



Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 5 december 2013 att ge justitieutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2013/14:51 Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet och den följdmotion som väckts med anledning av propositionen, i de delar dessa berör justitieutskottets beredningsområde.

Justitieutskottets yttrande omfattar alla lagförslag i propositionen utom förslaget till ändring i tryckfrihetsförordningen. Utskottet yttrar sig också över följdmotionen. Utskottet anser sammanfattningsvis, utifrån de utgångspunkter som utskottet har att beakta, att konstitutionsutskottet bör tillstyrka regeringens förslag och avstyrka följdmotionen.

I yttrandet finns en avvikande mening (V).

Justitieutskottets överväganden

Olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag att införa ett nytt brott, olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, i brottsbalken. Utskottet tillstyrker även förslaget att myndigheterna får samma möjligheter att använda hemliga tvångsmedel för att förebygga, förhindra och utreda olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige som de nu har vid andra former av olovlig underrättelseverksamhet.

Utskottet avstyrker därmed yrkandena i följdmotionen att riksdagen ska avslå dessa delar av propositionen.

Jämför avvikande mening (V).

Propositionen

En ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige

Regeringen anför (s. 34) att den nuvarande straffrättsliga regleringen i 19 kap. brottsbalken till skydd för rikets säkerhet har utsatts för kritik från olika håll. Säkerhetspolisen har bl.a. påtalat behovet av ett stärkt skydd för staten när främmande makt bedriver olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. Enligt Säkerhetspolisen innebär den nuvarande regleringen inte ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet som sker med hjälp av s.k. konspirativa metoder. Med konspirativa metoder avses åtgärder som vidtas för att hemlighålla och möjliggöra en oönskad underrättelseverksamhet och som innefattar åtgärder som sker under iakttagande av särskilda försiktighetsmått och med användande av svikliga medel. Enligt Säkerhetspolisen innebär formerna för underrättelseverksamheten att den inte kan beivras med stöd av gällande straffbestämmelser.

Regeringen konstaterar (s. 43) att det i dag saknas en straffbestämmelse som tar sikte på verksamhet som syftar till att – för en främmande makts räkning – komma över uppgifter som omfattas av spioneribestämmelsen. I vissa fall kan sådana förfaranden vara straffbara som försök, förberedelse eller stämpling till spioneri. I praktiken har det dock visat sig vara förenat med betydande svårigheter att klarlägga vilka uppgifter som hanteras, vilket är en förutsättning för straffansvar.

I den utredning som ligger till grund för propositionen (SOU 2012:95) slogs det fast att det i betydande omfattning förekommer att främmande makt bedriver oönskad underrättelseverksamhet i Sverige för att komma

över uppgifter som är känsliga med hänsyn till Sveriges säkerhet. Det utmärkande för underrättelseverksamheten är att den sker dolt och med användande av svikliga medel.

Enligt regeringen innebär den nuvarande regleringen att förfaranden som i och för sig är straffvärda och som kan leda till skada för Sveriges säkerhet inte är förenade med ett straffhot. Den nuvarande regleringen innebär också att uppgifter som har betydelse för en främmande maktssäkerhet har ett mer omfattande straffrättsligt skydd, och att det finns större möjligheter att ingripa mot olovlig underrättelseverksamhet som tar sikte på sådana uppgifter, än vad som gäller när det är fråga om uppgifter av betydelse för Sveriges säkerhet. Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns ett angeläget behov av en utvidgning av det straffbara området.

Regeringen föreslår därför att det införs en ny straffbestämmelse i 19 kap. brottsbalken. Syftet med den nya kriminaliseringen är att öka möjligheten att ingripa mot oönskad underrättelseverksamhet i Sverige i ett tidigare skede. Den nya bestämmelsen har utformats med de befintliga straffbestämmelserna om olovlig underrättelseverksamhet som förebild, och brottsrubriceringen ska vara "olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige". Det ska vara straffbelagt att, hemligen eller med svikliga medel, bedriva verksamhet vars syfte är anskaffande av uppgifter om förhållanden vars uppenbarande för främmande makt kan skada Sveriges säkerhet. Straffansvar ska träffa den vars syfte är att gå främmande makt till handa. Även den som medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt ska kunna dömas för brott. Straffet ska vara fängelse i högst två år. Om brottet är grovt ska straffet kunna bestämmas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Hemliga tvångsmedel

