifter som förekommer inom ramen för internationella freds- och säkerhetsfrämjande samarbeten där Sverige deltar.

Utskottet är därför, liksom justitiekottet, positivt till regeringens förslag om att brotten utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete införs i brottsbalken och att straffbestämmelserna om obehörig och grov obehörig befattning med hemlig

uppgift samt vårdslöshet med hemlig uppgift utvidgas så att de även omfattar gärningar som har sin grund i utlandsspioneri.

Utskottet delar vidare regeringens bedömning att det är motiverat att den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen utvidgas och ges en utformning motsvarande den som föreslås i brottsbalken, även med beaktande av de höga krav som måste ställas vid kriminalisering av gärningar som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Utskottet delar därmed regeringens uppfattning att de föreslagna brotten utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri samt sådan obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift som har sin grund i utlandsspioneri har ett så starkt skyddsintresse att det är motiverat att dessa förfaranden ska vara straffbara även när gärningarna begås genom yttranden i medier som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Detsamma gäller försök, förberedelse och stämpling till utlandsspioneri.

Utskottet delar även regeringens bedömning att det får anses proportionerligt att lägga till de grävsta av de brott som omfattas av kriminaliseringsförslaget i tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om meddelar- och anskaffarbrott.

Utskottet ställer sig således bakom regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Utskottet avstyrker därmed motionerna 2021/22:4287 (V) och 2021/22:4305 (L) yrkandena 1 och 2.

Beslut att ändra grundlag fattas genom två likalydande beslut. Genom det första beslutet antas grundlagsförslaget som vilande. Det andra beslutet får inte fattas tidigare än att det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Utskottet föreslår därför att riksdagen som vilande antar regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Utskottet bedömer att propositionens förslag till lag om ändring i brottsbalken, rättegångsbalken, lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underättelseverksamhet har ett sådant samband med de föreslagna grundlagsändringarna att dessa bör behandlas av riksdagen först i samband med att riksdagen slutligt behandlar förslagen till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Därför bör behandlingen av förslagen i dessa delar skjutas upp till riksmötet 2022/23. Utskottet noterar vidare att lagförslag som för närvarande bereds av justitietsutskottet, och som delvis berör samma bestämmelser som behandlas i detta betänkande, kan komma att påverka den slutliga utformningen av lagförslagen i dessa delar.

Reservationer

1. Avslag på propositionen, punkt 1 (V)

av Jessica Wetterling (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2021/22:4287 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) och

2021/22:4305 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 1 och
avslår motion

2021/22:4305 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 2.

Ställningstagande

Jag anser att det är av stor vikt att riksdagen, i egenskap av lagstiftare, är försiktig när det gäller nykriminalisering, i synnerhet när det är fråga om ändringar i grundlagen som innebär att nya tryck- och yttrandefrihetsbrott läggs till den noga övervägda brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen. Eventuella ändringar måste vara väl underbyggda och ha analyserats mycket noga utifrån principerna om nödvändighet, effektivitet och proportionalitet.

Jag anser att den utredning som ligger till grund för regeringens proposition (SOU 2017:70) inte visat på tillräckliga behov för att motivera en nykriminalisering. Redan i dag kan den som läcker information som skadar rikets säkerhet bli åtalad för brott.

I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om bl.a. utrikes- och försvarssekretess som innebär begränsningar av yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen har även ett skydd enligt säkerhets-skyddslagen. Röjandet av sådana uppgifter kan leda till straffansvar för brott mot tystnadsplikt enligt brottsbalken. Vidare finns det straffrättsliga bestämmelser i 19 kap. brottsbalken som innebär att en person som röjer uppgifter som är av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i kan göra sig skyldig till brott mot Sveriges säkerhet. Där finns bl.a. bestämmelser om spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet. Dessutom är en rad brott, bl.a. spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift, tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsbrott enligt 5 kap. yttrandefrihetsgrundlagen. En gärning som innefattar en obehörig

informationshantering kan även leda till skadeståndsskyldighet och till olika arbetsrättsliga sanktioner om förfarandet har samband med en anställning.