Regeringen anför (s. 48 f.) att den aktuella typen av brottslighet till sin natur är svår att upptäcka och utreda, både med hänsyn till dess former och till att aktörerna i regel är säkerhetsmedvetna, professionella och resursstarka. Vid sådan brottslighet är möjligheten att använda hemliga tvångsmedel av avgörande betydelse för de brottsbekämpande myndigheternas arbete. Mot den bakgrunden har det bedömts lämpligt och rimligt att bl.a. spioneri och olovlig underrättelseverksamhet omfattas av den särreglering som ger ökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel jämfört med vad som följer av rättegångsbalken.

Regeringen konstaterar att den föreslagna nya straffbestämmelsen på flera sätt är jämförbar med olovlig underrättelseverksamhet enligt den nuvarande bestämmelsen i 19 kap. 10 § brottsbalken, om än mer straffvärd. Enligt regeringen bör det nya brottet förenas med möjligheter att använda hemliga tvångsmedel i samma utsträckning som nu gäller vid andra former av olovlig underrättelseverksamhet. Detta är enligt regeringen logiskt och konsekvent.

Regeringen föreslår därför att det nya brottet tillförs lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott. Vidare föreslår regeringen att den grova formen av det nya brottet tillförs lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskild allvarliga brott och lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Regeringen föreslår också att brottet undantas från underrättelseskyldigheten om användande av hemliga tvångsmedel. Detta undantag, som enligt förslaget ska framgå av 27 kap. 33 § rättegångsbalken, innebär att en enskild person inte ska underrättas om hemliga tvångsmedel som han eller hon har varit utsatt för i samband med en förundersökning om det nya brottet olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige.

En sådan ordning är enligt regeringen rimlig, logisk och konsekvent med hänsyn till att det redan nu finns ett undantag från underrättelseskyldigheten när förundersökningen angår olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § brottsbalken i dess nuvarande lydelse.

Motionen

I kommittémotion 2013/14:K8 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 1 föreslås att riksdagen avslår regeringens förslag om en ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. Om den nya straffbestämmelsen införs begär motionärerna i yrkande 2 att riksdagen avslår både förslaget att det nya brottet tillförs de tidsbegränsade lagarna om hemliga tvångsmedel och förslaget att införa ett undantag från underrättelseskyldigheten när myndigheterna har använt hemliga tvångsmedel för att utreda ett sådant brott.

Utskottets ställningstagande

Det har framkommit att främmande makt i betydande omfattning bedriver oönskad underrättelseverksamhet med konspirativa metoder här i landet. Sådan underrättelseverksamhet utgör ett hot mot Sveriges säkerhet. Utskottet delar regeringens uppfattning att den nuvarande straffrättsliga regleringen inte ger ett ändamålsenligt och tillräckligt skydd mot verksamheten. Dessutom innebär den nuvarande regleringen att uppgifter som har betydelse för Sveriges säkerhet har ett sämre straffrättsligt skydd än uppgifter som har betydelse för en främmande makts säkerhet. Detta är inte tillfredsställande. Sammantaget anser utskottet att det är nödvändigt att utvidga det straffbara området för att stärka skyddet mot främmande makts underrättelseverksamhet.

Regeringens förslag till ny straffbestämmelse har enligt utskottet fått en lämplig utformning. Bestämmelsen ger ett effektivt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet samtidigt som den är avgränsad på ett

sådant sätt att den endast omfattar verkligt straffvärda förfaranden. Enligt utskottet torde det alltså inte finnas någon risk att kriminaliseringen träffar en legitim underrättelseverksamhet som sker i öppna former.

Den verksamhet som ska omfattas av den nya straffbestämmelsen är på flera sätt jämförbar med olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § brottsbalken i dess nuvarande lydelse. Som framgår av propositionen omfattas sådan olovlig underrättelseverksamhet, liksom spioneri, av den särreglering som ger de brottsbekämpande myndigheterna ökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel i vissa fall. Utskottet delar regeringens uppfattning att det är rimligt, logiskt och konsekvent att det nya brottet förenas med möjligheter att använda hemliga tvångsmedel i samma utsträckning som myndigheterna nu har när det gäller spioneri och olovlig underrättelseverksamhet.