I utredningen konstateras att antalet fall som rör röjande av känsliga uppgifter inom de aktuella internationella samarbetena ”inte förefaller vara stort” men att kriminalisering ändå får anses vara befogad eftersom handlandet är så ”allvarligt och straffvärt”. Enligt min mening är detta ett cirkelresonemang. Utredningen nämner även att antalet upptäckta brott mot Sveriges säkerhet enligt 19 kap. brottsbalken över huvud taget är litet. Om problemet med denna typ av brottslighet inte är stort ser jag ingen anledning till nykriminalisering. Utredningen jämför även Sverige med flera andra länder som ”har ett betydligt starkare straffrättsligt skydd för sådana uppgifter än vad Sverige har”. Jag tolkar utredningens skrivningar som att det bärande skälet till en nykriminalisering är att signalera till andra länder att även Sverige ser allvarligt på dessa gärningar. Jag anser inte att det är ett tillräckligt starkt argument vare sig för att införa ett nytt brott om utlandsspioneri i brottsbalken eller för att ändra i våra grundlagar.

Sammanfattningsvis anser jag att regeringens förslag inte bör genomföras med hänvisning till den bristfälliga behovsbedömningen av en nykriminalisering och att förslaget utgör en omotiverad inskränkning av tryck- och yttrandefriheten. Mot denna bakgrund bör riksdagen avslå propositionen.

2. Avslag på propositionen, punkt 1 (L)

av Nina Lundström (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen

- a) avslår regeringens förslag,
- b) ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2021/22:4287 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) och

2021/22:4305 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Det är ett uppenbart samhällsintresse att det ska finnas en ändamålsenlig straffrättslig reglering av spioneriliknande handlingar. Lika uppenbart är att regleringen på detta område får tydliga konsekvenser för tryck-, yttrande- och informationsfriheten och därmed för enskilda medborgares möjligheter att – i enlighet med tryckfrihetsförordningens portalparagraf – uttrycka tankar och lämna uppgifter och därmed bidra till en fri och allsidig upplysning, liksom

för journalisters möjligheter att bedriva en effektiv och oberoende rapportering.

Jag delar i och för sig regeringens bedömning att det behövs ny lagstiftning för att komma åt aktörer som utnyttjar den svenska yttrande- och informationsfriheten för att spionera på landets samarbetspartner eller gå väpnade icke-statliga sammanslutningar tillhanda. Spioner ska inte heller kunna gå fria från straff genom att agera under journalistisk täckmantel. Men det som är hemligt inom Försvarsmakten är redan hemligt, och straffbart att röja.

Ett argument för lagförslaget är att andra länder måste kunna ha förtroende för Sverige, och däri ligger också att hemliga uppgifter inte riskerar att spridas. Det har hävdats att den gällande regleringen kan göra det svårt att döma någon för spioneri som röjt hemliga uppgifter som visserligen inte skadat Sveriges säkerhet men däremot relationer till länder som Sverige samarbetar med i en internationell insats. Det är dock mycket oklart i vilken mån denna problembeskrivning har full täckning i form av problem som verkligen inträffat eller riskerat att inträffa. Propositionens beskrivning är i denna del inte tillräckligt konkret. Detta argument behöver dessutom sättas i relation till lagförslagets effekter för den fria opinionsbildningen och den journalistiska friheten. Att journalister rapporterar om eller avslöjar missförhållanden eller övergrepp inom internationella insatser skulle tydligt kunna skapa irritation hos länder som Sverige samarbetar med, och kanske i vissa fall även skada Sveriges relationer till dessa länder.

Men det fria ordet kan inte vara underordnat sådana statspolitiska hänsyn. Regeringen försöker hantera detta dilemma genom att lagförslaget innehåller ett undantag från straffansvar om gärningen med hänsyn till syftet är försvarlig. Ändringarna ska medföra att journalister ska kunna slå larm om missförhållanden utan att begå brott. Problemet är att begreppet försvarligt har sådana tolkningsmöjligheter att det sannolikt kommer att begränsa både reportrar och ansvariga utgivare när det gäller rapporteringen. Det blir enklare att avstå i de fall som är svåra att avgöra, särskilt för en medieredaktion som inte har obegränsade resurser. Eftersom det i första hand är regeringen som ansvarar för utrikespolitiken blir det också regeringen som ytterst avgör vilken rapportering som kan medföra allvarligt men för Sveriges internationella relationer.

Sammanfattningsvis anser jag att regeringens lagförslag inte har den tydlighet och förutsägbarhet som är nödvändig för att inte enskilda av försiktighetsskäl ska avhålla sig från att utöva sin grundlagsskyddade yttrande- och informationsfrihet. Riksdagen bör därför avslå propositionen. Regeringen bör i stället fortsätta beredningen för att återkomma med ett förslag som bättre tillgodoser den intresseavvägning som beskrivs ovan.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2021/22:55 Utlandsspioneri:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken.
4. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.
5. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.
6. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Följdmotionerna

2021/22:4287 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V):

Riksdagen avslår proposition 2021/22:55.

2021/22:4305 av Tina Acketoft m.fl. (L):

1. Riksdagen avslår propositionen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ett fortsatt beredningsarbete för förstärkta garantier för yttrande- och informationsfriheten och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om tryckfrihetsförordningen¹

dels att 7 kap. 14–16 och 22 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 7 kap. 14 a §, och närmast före 7 kap. 14 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

14 §

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

För försök, förberedelse eller stämpling till sådant spioneri döms det till ansvar.

Som tryckfrihetsbrott anses spioneri som innebär att någon för att gå *en* främmande makt *eller motsvarande tillhanda* obehörigen befordrar, lämnar eller röjer *en* uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut, eller något förhållande i övrigt, vars uppenbarande för *en* främmande makt *eller motsvarande* kan medföra men för Sveriges säkerhet.

Utlandsspioneri

14 a §

*Som tryckfrihetsbrott anses utlandsspioneri som innebär att någon, i annat fall än som avses i 14 §, för att gå *en* främmande makt *eller motsvarande tillhanda*, obehörigen befordrar, lämnar eller röjer *en* hemlig uppgift som förekommer inom ramen för ett samarbete med *en* annan stat *eller en mellanfolklig organisation eller i en mellanfolklig organisation i**

¹ Tryckfrihetsförordningen omtryckt 2018:1801.

vilken Sverige är medlem, och vars uppenbarande för en främmande makt eller motsvarande är ägnat att medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation.

En gärning ska inte utgöra brott, om den med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

För försök, förberedelse eller stämpling till sådant utlands-spioneri döms det till ansvar.

15 §

Som tryckfrihetsbrott anses obehörig befattning med hemlig uppgift som innebär att någon, utan syfte att gå främmande makt till handa, obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet. Detta gäller vare sig uppgiften är riktig eller inte.

Som tryckfrihetsbrott anses obehörig befattning med hemlig uppgift som innebär att någon, utan syfte att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda, obehörigen befordrar, lämnar eller röjer en uppgift

1. som avses i 14 §, om uppgiften rör något förhållande av hemlig natur, eller

2. som avses i 14 a §.

En gärning enligt första stycket 2 ska inte utgöra brott, om den med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

För försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift döms det till ansvar.

Detsamma gäller stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas, om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde något förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst hade betrotts honom eller henne.

Det döms också till ansvar för stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas, om gärningen innefattade tillhandagående av en främmande makt eller motsvarande eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde något förhållande av stor betydelse eller om den som har begått gärningen röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst hade betrotts honom eller henne.

16 §

Som tryckfrihetsbrott anses vårdslöshet med hemlig uppgift som innebär att någon av grov oakt-

Som tryckfrihetsbrott anses vårdslöshet med hemlig uppgift som innebär att någon av grov oakt-

samhet *begår en gärning som avses i 15 §.*

samhet *obehörigen befordrar, lämnar eller röjer en uppgift*

1. som avses i 14 §, om uppgiften rör något förhållande av hemlig natur, eller

2. som avses i 14 a §.

En gärning enligt första stycket 2 ska inte utgöra brott, om den med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

22 §

Om någon enligt 1 kap. 7 § första stycket meddelar en uppgift i syfte att den ska göras offentlig i en tryckt skrift och därigenom gör sig skyldig till något av följande brott, gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för det brottet:

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

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

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

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

Första stycket gäller också om brottet begås av någon som, utan att vara ansvarig enligt 8 kap., medverkar som författare eller annan upphovsman eller som utgivare till en framställning som är avsedd att införas i en tryckt skrift.

I fråga om föreskrifter som avses i första stycket 3 tillämpas 2 kap. 22 § första stycket regeringsformen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

4 §

Om någon enligt 1 kap. 10 § meddelar en uppgift i syfte att göra den offentlig i ett program eller en teknisk upptagning och därigenom gör sig skyldig till något av följande brott, gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för det brottet:

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

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

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

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

Första stycket gäller också om brottet begås av någon som, utan att vara ansvarig enligt 6 kap., medverkar som författare eller annan upphovsman till en framställning som är avsedd att offentliggöras i ett program eller en teknisk upptagning eller medverkar genom att framträda i programmet.

I fråga om föreskrifter som avses i första stycket 3 tillämpas 2 kap. 22 § första stycket regeringsformen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

¹ Yttrandefrihetsgrundlagen omtryckt 2018:1802.