Utskottet delar vidare regeringens bedömning att det är motiverat att införa ett undantag från skyldigheten att underrätta enskilda personer som har utsatts för hemliga tvångsmedel, när utredningen gäller en misstänkt olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. Som framhålls i propositionen görs det redan enligt de nuvarande reglerna vissa undantag från underrättelseskyldigheten, bl.a. i förundersökningar om brott mot rikets säkerhet. Att göra undantag från underrättelseskyldigheten i dessa fall har ansetts motiverat med hänsyn till att en underrättelse i stort sett alltid skulle behöva skjutas upp på grund av sekretess, för att senare underlåtas. Det har inte heller ansetts förtroendeingivande att låta dessa fall omfattas av underrättelseskyldigheten.

Sammanfattningsvis föreslår utskottet att konstitutionsutskottet tillstyrker förslaget i propositionen att införa ett nytt brott, olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, i 19 kap. 10 § brottsbalken. Av detta följer att konstitutionsutskottet bör avstyrka motion 2013/14:K8 (V) yrkande 1.

Utskottet föreslår vidare att konstitutionsutskottet tillstyrker de förslag om ändringar i rättegångsbalken och de tidsbegränsade lagarna om hemliga tvångsmedel som innebär att myndigheterna får samma möjligheter att använda hemliga tvångsmedel för att förebygga, förhindra och utreda det nya brottet som de nu har vid andra former av olovlig underrättelseverksamhet, inklusive undantaget från underrättelseskyldigheten. Därmed bör konstitutionsutskottet avstyrka motion 2013/14:K8 (V) yrkande 2.

Regeringens övriga förslag

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens övriga förslag till ändringar i brottsbalken, rättegångsbalken och de tidsbegränsade lagarna om hemliga tvångsmedel.

Propositionen

För att modernisera språket föreslår regeringen till att börja med att uttrycket ”rikets säkerhet” byts ut mot ”Sveriges säkerhet” i rubriken till 19 kap. brottsbalken och i de straffbestämmelser som omfattas av propositionen (s. 36).

I propositionen går regeringen igenom spioneribestämmelsen i 19 kap. 5 § brottsbalken (s. 38 f.). Enligt regeringen är bestämmelsen i huvudsak ändamålsenligt utformad. Regeringen föreslår dock att totalförsvaret inte längre ska anges som ett rekvisit i bestämmelsen. Därigenom blir det tydligare att spioneribestämmelsen är generellt tillämplig på alla uppgifter som kan medföra men för Sveriges säkerhet om de uppenbaras för främmande makt.

Regeringen föreslår vidare (s. 57 f.) att straffbestämmelsen för obehörig befattning med hemlig uppgift i 19 kap. 7 § brottsbalken förtydligas på visst sätt.

Dessutom föreslår regeringen (s. 51 f.) att straffmaximum i fredstid för brottet vårdslöshet med hemlig uppgift höjs från fängelse i högst sex månader till fängelse i högst ett år (19 kap. 9 § brottsbalken). Ändringen är inte avsedd att innebära en generell straffskärpning utan syftar till att göra det möjligt att döma ut ett straff som motsvarar brottets svårhet även i de allvarligaste fallen.

Regeringen föreslår också (s. 58 f.) att sådan olovlig underrättelseverksamhet som avses i 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken ska regleras i en ny egen paragraf (10 a §) och rubriceras ”olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt”. Regeringen föreslår också att den bestämmelsen förtydligas på visst sätt.

Regeringen ser behov (s. 55 f.) av ett förstärkt skydd mot s.k. flyktingspionage, dvs. underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken. Regeringen föreslår att även den straffbestämmelsen flyttas till en egen paragraf (10 b §) med brottsrubriceringen ”olovlig underrättelseverksamhet mot person” och att straffskalan skärps på så sätt att straffminimum höjs från böter till fängelse. Vidare föreslår regeringen bl.a. att tillämpningsområdet för bestämmelsen utvidgas till att även omfatta verksamhet som sker med otillbörliga medel och att det nuvarande kravet på åtalsförordnande slopas.