3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att 19 kap. 5, 7–10 b och 13–15 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas tre nya paragrafer, 19 kap. 6 a, 6 b och 9 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

5 §¹

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

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

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

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

6 a §

Den som, i annat fall än som avses i 5 §, för att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer en hemlig uppgift som förekommer inom ramen för ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem, och vars uppenbarande för en främmande makt eller motsvarande är ägnat att medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation, döms för utlands-spioneri till fängelse i högst fyra år.

¹ Senaste lydelse 2014:383.

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

En gärning ska inte utgöra brott, om den med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

6 b §

Om ett brott som avses i 6 a § är grovt, döms för grovt utlandsspioneri till fängelse i lägst två och högst åtta år.

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 något förhållande av stor betydelse eller om den som har begått gärningen röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne.

7 §²

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 en främmande makt eller motsvarande tillhanda, begår en 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 en främmande makt eller motsvarande tillhanda, begår en gärning som avses i 6 a §.

En gärning enligt andra stycket ska inte utgöra brott, om den med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

² Senaste lydelse 2014:383.

8 §³

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

Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom.

Om ett brott som avses i 7 § är grovt, döms för grov obehörig befattning med hemlig uppgift till fängelse i högst fyra år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av en främmande makt eller motsvarande eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde något förhållande av stor betydelse eller om den som har begått gärningen röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne.

9 §⁴

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

Den som av grov oaktsamhet begår en gärning som avses i 7 § döms, om gärningen består i att personen obehörigen befordrar, lämnar eller röjer en uppgift, för vårdslöshet med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst ett år eller, om Sverige var i krig, till böter eller fängelse i högst två år.

En gärning ska inte utgöra brott, om den är sådan som avses i 7 § andra stycket och den med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

9 a §

Den som för Sveriges räkning deltar i ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller tjänstgör i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem och, i annat fall än som avses i 5, 6 a, 7 eller 9 §, obehörigen röjer en hemlig uppgift som förekommer inom ramen för samarbetet eller i organisationen och vars uppenbarande för en främmande makt eller motsvarande

³ Senaste lydelse 1976:509.

⁴ Senaste lydelse 2014:383.

är ägnat att störa Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation, döms för rojande av hemlig uppgift i internationellt samarbete till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som av grov oaksamhet begår en gärning som avses i första stycket döms till böter.

En gärning ska inte utgöra brott, om den med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

10 §⁵

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, döms för olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige till fängelse i högst två år.

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

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

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

10 a §⁶

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, döms för olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som, för att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda, här i landet antingen bedriver verksamhet vars syfte är anskaffande av uppgifter om förhållanden vars uppenbarande för den främmande makten eller motsvarande kan medföra men för annan främmande makts säkerhet eller medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt, döms för olovlig underrättelseverksamhet

⁵ Senaste lydelse 2014:383.

⁶ Senaste lydelse 2014:383.

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

Om brottet *är* grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

10 b §⁷

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

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

Om brottet *är* grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

13 §⁸

Den som av främmande makt eller från utlandet av någon som handlar för att gå främmande makt tillhanda tar emot pengar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen i en fråga som gäller någon av grunderna för rikets statsskick eller i någon angelägenhet som har betydelse för rikets säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om, döms för tagande av utländskt understöd till fängelse i högst två år.

Den som av *en* främmande makt *eller motsvarande* eller från utlandet av någon som handlar för att gå *en* främmande makt *eller motsvarande* tillhanda tar emot pengar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen i en fråga som gäller någon av grunderna för Sveriges statsskick eller i någon angelägenhet som har betydelse för Sveriges säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om, döms för tagande av utländskt understöd till fängelse i högst två år.

⁷ Senaste lydelse 2014:383.

⁸ Senaste lydelse 1981:1165.

14 §⁹

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 §¹⁰

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

Om någon, som med hänsyn till vad *som är känt för honom eller henne*, på grund av *en* meddelad varning eller *av annan anledning borde ha insett* att högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri*, *grovt utlandsspioneri* eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift *var förestående eller pågick*, medverkar till gärningen, *döms* till ansvar såsom för medhjälp *till den. Högre*

⁹ Senaste lydelse 2016:508.

¹⁰ Senaste lydelse 1976:509.

*straff än fängelse i två år får dock
inte dömas ut.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

4 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

2 §¹

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 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, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

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

6. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om 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,

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.

¹ Senaste lydelse 2018:559.

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 §²

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

3. brott som avses i 26 § lagen (2018:558) om 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 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) grov människoexploatering enligt 4 kap. 1 b § tredje stycket brottsbalken,

c) våldtäkt enligt 6 kap. 1 § första stycket brottsbalken,

d) grovt sexuellt övergrepp enligt 6 kap. 2 § andra stycket brottsbalken,

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

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

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

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

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

j) grovt barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § sjätte stycket brottsbalken,

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

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

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

² Senaste lydelse 2020:174.

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 §³

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, 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 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

6. 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 2023.

³ Senaste lydelse 2018:559.

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 åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §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, grovt 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 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, 6, *6 a, 6 b* eller 8 § eller 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket brottsbalken,

5. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om 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 maktks 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, grovt misshandel, synnerligen grovt misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller

¹ Senaste lydelse 2018:560.

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 2023.

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

Häri genom föreskrivs att 2 § lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Uppgifter får hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar

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

2. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,

3. 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,

4. brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken,

5. spioneri, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 5 eller 8 §, 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket brottsbalken,

5. spioneri, *ulandsspioneri*, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 5, 6 a eller 8 §, 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket brottsbalken,

6. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning,

7. 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,

8. grov misshandel eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 6 § eller 4 kap. 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.

¹ Senaste lydelse 2019:499.

Uppgifter får bara hämtas in om 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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

BILAGA 3

Justitieutskottets yttrande 2021/22:JuU3y

Utlandsspioneri

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har beslutat att ge justitieutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2021/22:55 Utlandsspioneri och de motioner som väckts med anledning av propositionen i de delar dessa berör justitieutskottets beredningsområde.

Justitieutskottet har beslutat att yttra sig över propositionen i de delar som rör justitieutskottets beredningsområde och över kommittémotionerna 2021/22:4287 (V) och 2021/22:4305 (L) yrkandena 1 och 2.

Utifrån de utgångspunkter som justitieutskottet har att beakta anser justitieutskottet att konstitutionsutskottet bör tillstyrka regeringens lagförslag och avstyrka motionsyrkandena.

I yttrandet finns två avvikande meningar (V, L).

Utskottets överväganden

Propositionen

Sverige deltar i en mängd olika internationella samarbeten med andra stater och mellanfolkliga organisationer. Exempel på internationella samarbeten är olika freds- och säkerhetsfrämjande insatser som Sverige deltar i inom ramen för t.ex. FN, EU, Nato och OSSE. Inom ramen för sådana internationella samarbeten förekommer inte sällan känsliga uppgifter som behandlas som hemliga i verksamheten. Internationella freds- och säkerhetsfrämjande samarbeten bygger i hög grad på förtroende och på att känsliga uppgifter kan skyddas av de samverkande länderna.

Det finns i dag ett visst straffrättsligt skydd för uppgifter som förekommer i internationella samarbeten som Sverige deltar i. Om känsliga uppgifter som har betydelse för sådana samarbeten röjs kan gärningen i vissa fall omfattas av någon av straffbestämmelserna i 19 kap. brottsbalken om brott mot Sveriges säkerhet, främst bestämmelsen om spioneri i 19 kap. 5 § brottsbalken. För att den bestämmelsen ska vara tillämplig krävs dock att den obehöriga hanteringen kan medföra men för Sveriges säkerhet. Detta krav torde sällan vara uppfyllt när det gäller uppgifter som hanteras inom ramen för internationella samarbeten, där de primära konsekvenserna av en obehörig hantering främst torde avse Sveriges förhållande till andra stater eller organisationer, och därmed endast i förlängningen Sveriges säkerhet. Menrekvisitet är av betydelse inte bara för spioneribrottet utan även för andra brott i 19 kap. brottsbalken. Om uppgiften inte uppfyller kravet på men för Sveriges säkerhet i bestämmelsen om spioneri kan inte heller straffansvar för obehörig befattningsmed hemlig uppgift eller vårdslöshet med hemlig uppgift komma i fråga.

I vissa situationer skulle bestämmelserna om tjänstefel och brott mot tystnadsplikt (20 kap. 1 respektive 3 § brottsbalken) kunna aktualiseras. Straffansvar för tjänstefel förutsätter dock att gärningen har samband med myndighetsutövning, något som sällan torde vara aktuellt i sådana sammanhang. När det gäller straffansvar för brott mot tystnadsplikt torde det i och för sig förekomma att känsliga uppgifter i de aktuella samarbetena omfattas av en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), även om det inte alltid är fallet. Det kan t.ex. handla om utrikessekretess (15 kap. 1 §), sekretess i det internationella samarbetet (15 kap. 1 a §), försvarssekretess (15 kap. 2 §) och sekretess till skydd för underrättelseverksamhet m.m. (18 kap. 2 §). Ett krav för straffansvar enligt bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt är dock att den som röjer eller olovligen utnyttjar uppgiften också är skyldig att hemlighålla uppgiften enligt svensk lag eller annan svensk författning. Detta torde i många fall inte vara uppfyllt i förhållande till svensk personal som tjänstgör i internationella samarbeten, då uppgifter som förekommer i sådana sammanhang sällan omfattas av tystnadsplikt som är reglerad i svensk författning. Med hänsyn till de allvarliga konsekvenser som ett röjande av känsliga uppgifter

som förekommer inom ramen för samarbeten i vissa fall kan få för Sveriges utrikesrelationer och, i förlängningen, Sveriges säkerhet, kan det enligt regeringen också ifrågasättas om de straffskalor som aktualiseras vid tillämpning av de angivna bestämmelserna i 20 kap. brottsbalken är ändamålsenliga.

Sammantaget anser regeringen att det finns brister i det straffrättsliga skyddet för känsliga uppgifter som förekommer inom ramen för internationella samarbeten som Sverige deltar i. Det är otillfredsställande att en spioneriliknande gärning som tar sikte på uppgifter av sådant slag och som saknar en tillräcklig koppling till Sveriges säkerhet för att uppfylla menrekvisitet i spioneribestämmelsen i värsta fall helt kan falla utanför det straffbara området och i bästa fall enbart bestraffas som brott mot tystnadsplikt. Förfarandet kan innebära beaktansvärd skada för samarbetet och därigenom för Sveriges utrikesrelationer. Därmed kan det även skada Sverige och ytterst Sveriges säkerhet, eftersom Sveriges säkerhet indirekt är beroende av säkerheten i andra länder och av ett internationellt samarbete som är framgångsrikt och effektivt. 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. Skyddet i Sverige är också svagare än i andra länder med en gemensam rättstradition och med vilka Sverige har ett nära samarbete. Regeringen bedömer således att det finns starka skäl för en kriminalisering av spioneriliknande gärningar som riktar sig mot uppgifter som rör känsliga förhållanden av betydelse för Sveriges utrikesrelationer. Skälen för en kriminalisering bedöms ha sådan tyngd att de väger upp de negativa effekter som den kan innebära för yttrande- och informationsfriheten (för denna avvägning, se propositionen s. 33 f.).

Mot den bakgrunden föreslår regeringen att brotten utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete införs i brottsbalken. Därigenom blir det straffbart att under vissa omständigheter t.ex. obehörigen röja hemliga uppgifter som förekommer inom Sveriges internationella samarbeten och som kan skada Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation. En gärning ska inte utgöra brott, om den med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

Straffbestämmelserna om obehörig och grov obehörig befattning med hemlig uppgift samt vårdslöshet med hemlig uppgift utvidgas så att de även omfattar gärningar som har sin grund i utlandsspioneri.

Utlandsspioneri samt de former av obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift som har sin grund i utlandsspioneri kriminaliseras även som tryck- och yttrandefrihetsbrott. Meddelarfriheten och anskaffarfriheten begränsas när det gäller utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri.

Spioneribrottet och vissa anknytande brott utvidgas så att syftet ska vara att gå en främmande makt eller motsvarande till handa.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Motionerna

Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) begär i kommittémotion 2021/22:4287 att riksdagen ska avslå regeringens proposition. Motionärerna framhåller att det är av stor vikt att riksdagen, i egenskap av lagstiftare, är försiktig när det gäller nykriminalisering, i synnerhet när det är fråga om ändringar i grundlagen som innebär att nya tryck- och yttrandefrihetsbrott läggs till i tryckfrihetsförordningens brottskatalog. Eventuella ändringar måste vara väl underbyggda och ha analyserats mycket noga utifrån principerna om nödvändighet, effektivitet och proportionalitet. Motionärerna anser att regeringens förslag inte bör genomföras med hänvisning till en bristfällig behovsbedömning och en omotiverad inskränkning av tryck- och yttrandefriheten.

Även i kommittémotion 2021/22:4305 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 1 begärs att regeringens proposition ska avslås. I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om ett fortsatt beredningsarbete för förstärkta garantier för yttrande- och informationsfriheten. Motionärerna delar i och för sig regeringens bedömning att det behövs ny lagstiftning för att komma åt aktörer som utnyttjar den svenska yttrande- och informationsfriheten för att spionera på landets samarbetspartner eller gå väpnade icke-statliga sammanslutningar till handa. Enligt motionärerna har regeringens lagförslag emellertid inte den tydlighet och förutsägbarhet som är nödvändig för att inte enskilda av försiktighetsskäl ska avhålla sig från att utöva sin grundlagsskyddade yttrande- och informationsfrihet. Om förslaget inte kan förtydligas och revideras anser motionärerna att propositionen inte bör bifallas. Regeringen bör i stället fortsätta beredningen och återkomma med ett nytt lagförslag.

Utskottets ställningstagande

Som regeringen anför bygger internationella freds- och säkerhetsfrämjande samarbeten i hög grad på förtroende och på att de hemliga uppgifter som förekommer inom ramen för samarbetena kan skyddas av de samverkande länderna. Utskottet delar regeringens bedömning att det finns brister i det straffrättsliga skyddet för sådana uppgifter och att det är angeläget att skyddet för internationella samarbeten mot spioneriliknande gärningar stärks. Utskottet är därför positivt till regeringens förslag om att brotten utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete införs i brottsbalken och att straffbestämmelserna om obehörig och grov obehörig befattning med hemlig uppgift samt vårdslöshet med hemlig uppgift utvidgas så att de även omfattar gärningar som har sin grund i utlandsspioneri.

Utskottet har inte heller i övrigt något att invända mot de lagändringar som regeringen föreslår och ställer sig bakom propositionen i de delar som rör utskottets beredningsområde. Justitieutskottet anser således att konstitutionsutskottet bör tillstyrka propositionen och avstyrka motionerna 2021/22:4287 (V) och 2021/22:4305 (L) yrkandena 1 och 2.

Stockholm den 27 januari 2022

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Maria Strömkvist (S), Johan Hedin (C), Linda Westerlund Snecker (V), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Gustaf Lantz (S), Carina Ödebrink (S), Johan Pehrson (L), Tobias Andersson (SD), Martin Marmgren (MP), Ingemar Kihlström (KD) och Mikael Damsgaard (M).

Avvikande meningar

1. Utlandsspioneri (V)

Linda Westerlund Snecker (V) anför:

Jag anser att det är av stor vikt att riksdagen, i egenskap av lagstiftare, är försiktig när det gäller nykriminalisering, i synnerhet när det är fråga om ändringar i grundlagen som innebär att nya tryck- och yttrandefrihetsbrott läggs till den noga övervägda brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen. Eventuella ändringar måste vara väl underbyggda och ha analyserats mycket noga utifrån principerna om nödvändighet, effektivitet och proportionalitet.

Jag anser att den utredning som ligger till grund för regeringens proposition (SOU 2017:70) inte visat på tillräckliga behov för att motivera en nykriminalisering. Redan i dag kan den som läcker information som skadar rikets säkerhet bli åtalad för brott.

I offentlighets- och sekretesslagen (OSL) finns bestämmelser om bl.a. utrikes- och försvarssekretess som innebär begränsningar av yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt OSL har även ett skydd enligt säkerhetsskyddslagen. Röjandet av sådana uppgifter kan leda till straffansvar för brott mot tystnadsplikt enligt brottsbalken. Vidare finns det straffrättsliga bestämmelser i 19 kap. brottsbalken som innebär att en person som röjer uppgifter som är av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i kan göra sig skyldig till brott mot Sveriges säkerhet. Där finns bl.a. bestämmelser om spioneri, obehörig befattningsmed hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet. Dessutom är en rad brott, bl.a. spioneri och obehörig befattningsmed hemlig uppgift, tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. TF och yttrandefrihetsbrott enligt 5 kap. YGL. En gärning som innefattar en obehörig informationshantering kan även leda till skadeståndsskyldighet och till olika arbetsrättsliga sanktioner om förfarandet har samband med en anställning.

I utredningen konstateras att antalet fall som rör röjande av känsliga uppgifter inom de aktuella internationella samarbetena "inte förefaller vara stort" men att kriminalisering ändå får anses vara befogad eftersom handlandet är så "allvarligt och straffvärt". Enligt min mening är detta ett cirkelresonemang. Utredningen nämner även att antalet upptäckta brott mot Sveriges säkerhet enligt 19 kap. brottsbalken över huvud taget är få. Om problemet med denna typ av brottslighet inte är stort ser jag ingen anledning till nykriminalisering. Utredningen jämför även Sverige med flera andra länder som "har ett betydligt starkare straffrättsligt skydd för sådana uppgifter än vad Sverige har". Jag tolkar utredningens skrivningar som att det bärande skälet till en nykriminalisering är att signalera till andra länder att även Sverige ser allvarligt på dessa gärningar. Jag anser inte att det är ett tillräckligt starkt argument vare sig för

att införa ett nytt brott om utlandsspioneri i brottsbalken eller för att ändra i våra grundlagar.

Sammanfattningsvis anser jag att regeringens förslag inte bör genomföras med hänvisning till den bristfälliga behovsbedömningen av en nykriminalisering och en omotiverad inskränkning av tryck- och yttrandefriheten. Mot denna bakgrund bör konstitutionsutskottet tillstyrka motion 2021/22:4287 (V).

2. Utlandsspioneri (L)

Johan Pehrson (L) anför:

Det är ett uppenbart samhällsintresse att det ska finnas en ändamålsenlig straffrättslig reglering av spioneriliknande handlingar. Lika uppenbart är att regleringen på detta område får tydliga konsekvenser för tryck-, yttrande- och informationsfriheten och därmed för enskilda medborgares möjligheter att – i enlighet med tryckfrihetsförordningens portalparagraf – uttrycka tankar och lämna uppgifter och därmed bidra till en fri och allsidig upplysning, liksom för journalisters möjligheter att bedriva en effektiv och oberoende rapportering.

Jag delar i och för sig regeringens bedömning att det behövs ny lagstiftning för att komma åt aktörer som utnyttjar den svenska yttrande- och informationsfriheten för att spionera på landets samarbetspartner eller gå väpnade icke-statliga sammanslutningar till handa. Spioner ska inte heller kunna gå fria från straff genom att agera under journalistisk täckmantel. Men det som är hemligt inom Försvarsmakten är redan hemligt, och straffbart att röja.

Ett argument för lagförslaget är att andra länder måste kunna ha förtroende för Sverige, och däri ligger också att hemliga uppgifter inte riskerar att spridas. Det har hävdats att den gällande regleringen kan göra det svårt att döma någon för spioneri som röjt hemliga uppgifter som visserligen inte skadat Sveriges säkerhet men däremot relationer till länder som Sverige samarbetar med i en internationell insats. Det är dock mycket oklart i vilken mån denna problembeskrivning har full täckning i form av problem som verkligen inträffat eller riskerat att inträffa. Propositionens beskrivning är i denna del inte tillräckligt konkret. Detta argument behöver dessutom sättas i relation till lagförslagets effekter för den fria opinionsbildningen och den journalistiska friheten. Att journalister rapporterar om eller avslöjar missförhållanden eller övergrepp inom internationella insatser skulle tydligt kunna skapa irritation hos länder som Sverige samarbetar med, och kanske i vissa fall även skada Sveriges relationer till dessa länder. Men det fria ordet kan inte vara underordnat sådana statspolitiska hänsyn.

Regeringen försöker hantera detta dilemma genom att lagförslaget innehåller ett undantag från straffansvar om gärningen med hänsyn till syftet är försvarlig. Ändringarna ska medföra att journalister ska kunna slå larm om missförhållanden utan att begå brott. Problemet är att begreppet försvarligt har sådana tolkningsmöjligheter att det sannolikt kommer att begränsa både reportrar och ansvariga utgivare när det gäller rapporteringen. Det blir enklare

att avstå i de fall som är svåra att avgöra, särskilt för en medieredaktion som inte har obegränsade resurser. Eftersom det i första hand är regeringen som ansvarar för utrikespolitiken blir det också regeringen som ytterst avgör vilken rapportering som kan medföra allvarligt men för Sveriges internationella relationer.

Sammanfattningsvis anser jag att regeringens lagförslag inte har den tydlighet och förutsägbarhet som är nödvändig för att inte enskilda av försiktighets-skäl ska avhålla sig från att utöva sin grundlagsskyddade yttrande- och informationsfrihet. Om förslaget inte kan förtydligas och revideras bör propositionen därför inte bifallas. Regeringen bör i stället fortsätta beredningen för att återkomma med ett förslag som bättre tillgodoser den intresseavvägning som beskrivs ovan. Mot denna bakgrund bör konstitutionsutskottet tillstyrka motion 2021/22:4305 (L) yrkandena 1 och 2.