Att straffbestämmelserna i den nuvarande 19 kap. 10 § brottsbalken bryts ut och flyttas till två nya paragrafer leder till följdändringar dels i den ovan nämnda bestämmelsen i 27 kap. 33 § rättegångsbalken om undantag från underrättelseskyldigheten vid användande av hemliga tvångsmedel, dels i de tidsbegränsade lagarna om hemliga tvångsmedel, dvs. lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott och lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Utskottets ställningstagande

Bortsett från de motionsförslag som utskottet uttalar sig om ovan har regeringens förslag till ändringar i brottsbalken, rättegångsbalken och de tidsbegränsade lagarna om hemliga tvångsmedel inte lett till några invändningar i följdmotioner. Utskottet anser att regeringens förslag i dessa delar är väl avvägda, och konstitutionsutskottet bör alltså tillstyrka förslagen.

Stockholm den 25 mars 2014

På justitieutskottets vägnar

Morgan Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Morgan Johansson (S), Johan Linander (C), Krister Hammarbergh (M), Ewa Thalén Finné (M), Kerstin Haglö (S), Anti Avsan (M), Christer Adelsbo (S), Jan R Andersson (M), Elin Lundgren (S), Johan Pehrson (FP), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S), Patrick Reslow (M), Caroline Szyber (KD), Richard Jomshof (SD), Lena Olsson (V) och Agneta Börjesson (MP).

Avvikande mening

Olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige (V)

Lena Olsson (V) anför:

Ställningstagande

Olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige

Inför varje ny kriminalisering måste man noga överväga lagstiftningens behov, effektivitet och proportionalitet. Detta gäller i särskilt hög grad när lagstiftningen berör centrala skyddsintressen, som Sveriges säkerhet, och grundlagsskyddade rättigheter, som yttrande- och tryckfriheten och skyddet för den personliga integriteten. Förslagen i propositionen rör alltså viktiga värden och innebär svåra avvägningar mellan olika intressen. Den demokratiska rättsstaten ska skyddas i flera bemärkelser.

Jag anser att propositionen inte innehåller en tillräcklig proportionalitetsbedömning när det gäller förslaget att införa en ny straffbestämmelse, olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, samt att ge myndigheterna en utökad tillgång till hemliga tvångsmedel vid det nya brottet. Proportionalitetsprincipen innebär att det allmänna inte får vidta mer långtgående åtgärder än vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträlvade syftet. All lagstiftning, och i synnerhet rättighetsbegränsande lagstiftning, måste föregås av en grundlig och väl redovisad proportionalitetsbedömning. En sådan redovisning saknas dock, som sagt, i propositionen.

Sveriges säkerhet är ett skyddsintresse av stor betydelse. Den straffrättsliga regleringen på detta område måste motsvara högt ställda krav på effektivitet och ändamålsenlighet. För att tillgodose rättssäkerheten måste straffbestämmelserna samtidigt vara utformade så att det straffbara området är tydligt avgränsat. Jag anser inte att den föreslagna nya straffbestämmelsen når upp till de krav på tydlighet och förutsebarhet som gäller för strafflagstiftningen. Förslaget innebär att beteenden och inte gärningar straffbeläggs. Eftersom det är otydligt var gränserna för det straffbara området går finns det en risk att den nya bestämmelsen får ett alltför brett tillämpningsområde. Därmed kan även mindre straffvärda beteenden och legitim underrättelseverksamhet komma att träffas av straffansvaret.

Mot denna bakgrund anser jag att det föreslagna nya brottet, olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, inte bör införas i brottsbalken.

Hemliga tvångsmedel

Regeringens förslag innebär vidare att de brottsbekämpande myndigheterna får utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel, inte bara i förundersökningar utan också i preventivt syfte och i underrättelseverksamheten. Myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel innebär alltid ett

intrång i den grundlagsskyddade personliga integriteten. Vid bedömningen av om myndigheternas tillgång till hemliga tvångsmedel ska utökas måste man noga väga intresset av en effektiv brottsbekämpning mot integritetsintresset. Behovet av en noggrann integritetsanalys blir inte mindre för att den integritetsinskränkande lagstiftningen införs gradvis, vilket är fallet på det brottsbekämpande området.

Enligt min mening innehåller inte regeringens förslag en tillräckligt tydlig integritetsanalys och proportionalitetsbedömning när det gäller regleringen kring användningen av hemliga tvångsmedel vid det nya brottet olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. Regeringen medger visserligen att den föreslagna regleringen innebär ”icke obetydliga integritetsintrång” men konstaterar sedan att vid en avvägning mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och integritetsintresset, väger det brottsbekämpande intresset tyngst (prop. s. 49–50). Hur avvägningen har gått till och vad regeringen har beaktat framgår dock inte av propositionen. På grund av det bristfälliga beredningsunderlaget är det svårt att bedöma om den föreslagna regleringen är rimlig eller inte.

I propositionen föreslår regeringen även att en enskild person som har blivit utsatt för hemliga tvångsmedel i samband med en förundersökning om den nya formen av olovlig underrättelseverksamhet inte ska underrättas om detta. Till skillnad från regeringen menar jag att skyddsintresset vid denna typ av brottslighet inte är så starkt att den som har utsatts för övervakning ska gå miste om sin rätt till underrättelse.

Mot denna bakgrund anser jag att om det föreslagna nya brottet införs i brottsbalken bör brottet i vart fall inte omfattas av regleringen i de tidsbegränsade lagarna om hemliga tvångsmedel. Det nya brottet bör inte heller omfattas av rättegångsbalkens undantag från underrättelseskyldigheten vid användning av hemliga tvångsmedel.

Förslag

Sammanfattningsvis har jag så starka invändningar mot förslaget att införa en ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige att jag menar att konstitutionsutskottet bör föreslå att riksdagen, med bifall till motion 2013/14:K8 (V) yrkande 1, avslår regeringens förslag om detta. Jag har dock inte några invändningar mot regeringens övriga förslag till ändringar i 19 kap. brottsbalken. Innebörden av mitt förslag är därför att riksdagen antar regeringens förslag till ändring i brottsbalken med följande ändringar:

- 19 kap. 10 § utgår
- 19 kap. 10 a § betecknas 19 kap. 10 §
- 19 kap. 10 b § betecknas 19 kap. 10 a §.

Dessa ändringar i brottsbalken leder till följande ändringar i regeringens förslag till ändringar i rättegångsbalken och de tidsbegränsade lagarna om hemliga tvångsmedel:

- i 27 kap. 33 § tredje stycket 3 rättegångsbalken utgår hänvisningen till 19 kap. 10 b § brottsbalken
- i 1 § 4 lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott utgår orden ”mot Sverige,” och hänvisningen till 19 kap. 10 b § andra stycket brottsbalken
- i 1 § 4 lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott utgår orden ”mot Sverige,” och hänvisningen till 19 kap. 10 b § brottsbalken
- i 3 § 4 lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet utgår orden ”mot Sverige,” och hänvisningen till 19 kap. 10 b § andra stycket brottsbalken.

Om riksdagen inte bifaller yrkande 1 bör konstitutionsutskottet föreslå att riksdagen, med bifall till motion 2013/14:K8 (V) yrkande 2, avslår regeringens förslag att dels ge myndigheterna en utökad tillgång till hemliga tvångsmedel vid det nya brottet olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, dels undanta brottet från underrättelseskyldigheten. Det innebär att riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i rättegångsbalken och de tidsbegränsade lagarna om hemliga tvångsmedel med följande ändringar:

- i 27 kap. 33 § tredje stycket 3 rättegångsbalken utgår hänvisningen till 19 kap. 10 § brottsbalken
- i 1 § 4 lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott utgår orden ”mot Sverige,” och hänvisningen till 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken
- i 1 § 4 lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott utgår orden ”mot Sverige,” och hänvisningen till 19 kap. 10 § brottsbalken
- i 3 § 4 lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet utgår orden ”mot Sverige,” och hänvisningen till 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken.