

# Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet

*Ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet*

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

*Stockholm 2012*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2012:95

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

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

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

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

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2012

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

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

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

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

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

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

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

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

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

Stockholm i december 2012.

Ella Nyström

/Karin Sandahl

# Innehåll

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

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

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

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



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

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

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

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

# Förkortningar

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



# Sammanfattning

## Uppdraget

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

## Bakgrunden till uppdraget

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

## Spioneribestämmelsen

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

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

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

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

Vi har inte funnit skäl att föreslå någon ändring av den straffrättsliga regleringen i nu aktuella avseenden. Vi har härvid bl.a. beaktat de förslag till ändringar av lagen (1990:409) om skydd för



företagshemligheter som har lämnats i betänkandet Förstärkt skydd för företagshemligheter (SOU 2008:63) och som för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Vi har också tagit hänsyn till det skydd för känsliga uppgifter som kan uppnås genom åtgärder av icke-straffrättslig natur samt till yttrande- och informationsfrihetens särskilda betydelse inom det politiska området.

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

## En ny straffbestämmelse om utlandsspioneri

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

Som ett led i utvecklingen sker i dag en stor del av Försvarsmaktens verksamhet utomlands och i samarbete med andra länder, bl.a. i form av deltagande i s.k. internationella militära insatser. Med en internationell militär insats avses, enligt lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser, verksamhet som Försvarsmakten bedriver i ett insatsområde utomlands i syfte att avvärja risk för väpnad konflikt, hejda en pågående väpnad konflikt, övervaka överenskommelser om fred och vapenstillestånd eller skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad konflikt.

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

området. Enligt vår bedömning innebär det en brist i den nuvarande lagstiftningen.

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

Om uppgifterna rör ett förhållande av sådan betydelse för Sveriges säkerhet att men-rekvisitet i spioneribestämmelsen är uppfyllt ska i stället den straffbestämmelsen tillämpas.

För brottet ska gälla en straffskala som föreskriver fängelse i högst fyra år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska särskilt beaktas om gärningen rörde förhållande av stor betydelse eller innebar fara för människors liv eller hälsa, eller om den brottslige røjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne.

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

### **En ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige**

Det förekommer i betydande omfattning att främmande makt bedriver otillåten underrättelseverksamhet i Sverige och att verksamheten är förenad med hemliga eller konspirativa metoder som gör den särskilt svår att upptäcka och motverka. Med konspirativa

metoder avses åtgärder som vidtas för att hemlighålla och möjliggöra en otillåten underrättelseverksamhet. Det innefattar åtgärder som vidtas under iakttagande av särskilda försiktighetsmått och med användande av svikliga medel.

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

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

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

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

Tillämpningen av straffbestämmelsen förutsätter inte att det kan bevisas exakt vilka uppgifter som gärningen syftat till att komma över eller ens att några uppgifter har anskaffats. Däremot krävs bevisning om att verksamheten varit inriktad mot att komma över uppgifter rörande sådana förhållanden som avses i spioneribestäm-

melsen. Straffbestämmelsens utformning innebär att någon menbedömning inte ska ske.

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

### **En ny form av vårdslöshet med hemlig uppgift**

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

Samhällsutvecklingen har fört med sig fler kommunikationssätt och mer tillgänglig information i olika former. Om en hemlig uppgift t.ex. förmedlas oskyddat via internet kan den, beroende på den aktuella situationen, tämligen enkelt fångas upp av obehöriga (såväl statliga som icke-statliga aktörer) utan att det lämnar några spår efter sig. Enligt den nuvarande ordningen omfattas ett sådant fall sannolikt inte av det straffbara området. Det utgör enligt vår mening en brist i lagstiftningen och innebär att straffvärda förfaranden kan ske utan risk för straffansvar.

Vi föreslår därför att det för straffansvar för vårdslöshet med hemlig uppgift ska vara tillräckligt att uppgiften hanteras på ett sådant sätt att fara uppkommer för att någon obehörig kan ta del av den. Därigenom utsträcks det straffbara området till att även omfatta vårdslösa handlingar som typiskt sett är förenade med en överhängande risk för att uppgiften röjs för en obehörig person.

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

het. Vi föreslår därför att straffmaximum höjs till ett år. Vår avsikt är emellertid inte att åstadkomma en generell straffskärpning för brott av nu aktuellt slag.

## **Olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt respektive mot person**

I dag regleras två olika former av olovlig underrättelseverksamhet i samma paragraf; dels olovlig underrättelseverksamhet som sker av en främmande makt i Sverige och som kan skada en annan främmande makts säkerhet, dels s.k. flyktingspionage. I båda fallen rubriceras brotten som olovlig underrättelseverksamhet. Vi föreslår att brottstyperna i stället regleras i olika paragrafer och får egna brottsrubriceringar; olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt respektive olovlig underrättelseverksamhet mot person. På så sätt blir lagstiftningen tydligare.

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

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

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

## Möjlighet till tvångsmedel

Vi föreslår således bl.a. att två nya straffbestämmelser införs i 19 kap. brottsbalken (se ovan). I båda fallen är de gärningar som träffas av straffbestämmelserna svårutredda till sin natur. Med hänsyn till vikten av de intressen som straffbestämmelserna är avsedda att skydda – Sveriges säkerhet och en internationell militär insats som Sverige deltar i – samt till kravet på en effektiv strafflagstiftning anser vi att det är både rimligt och lämpligt att det finns goda möjligheter att använda s.k. hemliga tvångsmedel vid misstanke om brott. Enligt vår bedömning bör regleringen överensstämma med vad som gäller vid andra jämförbara brott enligt 19 kap. brottsbalken. Vi föreslår därför vissa ändringar i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott.

## Tryck- och yttrandefriheten

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

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

# Summary

## **Remit**

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

## **Background information to the remit**

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

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

### **Provision on espionage**

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

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

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

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



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

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

## **A new penal provision on foreign espionage**

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

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

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

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

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

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

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

### **A new penal provision on unlawful intelligence activities against Sweden**

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

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

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

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

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

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

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

### **A new form of carelessness with secret information**

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

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

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

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

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

## **Unlawful intelligence activities against foreign powers and against individuals**

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

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

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

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

## **An option to use coercive measures**

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

## **Freedom of the press and of expression**

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

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

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**19 kap. Om brott mot rikets säkerhet**

**19 kap. Om brott mot Sveriges säkerhet**

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

5 §<sup>1</sup>

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

Detsamma *ska* gälla, om

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1981:1165.

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

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

#### 5 a §

*Den som, i annat fall än som avses 5 §, för att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för en internationell militär insats som Sverige deltar i döms, vare sig uppgiften är riktig eller inte, för utlandsspioneri till fängelse i högst fyra år.*

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

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

#### 6 §<sup>2</sup>

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

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

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2009:396.



Vid *bedömning* av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne.

Vid *bedömningen* av om ett brott som avses i 5 § är grovt ska särskilt beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne.

Vid *bedömningen av om ett brott som avses i 5 a § är grovt ska särskilt beaktas om gärningen rörde förhållande av stor betydelse eller innebar fara för människors liv eller hälsa, eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne.*

### 7 §<sup>3</sup>

Den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, *obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, döms, vare sig uppgiften är riktig eller ej, för obehörig befattning med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst två år.*

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

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

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1981:1165.

8 §<sup>4</sup>

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

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

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

Vid *bedömningen av om ett brott som avses i 7 § första stycket* är grovt *ska* särskilt beaktas, om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom *eller henne*.

Vid *bedömningen av om ett brott som avses i 7 § andra stycket* är grovt *ska* särskilt beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller sammanslutning eller rörde förhållande av stor betydelse eller innebär fara för människors liv eller hälsa, eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom *eller henne*.

9 §<sup>5</sup>

Den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i 7 § döms för *vårdslöshet med hemlig uppgift* till böter eller fängelse i högst *sex månader* eller, om riket var i krig, till böter eller fängelse

Den som av grov oaktsamhet *antingen* befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i 7 §, *eller hanterar uppgiften så att fara uppkommer för att någon obehörig kan ta del av den*, döms för *vårdslöshet med hemlig upp-*

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1976:509.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 1981:1165.

i högst två år.

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

10 §<sup>6</sup>

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, *här i riket* bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet, eller *här i riket* till dylik verksamhet lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig, döms för olovlig underrättelseverksamhet till böter eller fängelse i högst ett år.

För *olovlig underrättelseverksamhet* skall ock dömas, om någon, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, *här i riket* hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande eller till dylik verksamhet lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig.

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

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

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

<sup>6</sup> Senaste lydelse 1993:207.

## 10 a §

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

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

## 10 b §

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

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

14 §<sup>7</sup>

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

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

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

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

---

<sup>7</sup> Senaste lydelse 1976:509.

15 §<sup>8</sup>

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

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

16 §<sup>9</sup>

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

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

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

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

<sup>8</sup> Senaste lydelse 1976:509.

<sup>9</sup> Senaste lydelse 1981:1165.

---

Denna lag träder i kraft den

## 2 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

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

### 7 kap.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 §<sup>10</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2010:1409.



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

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

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

#### 4 §<sup>11</sup>

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

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

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

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

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2002:906.

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

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

försök, förberedelse eller stämpling till sådant spioneri;

4. obehörig befattning med hemlig uppgift, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt *till handa* obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande *av hemlig natur*, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men *för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utom-*

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

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

försök, förberedelse eller stämpling till sådant spioneri;

4. *utlandsspioneri*, varigenom någon för att gå främmande makt eller *sammanslutning* *tillhanda* obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller *sammanslutning* kan medföra *allvarligt* men *för en internationell militär insats som Sverige deltar i*;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant *utlandsspioneri*;

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

*ordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller ej;*

försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift;

stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning särskilt *skall* beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom;

försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift;

stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning särskilt *skall* beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom *eller henne*;

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

*försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift;*

*stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning särskilt ska beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller sammanslutning eller rörde förhållande av stor betydelse eller innebar fara för människors liv eller hälsa, eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne;*

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

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

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

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

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

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

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

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

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

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

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

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

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

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

10. landsskadlig vårdslöshet, i vad därigenom någon av oaktsamhet begår gärning som avses under 9;

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

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

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

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

försök till sådant brott mot medborgerlig frihet;

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

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

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

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

försök till sådant brott mot medborgerlig frihet;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

denne avlagt vittnesmål eller  
annars *lämnat* utsaga vid förhör  
hos en myndighet eller för att  
hindra honom från att *lämna* en  
sådan utsaga.

---

Denna lag träder i kraft den



### 3 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

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

#### 5 kap.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 §<sup>12</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

tystnadsplikt i de fall som anges i

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2010:1410.

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

---

Denna lag träder i kraft den

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

##### 1 §<sup>13</sup>

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

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

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

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

4. högförräderi, krigsstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6 eller 8 § eller 10 § tredje stycket brottsbalken,

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

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2012:286.

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

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

---

Denna lag träder i kraft den

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §<sup>14</sup>

Denna lag gäller vid förundersökning angående

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

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

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

4. högförräderi, krigsstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken,

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

5. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2010:301.

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

7. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–6, om sådan gärning är belagd med straff.

---

Denna lag träder i kraft den

# 1 Utredningens uppdrag och arbete

## 1.1 Utredningens uppdrag

### 1.1.1 Direktiven

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

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

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

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

### 1.1.2 Bakgrunden till uppdraget

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

### 1.1.3 Särskilt om analysen av men-rekvisitet

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

## 1.2 Avgränsningar

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

## 1.3 Hur arbetet har bedrivits

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

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

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



## 2 Bakgrund

### 2.1 Om underrättelseverksamhet och dess aktörer

#### 2.1.1 Inledning

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

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

#### 2.1.2 Allmänt om underrättelseverksamhet

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>2</sup> Jfr Agrell, a.a, s. 22.

<sup>3</sup> Agrell, a.a., s. 22.

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

### 2.1.3 Kort om utvecklingen från första världskriget och framåt

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

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

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

---

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

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

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

#### 2.1.4 Organisation och aktörer

##### Allmänt om roller och uppgifter

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

## Värvning av agenter

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

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

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

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

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

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

### Vem blir spion?

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### 2.1.5 Underrättelsekällor och källkategorier

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

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

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

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

---

<sup>6</sup> Agrell, *Konsten att gissa rätt – Underrättelseverksamhetens grunder*, 1998, s. 83.

<sup>7</sup> Agrell, a.a., s. 85 f.

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

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

Exempel på teknisk insamling är:

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

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

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

---

<sup>8</sup> Agrell, a.a., s. 86.

<sup>9</sup> Agrell, a.a., s. 90.

<sup>10</sup> Agrell, a.a., s. 95.

<sup>11</sup> Agrell, a.a., s. 105.

det krävas goda språkkunskaper eller olika slag av specialkompetenser för att tillgodogöra sig det.<sup>12</sup>

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

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

### 2.1.6 Omfattning

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

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

---

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

<sup>13</sup> Agrell, a.a., s. 110.



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

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

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

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

## **2.2 Diplomatiska och konsulära befattningshavares ställning**

### **2.2.1 Inledning**

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

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

### **2.2.2 Diplomatiska befattningshavare**

#### **Allmänt om rättsreglerna**

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

#### **Konventionens innehåll i relevanta delar**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Särskilt om befattningshavares okränkbarhet och straffrättslig immunitet**

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

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

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

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

---

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

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

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

### 2.2.3 Konsulära befattningshavare

#### Inledning

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

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

#### Konventionens bestämmelser i relevanta delar

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

<sup>15</sup> Sjöholm, a.a. s. 213, och Lindberg, a.a. s. 756.

<sup>16</sup> Lindberg, a.a., s. 760.

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

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

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

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

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

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

Den sändande staten kan enligt artikel 45 häva immuniteten.

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

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

## 3 Nuvarande reglering

### 3.1 Historik

#### 3.1.1 Lagstiftningen före år 1940

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

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

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

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

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

### 3.1.2 1940 och 1942 års ändringar i 8 kap. strafflagen

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

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

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

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



### 3.1.3 En fullständig översyn av spionerilagstiftningen

#### 1948 års ändringar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Riksdagen beslutade följande lydelse av 8 kap. 7 §:

Den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet, dömes för olovlig underrättelseverksamhet högst till straffarbete i två år. Samma lag vare om den som, i annat fall än nu sagts, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, hemligen eller med användande av svikliga medel bedriver politisk underrättelseverksamhet här i riket.

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

## Bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet får sin slutliga utformning

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

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

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

Den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet, eller här i riket till dylik verksamhet lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig, dömes för olovlig underrättelseverksamhet högst till straffarbete i två år.

Vad i första stycket stadgas skall ock gälla, om någon, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållanden eller till dylik verksamhet lämnar medverkan, som ej är allenast tillfällig.

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

## Förändringar i samband med införandet av brottsbalken

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

### 3.2 Nu gällande bestämmelser

#### 3.2.1 Inledning

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

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

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

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

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

### 3.2.2 Spioneri och grovt spioneri

#### Allmänt

Bestämmelsen i 19 kap. 5 § har följande lydelse:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

### Särskilt om politiskt och ekonomiskt spionage

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Något om spioneriobjektet och den brottsliga handlingen**

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

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

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

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

## Grovt spioneri

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

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

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

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

### 3.2.3 Obehörig befattning med hemlig uppgift

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

Den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, döms, vare sig uppgiften är riktig eller ej, för *obehörig befattning med hemlig uppgift* till böter eller fängelse i högst två år.

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

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

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

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

Riksdagen godtog förslaget.

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

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

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

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

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

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

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

Riksdagsbehandlingen innebar inte någon ändring i denna del.

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

### 3.2.4 Vårdslöshet med hemlig uppgift

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

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

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

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



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

### 3.2.5 Olovlig underrättelseverksamhet

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

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, här i riket bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet, eller här i riket till dylik verksamhet lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig, döms för *olovlig underrättelseverksamhet* till böter eller fängelse i högst ett år.

För olovlig underrättelseverksamhet skall ock dömas, om någon, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande eller till dylik verksamhet lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.3 Särskilt om tryck- och yttrandefriheten

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

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

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

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

#### 3.3.1 Yttrande- och informationsfrihet

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

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

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

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

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

Innebörden av dessa bestämmelser har preciserats genom Europadomstolens praxis. Det finns ganska många avgöranden som rör artikel 10. Domstolen har framhållit att yttrandefriheten utgör en av demokratins grundpelare, se bl.a. målet *Handyside mot Förenade Konungariket*, 7.12.1976, skriftserie A, nr 24.<sup>1</sup> Det följer av domstolens praxis att inskränkningar av yttrandefriheten måste hållas inom snäva gränser och, för att kunna godtas som konventionsenliga, vara grundade på övertygande skäl. Pressfriheten är en viktig del av den yttrandefrihet som skyddas av bestämmelsen. Pressen och övriga massmedier är av central betydelse för det demokratiska samhällsskick som Europakonventionen syftar till att upprätthålla.<sup>2</sup>

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

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

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

---

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

<sup>2</sup> Danelius, a.a., s. 366.

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

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

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

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

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

### 3.3.2 Det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regelverket

#### Inledning

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

---

<sup>4</sup> Danelius, a.a., s. 379 med rättsfallshänvisningar.

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

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

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

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

## Kort om de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna

### *Etableringsfrihet*

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



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

#### *Förbud mot censur och hindrande åtgärder*

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

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

#### *Ensamansvar med meddelarskydd*

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

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

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

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

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

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

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

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

*Den särskilda brottskatalogen*

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

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

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

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

*Den särskilda rättegångsordningen*

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

### 3.3.3 Förutsättningarna för att TF och YGL ska vara tillämpliga

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

#### Formella krav

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

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

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

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

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

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

### Materiella krav

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

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

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

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

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

### Territoriella krav

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

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

## 3.4 Skyddet för företagshemligheter

### 3.4.1 Inledning

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

---

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

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

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

### **3.4.2 Nu gällande bestämmelser om skydd för företagshemligheter**

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

#### Bakgrunden till förslagen

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

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

#### Utredningens överväganden och förslag i sammandrag

##### *Tillämpningsområdet*

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

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

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

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

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

*Straffansvarets omfattning*

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Övriga förslag*

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

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

#### **Den fortsatta beredningen**

Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regerings-kansliet.

## 4 Utländsk rätt

### 4.1 Inledning

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

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

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

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

## 4.2 Danmark

### 4.2.1 Allmänt

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

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

### 4.2.2 Spioneri

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 4.2.3 Annan olaglig underrättelseverksamhet

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

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

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

<sup>3</sup> Se till det sagda Kommenteret Straffelov, s. 14.

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>4</sup> Se Kommenteret Straffelov s. 16.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.2.5 Vissa andra olovliga förfoganden över handlingar m.m.

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

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

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

---

<sup>5</sup> Kommenteret straffelov, s. 19.

## 4.3 Finland

### 4.3.1 Allmänt

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

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

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

### 4.3.2 Spioneri

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

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

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

Försök är straffbart.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.3.3 Røjande av statshemlighet

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

Den som obehörigen offentliggör, förmedlar, lämnar ut eller röjer eller för sådant ändamål obehörigen skaffar upplysningar om någon omständighet som med hänsyn till Finlands yttre säkerhet har stadgats eller bestämts att hållas hemlig eller som enligt vad gärningsmannen vet är av en sådan beskaffenhet att det är ägnat att allvarligt skada Finlands försvar, säkerhet, utrikesrelationer eller samhällsekonomi om den röjs, skall för *røjande av statshemlighet* dömas till fängelse i minst fyra månader och högst fyra år.

Försök är straffbart.

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

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

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

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

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

#### 4.3.4 Oaktsamt röjande av statshemlighet

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

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

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

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

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

#### 4.3.5 Olovlig underrättelseverksamhet

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

Den som i avsikt att skada en främmande stat eller för att gynna en annan främmande stat skaffar upplysningar om en främmande stats försvar eller säkerhet eller om omständigheter med omedelbar inverkan på dem och därigenom skadar eller äventyrar Finlands utrikesrelationer, skall för *olovlig underrättelseverksamhet* dömas till fängelse i minst fyra månader och högst sex år.

Försök är straffbart.

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

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

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

#### 4.3.6 Upprätthållande av landsförrädisk förbindelse

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

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

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

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

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

---

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



## 4.4 Island

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

Enligt § 91 utgör det ett brott att avslöja, rapportera eller på annat sätt röja för ovidkommande personer statens hemliga överenskommelser, överväganden eller ståndpunkter som hänför sig till ämnen på vilka statens framgång eller rättigheter beror eller som är av väsentlig finansiell betydelse eller kommersiell vikt för Island i förhållande till andra stater.

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

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

Slutligen gäller enligt § 93 att om någon bidrar till en främmande stats eller utländska politiska partiers spioneri riktat mot något inom den isländska staten eller som äger rum där begås en brottslig handling som bestraffas med fängelse i högst fem år.

## 4.5 Norge

### 4.5.1 Inledning

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

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

#### 4.5.2 Bestämmelserna i 1902 års strafflag

##### Spioneri – ”röjandefallet”

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

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

Har den skyldige handlet av uaktsomhet, anvendes bøter.

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

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

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

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

den. Brottet fullbordas i det ögonblick då upplysningen har lämnats.<sup>7</sup>

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

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

Det är som framgått av bestämmelsens ordalydelse hemligheter som rör rikets säkerhet som är gärningsobjekt. Begreppet ”rikets säkerhet” avser förmågan att avvärja krig och militärt angrepp samt att förebygga risken för och hot om detta, att kunna motstå angrepp och att begränsa skadeföljderna av angrepp samt att motverka att en annan stat genom hot om militära insatser kan tvinga landets myndigheter och folkvalda organ att förhålla sig på ett annat sätt än de själva önskar (Stortingsdokument nr. 15 [1995–96], s. 134 ff.) Exempel på uppgifter av detta slag är sådana som rör militära anläggningar eller andra förhållanden som rör det militära försvaret, systematisk information om organisering och bemanning av försvarets underrättelse- och säkerhetstjänst samt information av betydelse för nationens självständighet, handlingsfrihet och inre

---

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

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

### Spioneri – ”anskaffandefallet”

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

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

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

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

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

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

### Olovlig underrättelseverksamhet

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>9</sup> Bratholm och Matningsdal, a.a., s. 41.

<sup>10</sup> Bratholm och Matningsdal, a.a., s. 41.

### 4.5.3 Ändringar i strafflagen

#### Inledning

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

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

#### Några generella delar av reformen

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

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

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

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

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

### Olovligt anskaffande av statshemligheter

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Olovligt röjande av statshemligheter

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

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

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

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

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

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

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

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

## Grova brott

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

### § 122 Grov etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter

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

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

### § 124 Grov avsløring av statshemmeligheter

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

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

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

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

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

## Oaktsamt röjande av statshemlighet

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

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

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

## Flyktingspionage och annan olovlig underrättelseverksamhet

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

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

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

b) innsamler opplysninger som kan skade andre staters sikkerhetsinteresser.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 4.6 Några andra länder

### 4.6.1 Nederländerna

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.6.2 Polen

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Oavsiktliga röjanden straffbeläggs enligt punkt 3 i bestämmelsen.

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

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

#### 4.6.3 Tyskland

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

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

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

2. ---

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

relaterade analyser och prognoser. Tankeinnehållet behöver inte ha nedtecknats.<sup>11</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>12</sup> Kindhäuser, s. 2423 f.

<sup>13</sup> Kindhäuser, s. 2445.

Ausspähung; Auskundschaften von Staatsgeheimnissen”), som lyder:

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

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

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

#### § 98

(1) Den som

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

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

(2) - - -”

#### § 99

(1) Den som

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

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

(2) - - -

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>14</sup> Kindhäuser, s. 2491.

<sup>15</sup> Kindhäuser, s. 2501.

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

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

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

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

#### 4.6.4 USA

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

---

<sup>16</sup> Kindhäuser, s. 2508.

<sup>17</sup> Kindhäuser, s. 2511.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.7 Sammanfattande reflektioner

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5 Spioneribestämmelsen

### 5.1 Inledning

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

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

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

## 5.2 Gällande rätt

### 5.2.1 Den straffrättsliga regleringen

#### Spioneribestämmelsen

Enligt 19 kap. 5 § brottsbalken ska den som, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller inte, dömas för *spioneri* till fängelse i högst sex år. Detsamma gäller, om någon i syfte som nu sagts obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

Är brottet grovt kan enligt 6 § dömas till ansvar för *grovt spioneri* till fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne.

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

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

## Andra relevanta straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken

Den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller annars för rikets säkerhet kan enligt 19 kap. 7 § brottsbalken dömas för *obehörig befattning med hemlig uppgift*. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt kan enligt 8 § dömas för *grov obehörig befattning med hemlig uppgift* till fängelse i högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betröts honom eller henne.

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

## Tjänstefel och brott mot tystnadsplikt

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

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

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

### Vissa brott i 4 kap. brottsbalken

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

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

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

---

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



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

### Lagen om skydd för företagshemligheter

I lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter finns bestämmelser om bl.a. straffansvar för företagsspioneri och olovlig befattning med företagshemlighet.

Med företagshemlighet avses sådan information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse som näringsidkaren håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för honom i konkurrenshänseende (1 §). Med information förstås både sådana uppgifter som har dokumenterats i någon form, inbegripet ritningar, modeller och andra liknande tekniska förebilder, och enskilda personers kännedom om ett visst förhållande, även om det inte har dokumenterats på något särskilt sätt.

Enligt 3 § ska den som med uppsåt olovligen bereder sig tillgång till en företagshemlighet dömas för *företagsspioneri* till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst sex år. Vid bedömande huruvida brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada. Om samma gärning är belagd med strängare straff i brottsbalken ska inte dömas till straffansvar. Även försök eller förberedelse till företagsspioneri är straffbelagt.

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

## 5.2.2 Något om tvångsmedelsanvändning vid misstanke om brott

### Rättegångsbalkens regler om tvångsmedel

Under en förundersökning får straffprocessuella tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken användas. För nu aktuella brott är de s.k. hemliga tvångsmedlen av särskilt intresse, dvs. tvångsmedel som förutsätts äga rum i hemlighet. Hemliga tvångsmedel utgörs av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och kvarhållande av försändelse (postkontroll). För en närmare beskrivning av de olika tvångsmedlen, se nedan avsnitt 7.7.2.

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

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

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

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

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

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

### 5.2.3 Vissa andra sanktioner

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

## 5.3 Pågående översyn av lagen om skydd för företagshemligheter

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

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

Utredningen tillsattes bl.a. mot bakgrund av den kritik som följde efter den s.k. Ericsson-domen<sup>2</sup> och som innebar att lagen inte ger ett tillräckligt skydd mot att anställda utnyttjar eller röjer företagshemligheter. I domen friades en anställd vid företaget Ericsson från straffansvar eftersom de dokument med företagshemligheter som han hade lämnat ut var sådana som han hade haft tillgång till för att utföra sina arbetsuppgifter. Han hade inte, som lagen föreskriver, olovligen berett sig tillgång till informationen i fråga.

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

Förslagen har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

## 5.4 Överväganden och förslag

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

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

#### Spioneribestämmelsens skyddsintresse är rikets säkerhet

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

---

<sup>2</sup> Svea hovrätts dom den 20 oktober 2003 mål B 5221-03.

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

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

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

### Närmare om skyddsintressets innebörd och betydelse

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

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

---

<sup>3</sup> Se bl.a. NJA II 1981 s. 697 f.

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

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

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

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

---

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

<sup>5</sup> Enligt bl.a. Nationalencyklopedin, internetupplagan.

<sup>6</sup> Jfr 19 kap. 1 § brottsbalken.

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

### **En främmande makt ska stå bakom hotet**

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

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

### 5.4.2 Betydelsen av samhällsutvecklingen

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

Vi har ovan konstaterat att det skyddsintresse som bär upp spioneribestämmelsen är rikets säkerhet i betydelsen Sveriges oberoende och bestånd. Vi har också konstaterat att skyddsintresset utgör en utgångspunkt för våra överväganden om straffbestämmelsens utformning och ett eventuellt förändringsbehov.

Även utan att skyddsintresset eller innebörden av begreppet rikets säkerhet förändras kan det finnas skäl att anpassa straffbestämmelsens tillämpningsområde med hänsyn till samhällsutvecklingen. Samhället ser i dag annorlunda ut än det gjorde när spioneribestämmelsen tillkom och när den senaste översynen av straffbestämmelsen skedde. Visserligen kan det grundläggande hotet mot skyddsintresset i princip sägas vara oförändrat. Även i dag utgörs det av ett angrepp från en främmande makt riktat mot Sverige som kan hota rikets bestånd och/eller oberoende. Rikets säkerhet handlar fortfarande om att försvara Sverige och att avvärja hot mot landet. Däremot kan en främmande makts förmåga att angripa oss och dess medel för att genomföra ett angrepp sägas ha förändrats och därmed hotens karaktär. Också våra medel för att försvara oss och för att bevara Sveriges oberoende i förhållande till främmande makter har förändrats.

Även andra samhällsförändringar påverkar vad som har betydelse för rikets säkerhet. Bland annat har det internationella samarbetet ökat och vi samverkar allt mer med andra länder inom olika områden. Sambandet mellan Sverige och andra länder framgår tydligt i regeringens beskrivning av målet för det militära försvaret i propositionen med försvarspolitisk inriktning (prop. 2008/09:140). Där anges (s. 33 ff.) att målet för det militära försvaret är att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Det ska ske genom att



- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,
- förebygga och hantera konflikter och krig samt
- skydda samhället och dess funktionalitet.

Enligt beskrivningen ska Försvarsmaktens uppgift vara bl.a. att försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet (se även budgetpropositionen för år 2013, prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6, s. 17).

Även utanför det försvarspolitiska området har vi ett omfattande samarbete med andra länder, bl.a. inom ramen för vårt medlemskap i EU. Ett ökat samarbete med andra länder bidrar till att minska betydelsen av gränser mellan olika länder och skapar ett ömsesidigt beroende. Det kan ha en fredsfrämjande effekt men även bidra till en ökad sårbarhet. En främmande makt som ingår i samarbetet kan som utgångspunkt antas utgöra ett mindre hot mot övriga staters intressen. Samarbetet kan också innebära att vi, vid ett angrepp, kan förvänta oss bistånd av andra länder. Motsvarande skyldighet kan emellertid uppkomma för Sverige om ett land som vi samarbetar med utsätts för angrepp. Ett angrepp som i första hand riktar sig mot ett annat land kan således vara av betydelse även för Sveriges säkerhet.

Det är inte bara vårt beroende av andra länder som har ökat med tiden. Vi är i dag mer beroende av olika samhällsfunktioner för att upprätthålla en fungerande vardag. Samhällsutvecklingen har också inneburit ett ökat antal kontaktytor. Antalet kommunikationssätt har ökat kraftigt liksom tillgången till information och takten i vilken den produceras och konsumeras.

Sammantaget kan utvecklingen sägas ha bidragit till att minska avstånden mellan människor och mellan olika länder, vilket bl.a. innebär att vi är mer beroende av varandra än tidigare. Den har också inneburit att samhället är mer komplext och föränderligt än tidigare. När det gäller spioneribestämmelsen är det enligt vår bedömning tydligt att samhällsutvecklingen påverkar innehållet i och gränserna för det känsliga kunskapsområde som spioneribestämmelsen avser att skydda med hänsyn till rikets säkerhet. Utvecklingen har fört med sig att uppgifter som rör andra förhållanden än enbart vårt militära försvar i traditionell bemärkelse är skyddsvärda. Till exempel har förhållanden som är hänförliga till Sveriges beroende och samarbete med andra länder ökat i betydelse

liksom förhållanden som rör grundläggande samhällsfunktioner såsom kommunikationsnät och infrastruktur.

Frågan är om samhällsutvecklingen även har inneburit att det finns skäl att förändra straffbestämmelsens utformning eller om den fortfarande innebär ett ändamålsenligt och effektivt skydd för rikets säkerhet. Vi återkommer till den frågan nedan i avsnitt 5.4.8.

### 5.4.3 Några utgångspunkter

#### **Spioneribestämmelsen bör omfatta endast gärningar som kan innebära en inte obetydlig negativ effekt för rikets säkerhet**

Enligt vår bedömning bör spioneribestämmelsen även i framtiden vara förbehållen gärningar som kan innebära en inte obetydlig negativ effekt för rikets säkerhet. Det följer redan av allmänna kriminaliseringsprinciper att endast sådant beteende som kan orsaka påtaglig skada eller fara för sådan skada av det aktuella skyddsintresset – i vårt fall rikets säkerhet – ska omfattas av kriminalisering. Det innebär att ett kriminaliserat beteende ska kunna leda till en beaktansvärd negativ påverkan på skyddsintresset. Som angetts är det i enlighet med spioneribestämmelsens tänkta tillämpningsområde även enligt dess nuvarande lydelse.<sup>7</sup>

#### **Skyddsintressets vikt motiverar en effektiv, ändamålsenlig och relativt långtgående kriminalisering**

Som ovan konstaterats utgör rikets säkerhet ett skyddsintresse av uppenbart stor vikt, vilket medför att höga krav bör ställas när det gäller en effektiv och ändamålsenlig strafflagstiftning. Det är viktigt att det finns goda möjligheter att förhindra skada på skyddsintresset och att den straffrättsliga regleringen fångar upp straffvärda beteenden som på ovan nämnt sätt kan hota skyddsintresset. Skyddsintressets särskilda vikt innebär bl.a. att det bör omges av en generös skyddszon och att skälen för kriminalisering väger tyngre än vid andra skyddsintressen.

---

<sup>7</sup> Jfr 10 § säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) och Försvarsmaktens förordning FFS 2003:7. Av regleringen framgår att hemliga uppgifter utgörs av uppgifter vars röjande kan medföra ett inte obetydligt men för rikets säkerhet och att ett röjande av en sådan uppgift skyndsamt ska anmälas till Rikspolisstyrelsen om röjandet kan antas medföra men för rikets säkerhet som inte endast är ringa.

## Även intresset av en oinskränkt yttrande- och informationsfrihet väger tungt

Rättigheterna att uttrycka sig fritt och att fritt kunna inhämta och ta emot information är viktiga utgångspunkter för ett demokratiskt statskick och skyddas av grundlagen, se 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen (RF).

Yttrandefriheten och informationsfriheten enligt 2 kap. RF är inte absoluta. Enligt 2 kap. 20 och 21 §§ kan de inskränkas genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt för att tillgodose det aktuella ändamålet och inte heller sträcka sig så långt att det kan hota den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. I 23 § anges särskilt att yttrande- och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet. Vid bedömningen av vilka inskränkningar som får ske ska dock vikten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter beaktas.

Även om spioneribestämmelsens skyddsintresse, rikets säkerhet, kan motivera en inskränkning av den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten får begränsningen således aldrig göras vidare än vad som är nödvändigt. Det innebär att varje utvidgning av det straffbara området som innebär en motsvarande inskränkning av yttrande- och informationsfriheten måste vägas upp av starka skäl.

## Spioneribestämmelsen bör vara utformad så att den står sig över tid och uppfyller legalitetsprincipens krav

Den utveckling som ovan har beskrivits har inneburit att behovet av skydd har utsträckts till att omfatta uppgifter inom fler områden än tidigare. Utvecklingen kan inte förväntas avstanna utan kommer att fortsätta i en – sannolikt – ökande takt. Lagstiftningen bör vara utformad så att den kan stå sig över en längre tidsperiod och fånga upp hot av olika karaktär. Det innebär att lagtexten måste erbjuda viss flexibilitet. Trots det är det en given utgångspunkt att lagstiftningen ska vara klar och tydlig och i alla avseenden leva upp till legalitetsprincipens krav.

#### 5.4.4 Främmande makt

**Vår bedömning:** Begreppet främmande makt omfattar mer än enbart självständiga stater. Bland annat kan en överstatlig organisation utgöra en främmande makt.

Som ovan har konstaterats tar spioneribestämmelsen sikte på förfaranden som sker för att gynna en främmande makt och som därigenom missgynnar Sverige. Enligt vad som anges i litteraturen är en främmande makt i främsta rummet en sådan självständig stat som Sverige har erkänt, men det kan också röra sig om andra statliga bildningar, som nybildade stater som ännu inte har erkänts, delstater, eller exilregeringar och motstånds- eller upprorsgrupper, när de har en sådan faktisk maktställning och sådan politisk betydelse att diplomatiska angelägenheter är möjliga i förhållandet mellan en sådan organisation och Sverige. Också överstatliga organisationer, t.ex. FN, EU och Nato, kan vara en främmande makt.<sup>8</sup>

Spioneribestämmelsen omfattar även verksamhet som bedrivs till förmån för främmande makt, vare sig uppdragsgivaren är en organisation eller en agent som handlar i främmande makts intresse (se prop. 1942:27 s. 27).

Innebörden av begreppet främmande makt i 19 kap. brottsbalken är att bl.a. en kriminell organisation faller utanför definitionen. En person som anskaffar uppgifter som är känsliga med hänsyn till rikets säkerhet i syfte att vidarebefordra dessa till t.ex. en terroristorganisation kan alltså inte straffas med stöd av spioneribestämmelsen. Det innebär emellertid inte att ett sådant förfarande är straffritt. Till exempel kan det utgöra ett straffbart förstadie till terroristbrott (se lagen [2003:148] om straff för terroristbrott). Det kan också omfattas av straffbestämmelsen för obehörig befattning med hemlig uppgift i 19 kap. 7 § brottsbalken som inte uppställer ett krav på uppsåt att gå främmande makt tillhanda.

Vi har ovan konstaterat att vårt uppdrag är avgränsat till att avse sådan olovlig underrättelseverksamhet som en främmande makt – i nu angiven bemärkelse – står bakom. Det innebär att vi inte har övervägt behovet av ett förstärkt skydd mot underrättelseverksamhet som sker i syfte att tillgodose andra intressen.

---

<sup>8</sup> Berggren m.fl. Brottsbalken, En kommentar [Zetee oktober 2012], kommentaren till 19 kap. 4 § brottsbalken.

### 5.4.5 Kravet på direkt uppsåt

**Vår bedömning:** Straffansvar för spioneri bör även i framtiden endast komma ifråga vid gärningar som direkt syftar till att gå främmande makt tillhanda.

Sedan år 1976 är spioneribestämmelsens tillämpningsområde förbehållet gärningar som direkt syftar till att gå främmande makt tillhanda (se NJA II 1976 s. 404 ff). Kravet på direkt uppsåt infördes efter den s.k. IB-affären som bl.a. innebar att en journalist dömdes till ansvar för spioneri för att han hade publicerat insamlade uppgifter rörande en hemlig del av försvarets underrättelse-tjänst (SvJT 1974 rf s 84). Journalisten saknade syfte att gå främmande makt tillhanda men kunde enligt domstolen i vart fall sägas ha haft s.k. eventuellt uppsåt, dvs. han hade insett att det fanns en risk för att gärningen kunde gynna främmande makt och kunde antas ha utfört den även om han hade varit säker på att en sådan effekt skulle inträffa. Den debatt som följde på domen gav uttryck för att beteckningen spioneri är mycket värdeladdad och att den allmänna uppfattningen var att spioneribegreppet borde förbehållas gärningar som direkt syftar till att gå främmande makt tillhanda.<sup>9</sup>

I förarbetena till förändringen angavs att en brottsbenämning inte bör omfatta mer än vad som för det allmänna rättsmedvetandet framstår som naturligt, varför det ansågs finnas skäl att begränsa spioneribestämmelsens tillämpningsområde till gärningar som sker med direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda.<sup>10</sup>

Kravet på direkt uppsåt anses uppfyllt om gärningsmannens avsikt är att tillgodose ett önskemål om information från den främmande maktens sida och även om syftet att gå främmande makt tillhanda endast är ett genomgångsled till ett annat mål, t.ex. att få ekonomisk ersättning eller avvärja ett utpressningshot.

Vi har inte funnit skäl att förändra kravet på direkt uppsåt, dvs. att syftet med befattningen ska ha varit att bereda främmande makt en fördel. Enligt vår mening är kravet naturligt och bidrar till en lämplig avgränsning av det straffbara området. Vår analys av rättsläget har inte heller gett vid handen att rekvisitet innebär oönskade effekter eller är förenat med tillämpningsproblem.

---

<sup>9</sup> NJA II 1976 s. 405.

<sup>10</sup> NJA II 1976 s. 407.

#### 5.4.6 Den brottsliga gärningen

**Vår bedömning:** Det saknas skäl för att beskriva den brottsliga gärningen på annat sätt än enligt den nuvarande lydelsen av 19 kap. 5 § brottsbalken.

Spioneribestämmelsen omfattar förfaranden som innebär att obehörigt *anskaffa, befordra, lämna eller röja* en känslig uppgift. Vidare omfattas att *framställa eller ta befattning med* skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

Med *anskaffa* avses att vidta åtgärder för att komma i besittning av uppgiften. Ett anskaffande kan ske genom egen iakttagelse eller åtgärd eller genom meddelande från annan. Att en uppgift befordras innebär att den förflyttas. Med uttrycket *lämna* torde främst avses att överlämna en uppgift till någon. En uppgift kan befordras eller lämnas t.ex. genom att ett brev avsänds eller uppgiften offentliggörs.<sup>11</sup>

I NJA 1991 s 103 behandlade Högsta domstolen, i anslutning till bestämmelsen i 19 kap. 9 § brottsbalken om vårdslöshet med hemlig uppgift, frågan om vad som kan omfattas av uttrycket ”röja”. Enligt vad Högsta domstolen då uttalade innebär ett röjande av en uppgift normalt sett att uppgiften avslöjas eller uppenbaras. Detta förutsätter att det finns någon person för vilken uppgiften görs tillgänglig. Högsta domstolen angav att det inte alltid krävs att personen i fråga har fått kännedom om uppgiften utan att det i regel är tillräckligt att den har kommit i någon obehörigs besittning. Vidare uttalade Högsta domstolen att även vissa andra närliggande situationer bör omfattas av begreppet, även om inte varje möjlighet att ta del av en uppgift som har beretts någon obehörig bör medföra att uppgiften ska anses röjd. Högsta domstolen ansåg att det avgörande för frågan om straffansvar bör vara om uppgiften har blivit tillgänglig för någon obehörig under sådana omständigheter att man måste räkna med att den obehörige kommer att ta del av uppgiften.

Kravet på att gärningen ska ske obehörigen innebär att straffansvar är uteslutet om handlingen på grund av särskilda förhållanden är tillåten. Behöriga är först och främst sådana handlingar som utförs för att uppfylla en militär eller annars statlig tjänsteplikt eller handlingar som ska utföras på grund av ett vederbörligt uppdrag

---

<sup>11</sup> Ulväng m.fl., Brotten mot allmänheten och staten, 2012, s. 248.

som teknisk konsult eller med stöd av ett entreprenad- eller arbetsavtal. Befattning med uppgifter angående kommersiella förhållanden kan vidare vara lovlig därför att den ingår som ett led i en legitim affärsverksamhet.<sup>12</sup> Den som t.ex. är behörig att anskaffa en viss uppgift behöver naturligtvis inte vara behörig att ta annan befattning med den, t.ex. vidarebefordra den.<sup>13</sup>

Enligt vår bedömning täcker den nuvarande formuleringen, och den innebörd som rekvisiten har fått i praxis, väl de farliga sätt som en gärningsman kan befatta sig med en känslig uppgift eller hantera den på och som därför bör omfattas av det straffbara området för spioneribestämmelsen. Uppräkningen innebär med andra ord en ändamålsenlig avgränsning av tillämpningsområdet.

#### 5.4.7 Ingen begränsning till uppgifter rörande förhållanden av hemlig natur

**Vår bedömning:** Spioneribestämmelsen bör även i framtiden vara tillämplig på alla uppgifter som uppfyller men-rekvisitet, utan hänsyn till om uppgifterna klassificeras som hemliga eller inte.

Till skillnad från vad som gäller för obehörig befattning med hemlig uppgift är spioneribestämmelsen inte begränsad till uppgifter som rör förhållanden av hemlig natur. Av förarbetena framgår att en sådan begränsning har ansetts motiverad när det gäller brottet obehörig befattning med hemlig uppgift eftersom det för det brottet inte uppställs ett krav på direkt uppsåt.<sup>14</sup> Med andra ord har det ansetts överflödigt att på samma sätt avgränsa spioneribestämmelsen med hänsyn till övriga rekvisit som ska vara uppfyllda för att någon ska kunna dömas till straffansvar för spioneri.

Vi instämmer i den bedömningen. En avgränsning av spioneribestämmelsens tillämpningsområde till uppgifter som rör förhållanden av hemlig natur är varken motiverad eller lämplig. Dels skulle det kunna innebära att i och för sig straffvärda förfaranden faller utanför det straffbara området, t.ex. när det är fråga om företagshemligheter eller sammanställningar av s.k. öppna uppgifter,

<sup>12</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zeteo december 2012], kommentaren till 19 kap. 5 § brottsbalken.

<sup>13</sup> Se Ulväng m.fl., a.a., s. 248.

<sup>14</sup> NJA II 1948 s 254.

dels skulle det ytterligare begränsa spioneribestämmelsens redan snäva tillämpningsområde och riskera att ge upphov till bevissvårigheter.

Kraven på direkt uppsåt och men-rekvisitet innebär enligt vår mening en tillräcklig avgränsning och ett säkerställande av att endast straffvärda förfaranden träffas av bestämmelsen. Det saknas därför behov av ytterligare begränsningar. Spioneribestämmelsen bör således även i framtiden kunna tillämpas på alla uppgifter som uppfyller men-rekvisitet, oavsett om uppgifterna kan betecknas som öppna eller hemliga. Som påpekats i förarbetena omfattas inte en uppgift om ett sakförhållande som är allmänt känt inom och utom riket av spioneribestämmelsen, eftersom men-rekvisitet inte är uppfyllt i ett sådant fall.<sup>15</sup>

#### 5.4.8 Men-rekvisitet i spioneribestämmelsen

**Våra bedömningar och förslag:** Spioneribestämmelsens tillämpningsområde bör även i framtiden avgränsas genom ett men-rekvisit som innebär att straffansvar endast ska komma ifråga om gärningen – typiskt sett – kan innebära en risk för en inte obetydlig negativ effekt för rikets säkerhet. Med hänsyn till att men-bedömningen alltid ska ske i förhållande till rikets säkerhet saknas det skäl för att särskilt ange totalförsvaret i straffbestämmelsen. Det rekvisitet bör således utgå ur paragrafen. Även den nuvarande exemplifierande uppräkningslistan av skyddsvärda uppgifter bör utgå ur lagtexten. Uttrycket ”rikets säkerhet” är ålderdomligt och bör ersättas med ”Sveriges säkerhet”.

#### Inledning

Den s.k. men-rekvisitet innebär en väsentlig begränsning av spioneribestämmelsens tillämpningsområde. Endast uppgifter som rör förhållanden som det kan skada rikets säkerhet att främmande makt får kännedom om kan föranleda straffansvar. En fråga som särskilt lyfts fram i våra direktiv är om men-rekvisitet har en lämplig utformning, särskilt med hänsyn till att främmande makts underrättelseverksamhet alltmer inriktas mot civila områden. I

<sup>15</sup> NJA II 1948 s 254.



direktiven påpekas också att Försvarsmaktens verksamhet har förändrats och att den i dag i stor utsträckning bedrivs i s.k. utlandsmissioner.

I följande avsnitt redogör vi inledningsvis för men-rekvisitets nuvarande tillämpning enligt förarbeten och praxis. Därefter övergår vi till att behandla frågan om spioneribestämmelsen även i framtiden bör inrymma ett men-rekvisit och hur det i så fall bör formuleras. Avslutningsvis redogör vi närmare för men-rekvisitets tänkta tillämpning och praktiska betydelse.

## Nuvarande innebörd och tillämpning

### *Men-rekvisitet i förarbeten till spioneribestämmelsen*

Spioneribestämmelsen fick i huvudsak sin nuvarande utformning i samband med en reform i slutet på 1940-talet. Fram till år 1981, då den reform som redovisas nedan genomfördes, omfattade spioneribestämmelsen uppgifter som, om de uppenbarades för främmande makt, kunde innebära men för försvaret eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller "eljest för rikets säkerhet". Den avslutande formuleringen var avsedd att utgöra en generalklausul som skulle fånga upp andra fall av spioneri än sådana som innebar men på det sätt som särskilt angetts. Som exempel på uppgifter som skulle kunna träffas av generalklausulen angavs i förarbetena uppgifter om beslut av regeringen eller om underhandlingar med främmande makt, genom vilka vårt lands utrikespolitiska läge väsentligen försämras utan att det angår rikets försvar.<sup>16</sup>

I förarbetena angavs vidare att det för bestämmelsens tillämpning inte krävs att den särskilda uppgiftens befordrande till främmande makts kännedom är farligt. I stället är det tillräckligt att uppgiften angår förhållanden av sådan art att deras uppenbarande för främmande makt är farligt. Det finns alltså inget krav på konkret fara. Det innebär i sin tur att ansvar kan inträda oavsett om uppgiften är riktig eller inte. En sådan ordning ansågs rimlig med hänvisning till att frågan om straffansvar inte bör vara beroende av om den som anskaffar eller röjer uppgifter om sådana förhållanden

---

<sup>16</sup> SOU 1944:59, Straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten, s. 129.

som avses med paragrafen lyckas skaffa riktiga upplysningar eller inte, eller om uppgiften i det särskilda fallet är farlig.<sup>17</sup>

I propositionen angav departementschefen att kravet på fara för rikets säkerhet innebär en begränsning till verkligt betydelsefulla ting.<sup>18</sup>

Frågan om men-rekvisitets utformning behandlades senast i samband med en översyn av spioneribestämmelsen i slutet av 1970-talet.<sup>19</sup> En utredning hade då tillsatts för att särskilt överväga straffskyddet mot spionageformer med politisk eller ekonomisk inriktning.

Enligt utredningen innebar ovan nämnda förarbetsuttalande om att det röjda ska röra verkligt betydelsefulla ting att det men som åsyftas ytterst måste röra rikets oberoende eller bestånd i något avseende.<sup>20</sup>

När det gäller frågan om straffbestämmelsens närmare tillämpningsområde konstaterade utredningen att spioneribestämmelsen skyddar uppgifter av rent militär natur, t.ex. uppgifter om militära förbands organisation, utrustning, prestanda, krigsuppgifter och liknande samt att även den civila sidan av krigsplanläggningen skyddas av hänsyn till folkförsörjningen, t.ex. uppgifter om beredskapslager eller om avtal gällande leveranser och utförande av arbeten under krigstid. Enligt utredningen omfattades även sådana svenska industriella hemligheter och övriga hemliga forskningsrön som kan tänkas få betydelse vid framställningen av ny svensk krigsmateriel. Röjandet av industriella hemligheter som inte har betydelse för försvaret torde enligt utredningen sällan kunna omfattas av spioneribestämmelsen. Utredningen framförde dock att det rent teoretiskt kunde tänkas finnas skäl att tillämpa bestämmelsen när det är fråga om svenska industriella hemligheter som skulle kunna ha en sådan ekonomisk betydelse att ett röjande skulle kunna äventyra rikets oberoende eller bestånd.<sup>21</sup>

När det gäller politiskt spionage utan anknytning till försvaret eller folkförsörjningen i krig ansåg utredningen att straffansvar endast kan aktualiseras i särpräglade fall, t.ex. när det gäller hemliga förhandlingar eller överenskommelser med annat land vars röjande kan medföra att Sverige får svårare att förhålla sig neutralt i ett eventuellt krig utanför våra gränser eller när det gäller svenska för-

---

<sup>17</sup> SOU 1944:59 s.130, prop. 1948:80 s. 123 f.

<sup>18</sup> Prop. 1948:80 s. 123.

<sup>19</sup> Se NJA II 1981 s 682 ff.

<sup>20</sup> Ds Ju 1979:6 s. 27.

<sup>21</sup> Ds Ju 1979:6 s. 45.

handlingsdirektiv inför en gränsförhandling med en främmande nation.<sup>22</sup>

Utredningen lämnade vissa förslag till förändringar av lagtexten bl.a. för att tydliggöra att spioneribestämmelsen även kan omfatta en del kvalificerade former av industrispionage och politiskt spionage. Bland annat föreslogs att den exemplifierande uppräkningslistan av skyddade uppgifter som lämnas i paragrafen skulle kompletteras med uttrycken ”tillverkningssätt” och ”underhandlingar och beslut”.<sup>23</sup>

I den efterföljande propositionen anslöt sig departementschefen i stort till utredningens förslag. När det gäller de särskilda exempel på skyddade uppgifter som anges i spioneribestämmelsen angav han att de måste vara realistiska för att tjäna syftet att klargöra paragrafens innebörd. Exempelen bör därför ange sådana förhållanden som har stort skyddsvärde och som typiskt sett kan vara föremål för främmande underrättelsetjänsts intresse. Departementschefen uttalade vidare att spionage som kan leda till men för riket säkerhet inte sällan torde bedrivas i former som avses med begreppet politiskt spionage och industrispionage, dvs. underrättelseverksamhet som tar sikte på att exempelvis röja värderingar och avsikter hos militära och politiska beslutsfattare eller vissa industriella hemligheter. Med hänsyn härtill ansåg departementschefen att det var lämpligt att, i enlighet med utredningens förslag, komplettera uppräkningslistan av exempel med ovan angivna uttryck så att det tydligt framgår att spioneribestämmelsen omfattar kvalificerade former av politiskt spionage och industrispionage.

Departementschefen förordade vidare att uttrycket ”rikets försvar” skulle bytas ut mot ”totalförsvaret” för att tydliggöra att det är landets samlade försvarsåtgärder som avses och inte enbart det väpnade försvaret. Departementschefen angav att begreppet totalförsvaret, med det dåvarande synsättet, kunde delas in i det militära försvaret, civiltförsvaret, det ekonomiska försvaret, det psykologiska försvaret och övriga försvaret. Totalförsvaret omfattar således ett vidare fält än det militära försvaret och folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden. Enligt departementschefen var det inte tillfredställande att uttrycket ”rikets försvar” ansågs ha en så snäv betydelse att endast det mili-

---

<sup>22</sup> Ds Ju 1979:6 s. 45 f.

<sup>23</sup> Ds Ju 1979:6 s. 56 f.

tära försvaret inbegreps, eftersom även totalförsvarets övriga grenar i lika hög grad var i behov av skydd mot spioneri.<sup>24</sup>

Riksdagen godtog de föreslagna ändringarna och straffbestämmelsen fick sin nuvarande lydelse den 3 december 1981.<sup>25</sup>

I propositionen uttalade departementschefen att ett men för totalförsvaret i regel torde innebära även ett men för rikets säkerhet, men att så inte alltid behöver vara fallet. Om det i ett fall står klart att ett röjande av en uppgift kan medföra men för totalförsvaret skulle det därför för straffansvar inte krävas att det även bevisas att ett uppenbarande kan innebära men för rikets säkerhet. Utskottet delade emellertid inte departementschefen uppfattning i frågan utan angav att det övergripande skaderekvisitet för straffbarhet är men för rikets säkerhet. För straffansvar enligt spioneribestämmelsen krävs således alltid att uppenbarandet kan medföra men för rikets säkerhet.<sup>26</sup>

### *Men-rekvisitet i rättstillämpningen*

Det finns inte särskilt många rättsfall som behandlar frågan om straffansvar för spioneri och i de fall som förekommer har inte alltid men-rekvisitet ägnats någon uppmärksamhet i domskälen. Vidare gäller i regel sekretess för men-bedömningen. I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för några avgöranden och beslut i vilka men-rekvisitet har behandlats i någon omfattning. I vissa fall har det varit fråga om en tillämpning av 19 kap. 5 § brottsbalken och i andra fall om andra straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken med samma men-rekvisit.

I det s.k. IB-målet (SvJT 1974 ref s. 84, se också NJA 1975 s 585) var det fråga om röjande av uppgifter om den svenska försvarsstabens underrättelsetjänst. Uppgifterna ansågs röra förhållanden vars uppenbarande för främmande makt kan innebära men för rikets säkerhet (rikets försvar).

I rättsfallet NJA 1988 s 118 (tryckfrihetsmål) var fråga om publicering av uppgifter som i huvudsak härrörde från två promemorior upprättade av överbefälhavaren (ÖB). I artiklarna lämnades uppgifter om viss verksamhet som främmande makt ägnat sig åt i Sverige. Enligt ÖB innebar publiceringen även att uppgifter om den

---

<sup>24</sup> Prop. 1979/80:176 s. 8 f.

<sup>25</sup> Skr 1981/82:43.

<sup>26</sup> NJA II 1981 sid 697 f.

svenska militära säkerhetstjänstens kunskaper om den främmande maktens militära förhållanden röjdes. Vidare var fråga om publicering av uppgifter om flygvapnet, vilken enligt ÖB även inneburit att den svenska militära säkerhetstjänstens kunskap om omfattningen av vissa polska tavelförsäljares verksamhet i Sverige hade röjts liksom vissa styrkeuppgifter om det svenska flygvapnet. Enligt ÖB utgjordes menet av den insikt som främmande makt erhållit om säkerhetstjänstens arbetsformer, inriktning, resultat och effektivitet. Vid en samlad bedömning fann Högsta domstolen att det inte var fråga om uppgifter rörande förhållande vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets säkerhet. Högsta domstolen fäste visst avseende vid att vissa uppgifter om förhållandena tidigare hade lämnats i media, att sifferuppgifter på en karta i huvudsak framräknats hos tidningen och att texten i artiklarna var allmänt hållna.

I det s.k. Ericsson-målet (Svea hovrätts dom den 20 oktober 2003 i mål B 5221-03) var fråga om uppgifter om bl.a. tillverkningsätt och konstruktion av produkter inom telekommunikationsområdet. När det gällde men-bedömningen hänvisade hovrätten i domskälen till tingsrättens bedömning, vilken innebar att det var fråga om ett synnerligt men för rikets säkerhet. Tingsrätten anförde i sina domskäl att de uppgifter som målet gällde, ur ett strikt försvarsmakts- och ledningsperspektiv, i händelse av kris eller krig ger underlag för en motståndare att med avseende på befintliga system bereda sig fördelar som medför ett ringa men för Försvarsmaktens verksamhet. Vad gäller ett framtida utvecklingsperspektiv kunde dock, under vissa ogynnsamma förutsättningar och antaganden, nivån uppgå till ett synnerligt men. När det gällde bedömningen av ett eventuellt men för de civila delarna av totalförsvaret fann tingsrätten att den samlade informationen som otillbörligen hade inhämtats vid Ericsson, om den utnyttjades för att skada svenska myndigheters förmåga att hantera en fredstida kris eller vid höjd beredskap, kunde medföra ett synnerligt men för rikets säkerhet.<sup>27</sup>

I det s.k. USB-målet (Stockholms tingsrätts dom den 19 november 2008 i mål B 2860-08) var fråga om en oaktsam hantering av uppgifter på ett USB-minne. På USB-minnet fanns en datafil med bildmaterial som den tilltalade fått del av i samband med en tjänstgöring i Afghanistan och som förevisats vid ett föredrag som

---

<sup>27</sup> Se Stockholms tingsrätts dom den 17 juni 2003 i mål B 7025-02.

en major från ett Natoland hade hållit om hotet från IED (Improvised Explosives Devices).

Enligt tingsrätten utgjorde konsekvenser i form av personella förluster eller kostnader för de internationella styrkorna i Afghanistan inte ett men för rikets säkerhet. Inte heller det förhållandet att förvärrade IED-attacker kunde påverka den svenska militära insatsen i Afghanistan negativt utgjorde enligt tingsrätten men i spioneribestämmelsens mening. Däremot fäste tingsrätten vikt vid att den teknik och det material som svensk trupp använde i Afghanistan och fortlöpande utvecklade även användes i Sverige. För främmande makt skulle uppgifterna därmed kunna innebära en möjlighet till taktikanpassning och andra fördelar i förhållande till Sverige och svenskt försvar. Enligt tingsrätten utgjorde dessa konsekvenser ett men för möjligheterna att försvara Sverige. Vidare angav tingsrätten att ett uppenbarande av förhållandena för främmande makt skulle kunna försämra Sveriges möjligheter att från det Natoland som uppgifterna härrörde i framtiden få del av för Sveriges del viktigt och hemligt underrättelsematerial, något som enligt tingsrätten skulle kunna medföra men för rikets säkerhet. I domskälen underströk tingsrätten att det för straffbarhet inte krävs att ett uppenbarande av uppgifterna medför konkret fara, utan att det är tillräckligt att förhållandet är av sådan art att ett uppenbarande kan medföra men.

Även i det s.k. Saab-målet (Göteborgs tingsrätts dom den 10 november 2008 i mål B 7226-08) var fråga om en menbedömning. Målet rörde bl.a. frågan om straffansvar för grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Uppgifterna i målet utgjorde företagshemligheter som omfattades av försvarssekretess (bl.a. uppgifter i dokument benämnda antenndokument, signalbehandlingsdokument, leveransprov, systemspecifikation, operatörsdokument och testrapport). Enligt tingsrätten rörde uppgifterna sådana förhållanden vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets säkerhet.

Slutligen kan även nämnas att men-rekvisitet har behandlats av Justitiekanslern (JK) i ett beslut av den 5 oktober 2010 (dnr 5391-10-30). I ärendet var fråga om en förundersökning avseende brott enligt 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen skulle inledas. Den aktuella gärningen bestod i att en person informerat en journalist om att en kamera var placerad i anslutning till ett skyddsobjekt (Försvarsmaktens). JK ansåg sammantaget att det var tveksamt om uppgifterna avsåg något sådant verkligt betydelsefullt som krävs för

att det ska anses föreligga men för rikets säkerhet enligt bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift, varför hon beslutade att inte inleda någon förundersökning.

## Ett eventuellt förändringsbehov

### *Inledning*

I avsnitt 5.4.1 har vi konstaterat att spioneribestämmelsens skyddsintresse är rikets säkerhet och att det är ett intresse som väger mycket tungt. Vi har också konstaterat att straffbestämmelsen endast bör träffa gärningar som på ett inte obetydligt sätt kan inverka negativt på skyddsintresset, dvs. på Sveriges förmåga att bevara det som samlingsbeteckningen rikets säkerhet står för. Spioneribestämmelsen är således avsedd att träffa förhållandevis allvarliga gärningar som, om brottsplanen till fullo verkställs, skulle kunna leda till svåra konsekvenser för Sverige.

I avsnitt 5.4.2 har vi redogjort för vissa samhällsförändringar som har betydelse för spioneribestämmelsens tillämpning. Den slutsats som redovisas där är att vilka förhållanden som är känsliga med hänsyn till rikets säkerhet kan förändras över tiden med hänsyn till samhällsutvecklingen och att den hittills kan sägas ha inneburit att känsliga uppgifter återfinns inom fler områden i samhället än tidigare. I följande avsnitt behandlar vi frågan om samhällsutvecklingen även har gett upphov till ett behov av att förändra spioneribestämmelsen samt hur men-rekvisitet i bestämmelsen bör formuleras för att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt avgränsa tillämpningsområdet. En första fråga är emellertid om spioneribestämmelsen över huvud taget bör innehålla ett sådant rekvisit.

### *Spioneribestämmelsen bör även i framtiden innehålla ett men-rekvisit*

Som redan framhållits är det viktigt att spioneribestämmelsen är utformad så att den dels på ett effektivt sätt fångar upp straffvärda förfaranden som kan innebära en inte obetydlig negativ effekt för skyddsintresset, dvs. rikets säkerhet, dels innebär att det straffbara området tydligt avgränsas till att omfatta enbart sådana förfaranden. Enligt vår bedömning utgör ett men-rekvisit en väsentlig förutsättning för att uppnå ett sådant resultat. Det är svårt att åstadkomma en lämplig och tydlig avgränsning av straffbestämmelsens

tillämpningsområde utan att använda ett men-rekvisit som påminner om det som finns i dag. Vår sammantagna bedömning är därför att spioneribestämmelsen även i framtiden bör innehålla ett men-rekvisit som ska vara uppfyllt för att straffansvar ska kunna dömas ut för spioneri.

*För straffansvar bör liksom i dag krävas att det föreligger en risk för skada (abstrakt fara)*

Enligt det nuvarande men-rekvisitet krävs för straffansvar att uppgifterna avsett ett förhållande vars uppenbarande för främmande makt *kan* medföra men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet. Det krävs med andra ord inte någon konkret fara eller skada i det enskilda fallet utan är tillräckligt att uppgiften angår förhållanden av sådan art att deras uppenbarande för främmande makt är farligt.<sup>28</sup>

Enligt vår bedömning finns det uppenbara skäl mot att begränsa spioneribestämmelsen till att omfatta fall där det kan konstateras att en skada har uppkommit. Liksom i dag bör det för straffansvar vara tillräckligt att det finns en risk för skada. Det bör inte heller krävas att det kan konstateras att en sådan risk har förelegat i det enskilda fallet utan – i likhet med vad som gäller i dag – vara tillräckligt att en sådan risk typiskt sett skulle kunna uppkomma.

I de allra flesta fall torde det vara omöjligt att utreda och bedöma en konkret risk för skada eftersom den är beroende av en mängd faktorer som är och förblir okända. Till exempel är det i regel okänt vilken kunskap och information som den främmande makten sedan tidigare innehar. Enligt vår bedömning måste en riskbedömning ske utifrån antaganden om olika förhållanden. En grundläggande utgångspunkt är t.ex. att den främmande makten är intresserad av att utnyttja uppgifterna mot Sverige och att en angreppssituation poneras.

Mot bakgrund av det anförda är det vår sammantagna bedömning att den nuvarande ordningen, som innebär att det i lagtexten uppställs ett krav på att förfarandet kan medföra ett närmare angivet men, är både rimlig och lämplig.

---

<sup>28</sup> Se Ulväng m.fl., a.a., s. 247.



*Det nuvarande men-rekvisitet har i huvudsak en ändamålsenlig och lämplig utformning*

Av redovisningen ovan framgår att vi anser att spioneribestämmelsen även i framtiden bör innehålla ett men-rekvisit som innebär att det för straffansvar i vart fall ska ha förelegat en abstrakt fara för skyddsintresset. Nästa fråga att behandla är om det finns skäl att förändra det nuvarande men-rekvisitet eller om det kan behållas. Men-rekvisitet har kritiserats för att vara otydligt och medföra tillämpningsproblem. I direktiven har angetts att det kan innebära att förfaranden som tar sikte på uppgifter inom civila områden faller utanför det straffbara området.

Inledningsvis kan sägas att vår genomgång av praxis och fallstudier på området inte har gett vid handen att men-rekvisitet har vållat några beaktansvärda problem eller svårigheter i samband med den praktiska tillämpningen.

Spioneribestämmelsens skyddsintresse är, i enlighet med vad som ovan har redogjorts för, rikets säkerhet. I straffbestämmelsen kommer detta till tydligt uttryck genom att rikets säkerhet ingår i det s.k. men-rekvisitet. Trots att även totalförsvaret anges i lagtexten är det enbart uppgifter som rör förhållanden av sådan betydelse att ett uppenbarande av dem för främmande makt kan skada rikets säkerhet som ska föranleda straffansvar. Av förarbetena framgår att det för frågan om straffansvar saknar betydelse inom vilket område eller vilken sektor i samhället som dessa uppgifter finns, så länge men-rekvisitet är uppfyllt. Det har också särskilt påpekats att spioneribestämmelsen är tillämplig även när det är fråga om s.k. industriellt och politiskt spionage som uppfyller rekvisitet.

Vi har redan funnit att spioneribestämmelsen bör avgränsas till förfaranden som på ett inte obetydligt sätt kan inverka negativt på rikets säkerhet. (Vad som avses med rikets säkerhet har vi utvecklat i avsnitt 5.4.1.) Enligt vår bedömning är det detta som men-rekvisitet ger uttryck för. Om ett förfarande inte uppfyller men-rekvisitet men väl övriga rekvisit i straffbestämmelsen varken ska eller bör straffansvar för spioneri komma ifråga. Vi återkommer nedan till frågan om det kan finnas skäl att ändra lagstiftningen på något annat sätt för att en gärning i ett sådant fall inte ska vara helt straffri.

Vår slutsats är således att det nuvarande men-rekvisitet i huvudsak har en ändamålsenlig utformning.

*Förändringar som skulle kunna leda till en ökad tydlighet*

Även om men-rekvisitet i sig inte synes ha ägnats någon stor uppmärksamhet i praxis är det tydligt att gränserna för spioneribestämmelsens tillämpningsområde är omdiskuterade och att det råder viss oklarhet i det avseendet. Straffbestämmelsens utformning har kritiserats för att lämna för lite vägledning när det gäller vilka fall som kan omfattas av det straffbara området. Vi har därför, trots den slutsats som redovisats i föregående avsnitt, övervägt vilka förändringar som skulle kunna vidtas för att möta den framförda kritiken och för att uppnå en ökad tydlighet.

Enligt vår bedömning är det inte möjligt att helt undvika att en straffbestämmelse av nu aktuellt slag är förenad med viss osäkerhet när det gäller tillämpningsområdet. Med detta menar vi inte att det inte tydligt ska framgå vad som krävs för straffansvar utan att det med hänsyn till vad som ovan har anförts, framförallt beträffande begreppet rikets säkerhet och betydelsen av samhällsutvecklingen, är nödvändigt att tolka straffbestämmelsen i ljuset av de förhållanden som gäller vid tidpunkten för brottet. Som tidigare angetts kan straffbestämmelsens tillämpningsområde förändras med tiden. Det beror helt enkelt på att vilka uppgifter som ingår i det känsliga kunskapsområdet, och som kan bli föremål för spioneri, är beroende av hur samhället är ordnat. Det är med andra ord en omöjlig uppgift att på ett uttömmande sätt ange vilka förhållanden som en uppgift ska röra för att det ska kunna vara fråga om spioneri.

Ett förändringsalternativ som skulle kunna bidra till en ökad tydlighet är att lagtexten anger att skadebedömningen ska ske i förhållande till ett annat intresse än rikets säkerhet. Det skulle i så fall vara fråga om ett intresse som typiskt sett är av så stor betydelse för rikets säkerhet att en risk för skada för det angivna intresset även kan antas innebära en risk för skada för rikets säkerhet. En sådan ordning skulle kunna underlätta men-bedömningen eftersom rikets säkerhet är ett begrepp som kan kritiseras för att inte tillräckligt tydliggöra straffbestämmelsens tillämpningsområde. Vad som avses med det begreppet skulle alltså konkretiseras i lagen genom men-rekvisitets utformning.

I samband med att rekvisitet ”totalförsvaret” infördes i paragrafen förordade departementschefen att en men-bedömning enbart skulle behöva ske i förhållande till det intresset (se ovan avsnitt 5.4.8). Om det kunde konstateras att ett förfarande skulle kunna orsaka skada för totalförsvaret skulle alltså även en potentiell

skada för rikets säkerhet presumeras. Efter invändningar från utskottet kom dock men-rekvisitet att få en annan innebörd, nämligen att det vid men-bedömningen alltid måste konstateras att förfarandet skulle kunna innebära skada för rikets säkerhet. De fall som innebär men för totalförsvaret utan att samtidigt innebära men för rikets säkerhet omfattas således inte av straffbestämmelsen.

Enligt vår bedömning finns det goda skäl för att men-bedömningen alltid och enbart ska ske i förhållande till rikets säkerhet. Som tidigare har angetts bör straffbestämmelsen förbehållas förfaranden som på ett inte obetydligt sätt kan inverka negativt på skyddsintresset, rikets säkerhet. Straffbestämmelsen bör omfatta samtliga sådana fall men inte riskera att träffa även andra förfaranden. För att uppnå en sådan avgränsning bör bedömningen av gärningens skadepotential alltid ske i förhållande till rikets säkerhet, vilket men-rekvisitet bör ge uttryck för. En annan omständighet som talar mot förändringsalternativet är att det skulle vara förenat med betydande svårigheter att bestämma vilka intressen som skadepotentialen annars skulle ske i förhållande till. Oavsett vilka intressen som väljs skulle uppräkningsområdet riskera att innebära en olämplig begränsning av tillämpningsområdet. Sannolikt skulle det inte heller bidra till att spioneribestämmelsen får en utformning som står sig över en längre tidsperiod. Av anförda skäl anser vi att inte heller totalförsvaret bör anges som ett rekvisit i straffbestämmelsen.

En annan lagstiftningsteknik som kan användas för att tydliggöra det tänkta tillämpningsområdet för en straffbestämmelse är att ange exempel av olika slag i lagtexten. Av det skälet innehåller spioneribestämmelsen i dag ett antal exempel på skyddsvärda uppgifter. Vi har övervägt om det finns skäl att förändra den nuvarande exemplifieringen, t.ex. genom att tillföra lagtexten ytterligare exempel eller i stället ange exempel på förhållanden eller verksamheter som typiskt sett är sådana att uppgifter hänförliga till dessa kan vara föremål för spioneri.

Enligt vår mening finns det anledning att ifrågasätta om den nuvarande exemplifieringen har uppfyllt sitt syfte och bidragit till ett tydliggörande av paragrafens innebörd. Under tidens gång har listan med exempel förändrats och utökats, för att anpassa bestämmelsens tillämpning med hänsyn till utvecklingen och för att ytterligare klargöra vilka fall som bestämmelsen är avsedd att träffa. Trots det riktas samma kritik mot straffbestämmelsen i dag som när den tillkom under 1940-talet, dvs. att den är otydlig till sitt

innehåll och synes inriktad alltför mycket mot det traditionella militära försvaret. Vi instämmer i bedömningen att den nuvarande exemplifierande uppräkningslistan riskerar att leda tankarna fel och att den inte tillräckligt väl speglar de förhållanden som gäller i dag.

Det finns alltid en risk för att en lista med exempel i praktiken och med tiden kommer att uppfattas som mer eller mindre uttömmande och därmed blir helt styrande för straffbestämmelsens räckvidd. Inte minst med hänsyn härtill är det viktigt att exemplen är rättvisande och lämpliga. Det är dock förenat med svårigheter att urskilja sådana exempel. Vidare skulle listan behöva göras tämligen omfattande. Med hänsyn till den snabba takt som samhället förändras i skulle den löpande behöva kompletteras eller på andra sätt justeras för att anpassas till utvecklingen.

Oavsett hur en exemplifiering utformas finns det en överhängande risk att uppräkningslistan bidrar till att snäva in tillämpningsområdet eller leder det i en viss riktning. Det kan vara något positivt och en effekt som eftersträvas. När det gäller spioneribestämmelsen anser vi emellertid att fördelarna inte uppväger nackdelarna. Med hänsyn till straffbestämmelsens övriga utformning anser vi inte heller att det är nödvändigt för att säkerställa att straffbestämmelsen enbart träffar straffvärda förfaranden. Enligt vår bedömning bör straffbestämmelsen därför inte innehålla en exemplifierande uppräkningslista av något slag.

*Sammanfattningsvis: Det saknas skäl för ingripande förändringar av men-rekvisitet*

Av redogörelsen ovan framgår att vår sammantagna bedömning är att det nuvarande men-rekvisitet i huvudsak är ändamålsenligt utformat och har goda skäl för sig. De rekvisit som gäller för straffansvar framstår som väl avvägda.

I motiven har betonats att tillämpningsområdet inte är avsett att avgränsas till spioneri riktat mot vissa sektorer i samhället. Man har också tidigare uppmärksammat den förändring som har skett bl.a. när det gäller inriktningen av främmande makts underrättelseverksamhet. Tillgängliga rättsfall och övrig utredning ger inte uttryck för att rekvisiten har inneburit att förfaranden som på ett inte obetydligt sätt kan hota skyddsintresset har fallit utanför tillämpningsområdet eller att den har tillämpats enbart när det varit fråga om uppgifter rörande det militära försvaret. Tvärtom har straffbe-

stämmelsen tillämpats även vid spioneri riktat mot civila områden (se ovan).

Även om bestämmelsen kan sägas vara behäftad med vissa brister när det gäller tydlighet och förutsägbarhet är det enligt vår bedömning inte möjligt att helt undvika det. En given utgångspunkt är dock att lagtexten ändå ska vara så tydlig och klar som möjligt och leva upp till legalitetsprincipen och andra grundläggande straffrättsliga principer. Enligt vår bedömning uppfyller en spioneribestämmelse i enlighet med våra förslag väl det kravet.

För att åstadkomma en större tydlighet är det enligt vår uppfattning lämpligare att utmönstra rekvisit ur lagtexten än att lägga till. Vi anser att det finns skäl för att renodla straffbestämmelsen i olika avseenden och att ytterligare understryka att den ska tillämpas generellt. Vi föreslår därför att den nuvarande exemplifierande uppräkningslistan av skyddsvärda uppgifter utgår. Exemplifieringen bidrar inte till att klargöra straffbestämmelsens tillämpningsområde. Den riskerar också att på ett onödigt och olämpligt sätt begränsa den praktiska tillämpningen av straffbestämmelsen. Ytterst skulle det kunna innebära att straffansvar inte ådöms straffvärda förfaranden som kan hota rikets säkerhet men som inte omfattas av exemplifieringen.

Som har utvecklats ovan under avsnitt xx kan innebörden av rikets säkerhet i och för sig sägas vara relativt konstant över tiden, samtidigt som de förhållanden som är av betydelse för rikets säkerhet kan förändras i takt med samhällsutvecklingen. Vilka områden och vilken verksamhet som inrymmer känsliga uppgifter kan alltså variera över tiden. Enligt vår mening bör lagtexten förändras i ovan nämnda avseende för att tydligare ge uttryck för att det saknar betydelse mot vilken sektor i samhället som spioneriet riktar sig och att den avgörande frågan är om de förhållanden som uppgiften rör är av sådan art att det kan skada rikets säkerhet att främmande makt får kännedom om dem.

Slutligen anser vi att det finns skäl att ersätta ordet ”riket” med ”Sverige”. Riket är ett ålderdomligt uttryck som det numera avråds från att använda i författningar.<sup>29</sup> Eftersom Sverige utgör en passande synonym till riket kan i stället det ordet användas. Någon ändring i sak är som framgått inte avsedd med förändringen.

---

<sup>29</sup> Se Statsrådsberedningens PM 2011:1, Svarta listan, s. 17.

### Ytterligare vägledning när det gäller det tänkta tillämpningsområdet

Även om det av olika skäl är olämpligt att i lagtexten ange exempel på vad som kan vara föremål för spioneri kan en redogörelse i förarbetena för vilka verksamhetsområden som vid den tidpunkten typiskt sett kan inrymma känsliga uppgifter tjäna som vägledning vid den praktiska tillämpningen. I det syftet redogör vi nedan för några områden som enligt vår bedömning kan antas ha särskild betydelse för Sveriges säkerhet. Det är alltså inte fråga om en uttömmande redovisning. Inte heller är det så att alla uppgifter eller förhållanden som är hänförliga till angivna områden är av känsligt slag.

#### *Typexempel på verksamheter som kan innefatta känsliga uppgifter*

Enligt vår bedömning kan följande verksamhetsområden – utifrån de förhållanden som råder i dag – i regel antas innefatta uppgifter av känsligt slag; verksamhet hänförlig till totalförsvaret, verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet, och svensk försvarsunderrättelseverksamhet.

Med "totalförsvaret" avses enligt 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Det civila försvaret omfattar all den civila verksamhet som utgör totalförsvaret, det vill säga alla de beredskapsförberedelser som statliga civila myndigheter, kommuner, landsting och kyrkliga kommuner samt enskilda, företag, föreningar m.fl. vidtar i fredstid och all den civila verksamhet som behövs under krigsförhållanden för att stödja Försvarmakten, skydda liv och egendom, trygga en livsnödvändig försörjning och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner (prop. 1996/97:4 s. 297).

Försvarsunderrättelseverksamhetens uppgift är dels att utgöra ett stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, dels att kartlägga yttre hot mot landet (se 1 § lagen [2000:130] om försvarsunderrättelseverksamhet). I stödet till nämnda politikområden ligger bl.a. att identifiera och redovisa eller ge förvarning om sådana förändringar i omvärldsläget som kan ligga till grund för politiskt beslut om totalförsvarets anpassning (prop. 1999/2000:25 s. 14).

Försvarsunderrättelseverksamheten går också ut på kartläggning av yttre hot mot Sverige. Härmed avses inte endast yttre militära hot.

Säkerhetstjänsternas uppgift är att skydda landet mot verksamhet som hotar dess säkerhet. I Sverige finns civil säkerhetstjänst och militär säkerhetstjänst. Den *civila säkerhetstjänsten* utgörs av Säkerhetspolisen och ska förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet, bl.a. spioneri, sabotage och terrorism (jfr 2 § förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen [2002:1050]). Den *militära säkerhetstjänsten* har till uppgift att avslöja säkerhetshotande verksamhet som riktas mot försvarsmakten och att skydda denna. Dessa uppgifter fullgörs bl.a. av Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten vid Försvarsmakten (jfr 3 b § 2 förordningen med instruktion för Försvarsmakten [2007:1266]).

En viktig del i säkerhetstjänsternas arbete är förebyggande arbete, säkerhetsskydd. En annan beståndsdel i säkerhetstjänsten är säkerhetsunderrättelsetjänst, dvs. inhämtning, bearbetning och analys samt delgivning av uppgifter som rör säkerhetshotande verksamhet. Säkerhetsunderrättelsetjänsten syftar till att förebygga och att avslöja brott mot Sveriges säkerhet. Som ovan har framhållits har samhällsutvecklingen inneburit att känsliga uppgifter även kan avse viktiga samhällsfunktioner, framförallt kommunikationsnät och informationssystem, samt samhällets krishantering, om ett röjande av uppgifterna för främmande makt t.ex. skulle kunna påverka våra möjligheter att upprätthålla de funktioner som är en förutsättning för landets bestånd och självständighet. Detsamma gäller för vissa former av politiskt spionage, spioneri riktat mot forskning och utveckling inom civila områden samt spioneri som tar sikte på uppgifter som är att hänföra till s.k. utlandsmissioner, om men-rekvisitet är uppfyllt.

#### *Annan vägledning*

Vid tillämpningen av men-rekvisitet kan även viss vägledning hämtas dels från regeringens beskrivning av inriktningen på det säkerhets- och försvarspolitiska området (se bl.a. prop. 2008/09:140), dels från innehållet i andra lagar och förförskrifter som syftar till att skydda Sveriges säkerhet, t.ex. säkerhetsskyddslagen. Vidare kan sekretessbestämmelsen i 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och dess tillämpningsområde lämna anvisning om vilka förhållanden som kan anses vara

av särskild betydelse för Sveriges säkerhet. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. I praxis har försvarssekretess ansetts gälla bl.a. för civilförsvarets beredskapsplaner för en kommun (RÅ 1989 not 72), fotografier på polismän i Stockholms polisdistrikt (RÅ 1990 not 141), vitsord avseende officerare (RÅ 1990 not 418), tjänstgöringsjournaler för polispersonalen i en polismyndighets sambandscentral (RÅ 1991 not 92) och för en sammanställning över utredningspersonalen i Palmeutredningen (RÅ 1994 not 7).

### **Särskilt om underrättelseverksamhet riktad mot forskning och utveckling**

Med hänsyn till vad som anges i direktiven har vi särskilt övervägt om nuvarande straffbestämmelser ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet som riktar sig mot forskning och utveckling inom civila områden. Säkerhetspolisen har framhållit att utvecklingen har gjort den typen av underrättelseverksamhet mer vanlig och att den nuvarande straffrättsliga regleringen inte är ändamålsenlig. En sådan underrättelseverksamhet syftar till att berika det egna landet på det andra landets bekostnad. Kvalificerad forskning som bedrivs vid svenska företag och universitet är resurskrävande. Genom en otillåten informationsinhämtning kan den främmande makten skapa genvägar till kunskap och minska sina egna kostnader. För svensk del innebär underrättelseverksamheten ekonomiska förluster, förlorade marknadsandelar och, ytterst, försämrade villkor för den ekonomiska tillväxten. Enligt Säkerhetspolisen sker informationsinhämtningen i regel genom en agent på plats inom företaget eller universitetet som i vissa fall har behörig tillgång till uppgifterna.

#### *Vår bedömning*

Som framhållits ska spioneribestämmelsen även omfatta sådan underrättelseverksamhet som riktar sig mot forskning och utveckling om det är fråga om förhållanden som har sådan betydelse för Sveriges



säkerhet att men-rekvisitet är uppfyllt. I den mån ett förfarande inte uppfyller men-rekvisitet varken ska eller bör gärningen rubriceras som spioneri. Några andra förändringar av spioneribestämmelsen än de som vi ovan har redogjort för är enligt vår bedömning inte motiverade med hänsyn till Sveriges säkerhet. Som vi har angett i avsnitt 5.4.1 anser vi emellertid att det även ingår i vårt uppdrag att överväga om det finns behov av andra straffrättsliga förändringar med hänsyn till andra statliga skyddsintressen.

Det finns enligt vår bedömning förfaranden som innefattar otillåten underrättelseverksamhet riktad mot forskning och utveckling inom civila områden som faller utanför spioneribestämmelsens tillämpningsområde men som ändå kan vara straffvärda med hänsyn till svenska intressen, i första hand intresset av en god ekonomisk tillväxt. Om det är fråga om förfaranden som riktar sig mot ett företag torde lagen om skydd för företagshemligheter erbjuda ett ändamålsenligt skydd, om de förändringar som föreslagits och som i huvudsak mottagits positivt av remissinstanserna genomförs (se ovan avsnitten 3.4.3 och 5.3). Det skulle dock kunna hävdas att det ändå finns skäl för en förändring av den straffrättsliga regleringen eftersom lagen om skydd för företagshemligheter inte i första hand är avsedd att skydda staten utan det enskilda företaget/den enskilde näringsidkaren. För att komma tillrätta med det problemet skulle någon form av dubbelreglering kunna införas vid s.k. statsstyrt företagsspioneri<sup>30</sup> som (även) kan skada statliga intressen, där en konkurrenssituation får lösas genom en tillämpning av allmänna regler och principer om brottslighetskonkurrens. Det skulle t.ex. kunna ske genom att vårt förslag till ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige (se nedan avsnitt 7.9) även omfattar verksamhet med en sådan inriktning.

Enligt vår bedömning saknas det, utifrån det perspektiv som direktiven anvisar för våra överväganden, bärande skäl för en sådan ordning. Såvitt vi har kunnat bedöma är den straffrättsliga regleringen tillräckligt omfattande och heltäckande för att träffa de mest straffvärda förfaranden som kan hota mer grundläggande svenska intressen. Det torde inte vara ovanligt att känsliga uppgifter av nu aktuellt slag omfattas av sekretess varför i vart fall fråga om straffansvar för brott mot tystnadsplikt torde kunna uppkomma. Vidare torde hanteringen av uppgifterna vara föremål för interna

<sup>30</sup> Statsstyrt företagsspioneri innebär att en främmande makt bedriver spionage mot ett svenskt företag med avsikt att få tillgång till företagshemligheter.

föreskrifter och handlingsdirektiv. Även andra åtgärder av icke-straffrättslig natur kan antas ha betydelse för att åstadkomma ett ändamålsenligt skydd för uppgifterna. Till exempel kan informationsinsatser bidra till en ökad medvetenhet och vaksamhet samt förbättrade säkerhetsrutiner.

Sammantaget är det vår bedömning att det saknas behov av en utvidgning av det straffbara området eller andra förändringar av den straffrättsliga regleringen för att åstadkomma ett förstärkt skydd mot sådan underrättelseverksamhet från främmande makts sida som riktar sig mot forskning och utveckling.

### Särskilt om politiskt spionage

Politiskt spionage kan sägas bestå i spioneri riktat mot riksdagen, regeringen, andra politiska församlingar och politiska organ, politiska partier eller intressegrupper och mellanstatliga organisationer och som syftar till att komma över information om åsikter, ideologier, strategier, besluts- och förhandlingsunderlag. Det kan också vara fråga om spioneri som bedrivs från nämnda objekt av någon som agerar för en främmande makt.

Som angetts ovan kan politiskt spionage omfattas av spioneribestämmelsen om ett uppenbarande av uppgifterna för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet. I vissa fall skulle politiskt spionage kunna vara straffbart som s.k. flyktingspionage enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken. I den mån det är fråga om röjande av hemliga uppgifter kan ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken komma i fråga. De förändringar av spioneribestämmelsen som vi anser är befogade har vi redovisat ovan. Frågan är om det finns något annat statligt intresse som kan motivera ett förändrat eller förstärkt straffrättsligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet som sker i form av politiskt spionage.

Politiskt spionage kan vara riktat mot Sverige för att komma över uppgifter som mera direkt rör vårt land. Det politiska spionaget kan också involvera Sverige, men främst avse uppgifter om andra länder eller personer som svenska myndigheter har tillgång till. Det kan bedrivas här i landet men avse uppgifter som innehas av andra länder eller av mellanstatliga organisationer.

Utredningen har tagit del av s.k. fallstudier vilka huvudsakligen bygger på utredningar som har bedrivits av Åklagarmyndigheten

och Säkerhetspolisen men där åtal inte har väckts. Bland fallen finns exempel på underrättelseinhämtning eller försök därtill avseende uppgifter av politiskt slag. Det har emellertid inte framkommit att riksdagen, regeringen eller Regeringskansliet har varit föremål för underrättelseverksamhet som medfört att uppgifter röjts. Det har inte heller framgått att företrädare för främmande makt eller någon på främmande makts uppdrag genom t.ex. anställning hos riksdagen eller Regeringskansliet har försökt komma över känsliga uppgifter. Av uppgifter från Säkerhetspolisen framgår att företrädare för politiska organisationer har tilldragit sig främmande makts intresse. Det finns dock inte belägg för att detta har lett till obehörigt röjande av uppgifter. I vad mån det är fråga om brottsliga avsikter eller om det rör sig om offensivt lobbyarbete får anses oklart.

Till det politiska området bör också hänföras utlandsmyndigheter. Bland fallstudierna finns exempel på att verksamhet vid sådan myndighet har tilldragit sig främmande makts intresse. Detta intresse kan förmodas gälla svenska positioner i olika frågor men också uppgifter om andra länders förhållanden som myndigheterna antagits förfoga över. Det finns också belägg för att främmande makt utnyttjar mellanstatliga organisationer som plattform för sin underrättelseverksamhet. Denna behöver inte vara inriktad mot förhållanden i värdstaten utan kan avse andra stater som är medlemmar i organisationen.

Effekter för Sverige av sådan uppmärksamhet mot det politiska området som avses här har inte kunnat fastläggas. Exempel på sådana effekter skulle kunna vara störning i förhållandet till annan stat eller mellanstatlig organisation, försämrat förhandlingsläge genom att svenska positioner röjts och avslöjande av överväganden i ännu inte fattade eller offentliga beslut av regering och riksdag. Det finns alltså inte underlag för att säga att politiskt spionage har medfört att Sverige har fått sin internationella ställning försämrad eller att beslutsfattandet har påverkats. Vi har inte heller kunnat finna belägg för att det pågår eller kan befaras inträffa en omläggning av underrättelseverksamheten mot Sverige i syfte att komma över uppgifter från det politiska området, vars uppenbarande för en främmande makt kan medföra skada för andra, om än skyddsvärda, intressen än Sveriges säkerhet.

En betydelsefull omständighet i sammanhanget är att yttrande- och informationsfrihet spelar en särskilt viktig roll när det gäller politiska frågor. Det politiska området måste i hög grad vara tillgängligt för mediernas kritiska och ingående granskning och i

övrigt medge utövande av grundläggande fri- och rättigheter. Vidare bör beaktas att inhämtande av politisk information utgör en viktig del av den diplomatiska verksamheten (jfr artikel 3.1 d i 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser varav framgår att det ingår i en diplomatisk beskicknings uppgifter att med alla lagliga medel hålla sig underrättad om förhållandena i den stat som mottar beskickningen).

Sammanfattningsvis har vår genomgång av praxis, fallstudier och annat material inte gett underlag för att påstå att det finns ett påtagligt intresse som talar för att det straffrättsliga skyddet när det gäller politiskt spionage bör utvidgas. Det finns starka skäl som talar mot en sådan utvidgning. Vi har därför stannat för att inte föreslå någon ändring i denna del.

### Spionage i internationella sammanhang

I avsnitt 5.4.2 har vi redogjort för vissa samhällsförändringar som har betydelse för spioneribestämmelsens tillämpningsområde. Utvecklingen har bl.a. bidragit till att vi i högre grad än tidigare samverkar med och är beroende av andra länder. Det gäller inte minst inom området för fred och säkerhet. Sveriges säkerhet är inte enbart hänförlig till förhållanden inom landets gränser. Vi bygger vårt försvar tillsammans med andra länder. Hotbilden mot Sverige påverkas i högra grad av vad som sker i andra länder.

Som framgått är det vår uppfattning att ett förfarande som tar sikte på uppgifter med en internationell koppling bara ska rubriceras som spioneri om ett uppenbarande av dem för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet. Vi tror dock att utvecklingen allmänt sett kan antas ha inneburit att fler uppgifter som rör vårt säkerhets- och försvarssamarbete med andra länder uppfyller men-rekvisitet i spioneribestämmelsen.

När det gäller uppgifter som rör en internationell militär insats som Sverige deltar i kan i vissa fall men-rekvisitet i spioneribestämmelsen vara uppfyllt. I andra fall saknar uppgifterna en tillräcklig koppling till Sveriges säkerhet för att straffansvar för spioneri ska kunna aktualiseras. Trots det kan uppgifterna vara av stor betydelse för insatsen och för svenska intressen. Vi har därför funnit skäl att särskilt överväga behovet av förändringar av den straffrättsliga regleringen med hänsyn till skyddet för uppgifter av nu nämnd slag. Våra överväganden och förslag redovisas i kapitel 6.

### 5.4.9 Underlaget för men-bedömningen

**Vår bedömning:** Det saknas skäl för att införa någon särreglering beträffande underlagen för men-bedömningen.

#### Inledning

Som inledningsvis har angetts har vi enligt direktiven även i uppgift att undersöka hur bättre förutsättningar kan skapas för att bedöma men-rekvisitet i spioneribestämmelsen. Samma rekvisit återfinns också i flera andra straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken. I direktiven anges att Säkerhetspolisen har pekat på komplexiteten vid prövningen av rekvisitet både hos åklagare och i domstol. Detta gäller särskilt när uppgifterna rör förhållanden utanför Försvarsmaktens verksamhetsområde (dvs. Sveriges försvar) och det saknas en given myndighet att inhämta sakkunskap från.

#### Våra överväganden

Det ankommer på åklagaren att styrka att men-rekvisitet är uppfyllt. Det som ska bevisas är att det förhållande som uppgiften rör är av sådan karaktär att det hade kunnat medföra en inte obetydlig negativ effekt för Sveriges säkerhet att främmande makt får vetskap om dem, dvs. att ett uppenbarande *kan medföra men*. Någon konkret fara i det enskilda fallet behöver inte bevisas utan det är fråga om en abstrakt skadebedömning (se ovan avsnitt 5.4.8). Det behöver inte heller visas att uppgiften är riktig.

I brottmål gäller principerna om fri bevisprövning och fri bevisvärdering (se 35 kap. 1 § rättegångsbalken). I princip alla bevismedel är tillåtna. Av 30 kap. 2 § rättegångsbalken följer att endast sådant material som presenterats vid förhandlingen får läggas till grund för avgörandet. Rätten ska efter en samvetsgrann prövning av allt som förekommit i målet avgöra vad som är bevisat.

För att visa att men-rekvisitet är uppfyllt i ett enskilt fall åberopas i i dag regelmässigt en skriftlig men-bedömning utförd av personer vid en myndighet eller annat organ med särskild kunskap på området. Eventuellt kompletteras bevisningen med förhör med personerna som upprättat utlåtandet. Bevisningen kan sägas ha betydelse även för gärningens straffvärde och rubricering.

En men-bedömning grundar sig på antaganden om olika förhållanden och en uppskattning av den skada som ett uppenbarande av

uppgifterna för främmande makt skulle kunna innebära. De personer som avger utlåtanden har sällan några uppgifter att lämna om själva gärningen utan uttalar sig i egenskap av ”experter” med särskilda kunskaper och erfarenheter om de förhållanden som uppgifterna rör. Domstolen är naturligtvis inte bunden av den bedömning av men-rekvisitet som redovisas i utlåtandet utan ska självständigt pröva om bevisningen i målet är tillräcklig för att det ska anses ställt utom rimligt tvivel att uppgifterna hade kunnat medföra sådant men som spioneribestämmelsen föreskriver.

Lagstiftaren har inte anvisat en särskild form av bevisföring i nu aktuella mål. Åklagaren är, inom ramen för de allmänna bestämmelserna om bevis i brottmål, fri att använda andra bevismedel än en traditionell men-bedömning. Enligt vår bedömning saknas det skäl för en särreglering på området.

Sammantaget är det vår bedömning att de problem som kan vara förenade med ett uppfyllande av åklagarens bevisbörda och möjligheterna att skaffa underlag för domstolens prövning av men-rekvisitet inte är av sådan art eller omfattning att det finns skäl för oss att föreslå några förändringar av lagen.

## 5.5 Följdändringar i tryckfrihetsförordningen

**Bedömning och förslag:** För att uppnå överensstämmelse mellan regleringen i brottsbalken och regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bör, med hänsyn till föreslagna ändringar av spioneribestämmelsen, även en ändring ske av brottsbeskrivningen i 7 kap. 4 § 3 tryckfrihetsförordningen.

Spioneri utgör enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) tryck- resp. yttrandefrihetsbrott (se 7 kap. 4 och 5 §§ TF resp. 5 kap. 1 § YGL). Spioneri omfattas också av regleringen i 7 kap. 3 § TF resp. 5 kap. 3 § YGL, vilket innebär att det varken finns meddelarfrihet eller anonymitetsskydd vid en sådan brottslig gärning. (Se närmare avsnitt 3.3.)

Som framgått föreslår vi vissa språkliga ändringar i spioneribestämmelsen. Eftersom 7 kap. 4 § 3 TF innehåller en brottsbeskrivning som återger rekvisiten i 19 kap. 5 § brottsbalken bör en ändring av spioneribestämmelsen även föranleda motsvarande ändringar i 7 kap. 4 § TF.

## 6 En särskild straffbestämmelse för spioneri i samband med en internationell militär insats

### 6.1 Bakgrund

En av våra huvuduppgifter är att analysera om men-rekvisitet i spioneribestämmelsen har en lämplig utformning. I direktiven pekas på att olika förhållanden har förändrats sedan spioneribrottet tillkom. Det anges bl.a. att Försvarsmakten i dag bedriver en stor del av sin verksamhet i s.k. utlandsmissioner och att det kan ha bidragit till att intresset av att skydda uppgifter om rikets försvar har vidgats.

Våra överväganden och förslag till förändringar av spioneribestämmelsen har redovisats i kapitel 5. Som framgår där är det vår bedömning att spioneribestämmelsen är avsedd att skydda Sveriges säkerhet, i bemärkelsen Sveriges oberoende och bestånd, och att den enbart ska träffa gärningar som kan innebära en inte obetydlig negativ effekt för Sveriges säkerhet samt att men-rekvisitet med hänsyn härtill i huvudsak har en ändamålsenlig utformning. Det saknas därför skäl att föreslå några förändringar av men-rekvisitet i spioneribestämmelsen av hänsyn till skyddsintresset Sveriges säkerhet.

Vårt uppdrag begränsar sig emellertid inte till enbart en analys av spioneribestämmelsen och förändringsbehovet när det gäller den bestämmelsen. I direktiven anges att vi ska göra en analys av om den nuvarande lagstiftningen innebär ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet mot svenska intressen. Vidare anges att vi mot bakgrund av bl.a. förändringarna av Försvarsmaktens verksamhet ska överväga behovet av andra straffrättsliga förändringar (än förändringar av men-rekvisitet).

Som vi tolkar direktiven innebär det att vi även ska överväga behovet av förändringar när det gäller vissa med spioneri närliggande förfaranden, dvs. underrättelseverksamhet som tar sikte på

uppgifter av betydelse för Sveriges säkerhet men där kopplingen till det skyddsintresset inte är så starkt att men-rekvisitet är uppfyllt. I avsnitt 5.4.8 har vi konstaterat att det kan finnas ett sådant förändringsbehov när det gäller underrättelseverksamhet riktad mot uppgifter av internationell karaktär som inte i första hand avser svenska förhållanden. Uppgifter som rör Sveriges internationella samarbete för fred och säkerhet kan vara känsliga och av stor betydelse för Sverige utan att ett uppenbarande av dem kan sägas äventyra Sveriges säkerhet på det sätt som krävs för spioneribestämmelsens tillämplighet.

Försvarsmakten och Säkerhetspolisen har genom sina experter i utredningen särskilt framhållit två verkliga fall som enligt deras uppfattning visar på bristerna i den nuvarande lagstiftningen; dels det s.k. USB-fallet (se ovan avsnitt 5.4.8), dels det s.k. tolk-fallet.

I USB-fallet var fråga om uppgifter rörande förhållanden hänförliga till den internationella militära insatsen i Afghanistan. En svensk person hade i samband med sin tjänstgöring i Afghanistan fått del av bildmaterial från en föreläsning om hoten från IED (Improvised Explosive Devices). Han förvarade materialet på ett USB-minne som han sedan glömde i en dator på en allmän plats. Fråga uppkom därför om straffansvar för vårdslöshet med hemlig uppgift enligt 19 kap. 9 § brottsbalken. I domen uttalade tingsrätten att negativa effekter för den internationella insatsen som ett uppenbarande av uppgifterna för främmande makt skulle kunna ge upphov till inte var att bedöma som men för rikets säkerhet.

I tolk-fallet hade en svensk officer som tjänstgjorde i den svenska kontingenten av KFOR<sup>1</sup>, dvs. Nato-operationen i Kosovo, inlett en relation med en lokalanställd serbisk tolk, som visade sig vara agent med avsikt att inhämta känsliga uppgifter om insatsen för vidarebefordran till sin uppdragsgivare. Relationen avbröts innan agenten hade lyckats komma över några uppgifter genom den svenska officeren. Enligt Försvarsmakten och Säkerhetspolisen skulle det, om agenten lyckats med sin föresats och den svenska officeren lämnat ut känsliga uppgifter om insatsen, ha varit svårt att applicera en svensk straffbestämmelse på förfarandet eftersom uppgifterna inte var sådana att ett röjande av dem kunnat orsaka men för rikets säkerhet. Trots detta hade ett röjande av uppgifterna kunnat föra med sig allvarliga negativa konsekvenser för den internationella insatsen samt för Sveriges relation till Nato och för Sveriges säkerhetspolitik.

---

<sup>1</sup> Kosovo Force.



I följande avsnitt redogörs för vilket straffrättsligt skydd som uppgifter med anknytning till Sveriges internationella samarbete för fred och säkerhet har enligt den nuvarande straffrättsliga regleringen. Vidare redovisas våra överväganden i fråga om regleringen är ändamålsenligt utformad i detta avseende, ett eventuellt förändringsbehov och hur det i så fall kan tillgodoses.

## 6.2 Ett internationellt samarbete för fred och säkerhet är viktigt för Sverige

**Vår bedömning:** Ett internationellt samarbete för fred och säkerhet har fått en ökad betydelse för Sveriges säkerhet och en samverkan med andra länder och organisationer är viktigt för Sverige. Utvecklingen har även inneburit att förhållanden som rör ett internationellt samarbete för fred och säkerhet har ökat i betydelse.

Som framhållits i tidigare avsnitt har samhällsutvecklingen inneburit en ökad samverkan med andra länder, inte minst på det säkerhets- och försvarspolitiska området. Det kan med fog hävdas att utvecklingen även har inneburit ett ökat beroende av sådan samverkan för att upprätthålla skyddet för Sveriges säkerhet. Den försvars- och säkerhetspolitiska inriktning som regeringen har angett uttrycker för det och innebär att det militära försvaret enskilt och tillsammans med andra ska försvara Sverige och främja vår säkerhet, i Sverige, i närområdet och utanför närområdet. Regeringen har framhållit att landets säkerhet inte enbart kan värnas vid vår gräns och att en ökad samverkan med andra länder innebär bättre förutsättningar att hantera utmaningar och hot innan de når vårt eget territorium. Vidare har angetts att det ligger i Sveriges intresse att främja internationellt säkerhets- och försvarssamarbete eftersom det skapar förtroende mellan stater och lägger grunden för gemensam säkerhet (prop. 2008/09:140 s. 8 och s. 15).

Det ökade samarbetet med andra länder och organisationer är en logisk följd av samhällsutvecklingen. Sveriges säkerhet är beroende av stabilitet i omvärlden. Globaliseringen leder till att landgränser får mindre betydelse och att konflikter i andra länder även har betydelse för Sverige och för vår säkerhet.

Sveriges samarbete med andra länder och organisationer innebär även förpliktelser att bidra till en gemensam säkerhet. Till exempel medför vårt medlemskap i EU en solidarisk förpliktelse att till-

sammans med övriga medlemsländer ansvara för Europas säkerhet. Sverige kan således inte förhålla sig passivt vid ett angrepp som drabbar ett annat medlemsland, men kan å andra sida förvänta sig att andra länder agerar om Sverige drabbas (a. prop. s. 9).

Enligt vår bedömning har utvecklingen också inneburit att förhållanden som rör Sveriges freds- och säkerhetsfrämjande samarbete med andra länder och organisationer har fått en ökad betydelse för Sveriges säkerhet. Om uppgifter om sådana förhållanden röjs kan de i fler fall medföra men för Sveriges säkerhet och gärningen omfattas av spioneribestämmelsen. Även andra förhållanden, vars uppenbarande inte kan medföra sådant men, kan dock vara av stor betydelse för Sverige och – i ett större och längre perspektiv – även för möjligheterna att värna Sveriges säkerhet.

## **6.3 Närmare om Sveriges internationella freds- och säkerhetssamarbete**

### **6.3.1 Allmänt om internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser**

Som ett led i det internationella samarbetet på försvars- och säkerhetsområdet deltar Sverige i olika internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Begreppet fredsfrämjande verksamhet inkluderar konfliktförebyggande, fredsskapande, fredsbevarande, fredsframtvängande och fredsfrämjande insatser. I sammanhanget har fredsbevarande insatser i traditionell bemärkelse avsett insatser som görs efter ett freds- eller eldupphöravtal. Insatserna baseras på parternas medgivande samt på en opartisk inställning till konflikten. Med fredsframtvängande insatser har avsetts sådana insatser som utförs för att med militärt våld eller hot om militärt våld upprätthålla eller återställa fred i ett område (se SOU 2011:76 s. 44).

I lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser används begreppet ”internationell militär insats”. Med detta avses verksamhet som Försvarsmakten bedriver i ett insatsområde utomlands i syfte att avvärja en risk för väpnad konflikt, hejda en pågående väpnad konflikt, övervaka överenskommelser om fred och vapenstillestånd eller skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad konflikt (prop. 2009/10:160 s. 141 f). Om en militär väpnad styrka ska sändas utomlands för en internationell militär insats krävs enligt 15 kap. 16 § regeringsformen att det sker för att

fullgöra en internationell förpliktelse som riksdagen har godkänt, att det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden (se lagen [2003:169] om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands och lagen [1994:588] om utbildning för fredsfrämjande verksamhet) eller att riksdagen har medgett det i ett särskilt fall.

### 6.3.2 Exempel på aktuella internationella insatser

Enligt vad som anges i budgetpropositionen för år 2012 (prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6, s. 20) tjänstgjorde 1 840 personer i internationella insatser under år 2011. Där anges också att svenska förband under samma år deltog i insatser i Afghanistan, Kosovo och Libyen.

#### ISAF (International Security Assistance Force, Afghanistan)

Den 20 december 2001 godkände FN:s säkerhetsråd i resolution 1386 upprättandet av en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan (ISAF) för att bistå den afghanska regeringen med att upprätthålla säkerheten i Kabul. Styrkans huvuduppgift är att genom säkerhetshöjande insatser skapa förutsättningar för den politiska stabiliseringsprocessen, möjliggöra för FN och andra internationella och enskilda hjälporganisationer att genomföra humanitära insatser samt bistå vid återuppbyggnad och långsiktig utveckling i Afghanistan i enlighet med afghanska prioriteringar. Genom resolution 1510 (2003) utvidgade FN:s säkerhetsråd ISAF:s mandat till att bl.a. innefatta hela det afghanska territoriet.<sup>2</sup>

Den internationella säkerhetsstyrkan ISAF leds sedan hösten 2003 av Nato. Styrkan har ett brett internationellt stöd och bestod i september 2011 av 49 truppbidragande länder, varav 21 inte är medlemmar i Nato.

#### KFOR (Kosovo Force)

Insatsen i Kosovo har fått sitt mandat av FN:s säkerhetsråd genom resolution 1244. Styrkan etablerades under år 1999 och leds av Nato. I dag tjänstgör drygt 6 148 soldater i styrkan från 30 olika länder, varav Sverige bidrar med drygt 50 soldater och officerare.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Prop. 2011/12:29 s. 14 ff.

<sup>3</sup> Enligt uppgifter hämtade från Försvarmaktens hemsida november 2012.

## OUP (Operation Unified Protector)

Sverige deltog från april 2011 till oktober 2011 i den av Nato ledda insatsen i Libyen i enlighet med beslut i FN:s säkerhetsråd. Sverige bidrog med en flyginsats för att upprätthålla en flygförbudszon, säkerställa vapenembargot och skydda civila i enlighet med beslutet. I insatsen ingick som mest fem Gripenplan, spanings- och stödresurser, personal för informationsoperationer samt en enhet för lufttankning.<sup>4</sup>

### 6.4 Det straffrättsliga skyddet för uppgifter som rör ett internationellt freds- och säkerhetssamarbete

**Vår bedömning:** Förhållanden hänförliga till ett internationellt samarbete för fred och säkerhet – i regel i form av en internationell militär insats – kan i vissa fall ha sådan betydelse att ett uppenbarande av dem medför men för Sveriges säkerhet. I andra fall kan en olovlig underrättelseverksamhet riktad mot uppgifter om sådana förhållanden aktualisera straffansvar för tjänstefel eller brott mot tystnadsplikt, om rekvisiten i 20 kap. 1 § eller i 20 kap. 3 § brottsbalken är uppfyllda.

Inom ramen för det internationella freds- och säkerhetssamarbetet hanteras känsliga uppgifter. Det kan vara fråga om uppgifter som rör Sverige, andra länder som ingår i samarbetet, relationerna mellan länderna eller en aktuell insats.

När insatsen planeras och genomförs kan metod, utrustning och taktik överensstämma med det som förekommer i de deltagande ländernas inhemska försvar. Insatsens genomförande och upplägg kan således avslöja något om de enskilda ländernas försvar. Samarbetet kan även i övrigt innefatta känslig information som avslöjar förhållanden hänförliga till de deltagande ländernas försvarsförmåga. Det kan också finnas uppgifter av mer övergripande och politiskt art som t.ex. avser ländernas inbördes relationer eller ett framtida samarbete. Framför allt torde dock förekomma uppgifter som rör pågående eller planerade internationella insatser. Det kan vara fråga om taktik, bemanning, ansvarsfördelning, vapenförmåga etc. Sådana uppgifter är av central betydelse för insatsens genomförande och för säkerheten för de personer som deltar i insatsen.

---

<sup>4</sup> Enligt uppgifter hämtade från Försvarmaktens hemsida november 2012.

I vissa fall är uppgifterna av sådant slag att men-rekvisitet i 19 kap. 5 § brottsbalken är uppfyllt. Så torde inte sällan vara fallet om uppgifterna på ovan nämnt sätt avslöjar något om Sveriges försvar (se ovan under avsnitt 5.4.8. angående det s.k. USB-målet och tingsrättens domskäl i målet). Om uppgiften rör förhållanden som endast har en indirekt relevans för Sveriges säkerhet, t.ex. genom att det enbart har betydelse för den aktuella insatsen som Sverige deltar i, torde dock spioneribestämmelsen sällan vara tillämplig. Som redan konstaterats kan det förhållande som uppgiften rör ändå ha stort värde och ett yppande av förhållandet innebära svåra konsekvenser för insatsen. Därmed uppkommer även en negativ effekt för Sverige eftersom Sveriges säkerhet gynnas av ett effektivt och framgångsrikt internationellt samarbete. Med hänsyn till att uppgiften inte uppfyller kraven i men-rekvisitet kan straffansvar för spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift eller vårdslöshet med hemlig uppgift inte komma i fråga.

Om en gärning innefattar myndighetsutövning kan fråga om straffansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken uppkomma. Det krävs då att gärningspersonen, uppsåtligen eller av oaktsamhet, vid myndighetsutövningen åsidosatt vad som gäller för uppgiften. Straffskalan för tjänstefel är böter eller fängelse i två år. Om brottet är grovt kan dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Med myndighetsutövning avses utövning av offentlig makt, dvs. utövning av befogenheter att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet eller annat jämförbart förhållande. Med myndighetsutövning avses i bestämmelsen i princip endast *svensk* myndighet. Ansvar för tjänstefel kan således inte utkrävas annat än med stöd av uttryckliga bestämmelser i svensk lag.<sup>5</sup>

Uppgifter av nu aktuellt slag omfattas i regel av s.k. utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Till exempel kan en operationsplan som upprättats inom ramen för Sveriges deltagande i den Natoleda insatsen i Afghanistan (se ovan) avseende en kommande säkerhetsoperation i det svenska ansvarsområdet omfattas av utrikessekretess eftersom ett röjande av den skulle kunna skada Sveriges relationer med Nato (däremot omfattas planen – sannolikt – inte av den s.k. försvarssekretessen i 15 kap. 2 § OSL, eftersom det inte kan anses skada rikets säkerhet att den röjs). I ett sådant fall kan ett röjande av uppgifterna aktualisera straffansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap.

<sup>5</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zeteo december 2012], kommentaren till 20 kap. 1 § brottsbalken och SOU 2009:76 s. 309 f.

3 § brottsbalken. För straffansvar för brott mot tystnadsplikt krävs att någon röjer eller olovligen utnyttjar en uppgift som han eller hon är pliktig att hemlighålla enligt svensk lag.<sup>6</sup> Endast den som lyder under tystnadsplikt kan således träffas av straffbestämmelsen. Straffskalan för brott mot tystnadsplikt är böter eller fängelse i högst ett år, vilket kan jämföras med straffskalan för spioneri som anger fängelse i högst sex år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst fyra och högst arton år eller på livstid.

## 6.5 Åtgärder som inte är av straffrättslig natur

En gärning som innefattar en obehörig informationshantering kan medföra andra än straffrättsliga konsekvenser för den enskilde. Förutom att gärningen kan grunda skadeståndsskyldighet kan olika arbetsrättsliga sanktioner aktualiseras om förfarandet har samband med en anställning. Ytterst kan det bli fråga om uppsägning enligt 7 § lagen (1982:80) om anställningsskydd. För offentliganställda finns därutöver bestämmelser om disciplinansvar. Enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) kan en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelsen. Om felet med hänsyn till samtliga omständigheter är att anse som ringa får någon påföljd inte meddelas. Disciplinpåföljd är varning och löneavdrag (15 § LOA).

## 6.6 Behovet av ett utökat straffrättsligt skydd

**Vår bedömning:** Uppgifter som rör ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i (en internationell militär insats) kan vara av stor betydelse för samarbetet (insatsen) och för Sverige, även utan att men-rekvisitet i spioneribestämmelsen är uppfyllt. I ett sådant fall innebär den nuvarande straffrättsliga regleringen inte en ändamålsenlig reglering och ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet.

Av redovisningen ovan framgår att det straffrättsliga skyddet för uppgifter som rör internationella insatser och som inte uppfyller men-rekvisitets krav i spioneribestämmelsen varken är heltäckande eller särskilt starkt. Som redan angetts kan utvecklingen visserligen

---

<sup>6</sup> Jfr SOU 2009:76 s. 309.

antas ha bidragit till att fler uppgifter som rör Sveriges samarbete med andra länder och organisationer för fred och säkerhet bedöms ha sådan betydelse för Sveriges säkerhet att de omfattas av spioneribestämmelsen. Våra förslag innebär emellertid att spioneribestämmelsen även i framtiden ska reserveras för förfaranden som på ett påtagligt sätt kan inverka negativt på Sveriges säkerhet i bemärkelsen rikets oberoende eller bestånd. Det innebär att uppgifter som endast har en medelbar betydelse för Sveriges säkerhet även enligt våra förslag kommer att falla utanför spioneribestämmelsens tillämpningsområde. Som framgått kan uppgifterna ändå röra förhållanden av stor betydelse för det aktuella samarbetet och den enskilda insatsen. Ett röjande av uppgifterna kan t.ex. äventyra insatsens genomförande eller säkerheten för de personer som deltar i insatsen. Även om dessa negativa effekter saknar omedelbar betydelse för Sveriges säkerhet har Sverige ett starkt intresse av att undvika dem eftersom Sverige deltar i insatsen och den utgör ett led i främjandet av den gemensamma säkerheten.

Med hänsyn till vikten av Sveriges internationella samarbete för fred och säkerhet kan det straffrättsliga skyddet för uppgifter som hanteras inom ramen för ett sådant samarbete inte sägas vara ändamålsenligt. Vi anser att det är otillfredsställande att en spioneriliknande gärning som tar sikte på uppgifter av sådant slag och som saknar en tillräcklig koppling till Sveriges säkerhet för att uppfylla men-rekvisitet i spioneribestämmelsen i värsta fall helt kan falla utanför det straffbara området och i bästa fall enbart straffas som brott mot tystnadsplikt. Förfarandet kan innebära beaktansvärd skada för samarbetet och för den internationella insatsen. Förfarandet kan därigenom även skada Sverige – och ytterst Sveriges säkerhet – eftersom Sveriges säkerhet indirekt är beroende av säkerheten i andra länder och av ett internationellt samarbete som är framgångsrikt och effektivt. Sverige är också beroende av goda och förtroendefulla relationer med andra länder för att få del av information som kan ha betydelse för Sveriges säkerhet och för att få möjlighet att fullt ut delta i olika samarbeten för fred och säkerhet. Sammantaget är det vår bedömning att det finns behov av en förändrad straffrättslig reglering. Vi har härvid – i enlighet med vad direktiven anvisar – även beaktat eventuella effekter av åtgärder som inte är av straffrättslig natur.

## 6.7 Särskilt om yttrande- och informationsfriheten

**Vår bedömning:** En utvidgad kriminalisering kommer att inkräkta på den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten. Kriminaliseringen motiveras ytterst av hänsyn till Sveriges säkerhet och syftar till att skydda ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i (en internationell militär insats). Regleringen har därmed starka skäl för sig som kan väga upp vissa negativa effekter för yttrande- och informationsfriheten.

Vi har i avsnitt 6.6 konstaterat att det finns behov av en förändrad straffrättslig reglering som innebär en utvidgning av det straffbara området och en kriminalisering av vissa former av yttranden och informationsspridning. En sådan reglering kommer att inkräkta på den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten. För att en sådan effekt ska kunna accepteras måste kriminaliseringen ha starka skäl för sig. I följande avsnitt redogör vi allmänt för innebörden och regleringen av yttrande- och informationsfriheten samt vår bedömning av om, och under vilka förutsättningar, en begränsning av dessa friheter kan accepteras. Efter att vi i avsnitt 6.9 har behandlat frågan om hur en straffbestämmelse bör utformas återkommer vi i avsnitt 6.12 till yttrande- och informationsfriheten och den aktuella straffbestämmelsens inverkan på friheterna.

### 6.7.1 Allmänt om yttrande- och informationsfriheten

Fri åsiktsbildning är grundläggande för ett demokratiskt statsskick. Den fria åsiktsbildningen är lagfäst i den inledande paragrafen i regeringsformen (RF) som anger att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. En fri åsiktsbildning innebär att olika meningar kan göra sig gällande. Enligt 2 kap. 1 § RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten innebär en rätt att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andra yttranden.

Yttrandefriheten och informationsfriheten enligt 2 kap. RF är inte absoluta. De kan inskränkas genom lag. I 2 kap. 20 och 21 §§



slås fast att en begränsning av yttrande- och informationsfriheten endast får ske genom lag och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare anges att en begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. I 2 kap. 23 § anges särskilda intressen som kan berättiga en inskränkning av yttrande- och informationsfriheten. Bland annat anges att en begränsning får ske med hänsyn till rikets säkerhet eller förebyggandet och beivrandet av brott.

### 6.7.2 Internationella förpliktelser

Yttrandefriheten skyddas även inom ramen för europasamarbetet. I artikel 10 i Europakonventionen anges att var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar "åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser". I artikeln anges under vilka förutsättningar yttrandefriheten får inskränkas.

För Sverige innebär Europakonventionen en folkrättslig skyldighet att följa konventionen och Europadomstolens uttolkning av denna. Europakonventionen har införlivats i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. En följd härav är att Europakonventionen ska tillämpas av myndigheter och domstolar som svensk lag. Genom 2 kap. 19 § RF gäller dessutom ett förbud för riksdag, regering och förvaltningsmyndigheter att meddela normer ("lag eller annan föreskrift") som står i strid med konventionen.

På EU-området har Lissabonfördraget inneburit att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blivit bindande med samma rättsliga status som fördragen. Stadgan tillämpas i förhållande till EU:s institutioner och när medlemsstaterna tillämpar unionsrätten.

Yttrandefriheten behandlas i artikel 11 i EU-stadgan. Den har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.
2. Mediernas frihet och mångfald ska respekteras.

### 6.7.3 Kriminaliseringens effekter för yttrande- och informationsfriheten

Enligt vår bedömning finns det starka skäl för en kriminalisering av spioneriliknande gärningar som riktar sig mot uppgifter rörande något förhållande av betydelse för Sveriges internationella samarbete för fred och säkerhet. Vi har ovan argumenterat för varför ett sådant samarbete är viktigt för Sverige samt skälen för en kriminalisering. Enligt vår bedömning har skälen för en kriminalisering sådan tyngd att de väger upp de negativa effekter som den kan innebära för yttrande- och informationsfriheten. Kriminaliseringen motiveras av hänsyn till Sveriges säkerhet och vilar därmed på samma grund som övriga bestämmelser i 19 kap. brottsbalken. Den straffrättsliga regleringen kommer att träffa allvarlig brottslighet och syftar till att skydda ett intresse som enligt regeringsformens bestämmelser kan motivera en begränsning av yttrande- och informationsfriheten.

En given utgångspunkt för våra överväganden beträffande utformningen av den straffrättsliga regleringen är att det straffbara området ska avgränsas på ett lämpligt och ändamålsenligt sätt och inte innebära en större begränsning av yttrande- och informationsfriheten än vad som är nödvändigt med hänsyn till straffbestämmelsernas ändamål.

## 6.8 Grundläggande principer för kriminalisering

Utöver den under avsnitt 6.7.3 angivna utgångspunkten, att en utvidgning av det kriminaliserade området ska vara så begränsad som möjligt för att tillgodose behovet av åtgärder, har vissa grundläggande principer för kriminalisering varit styrande för våra överväganden.

Kriminalisering innebär att ett visst beteende beläggs med straff. Straff är statens yttersta maktmedel mot dess medborgare och kriminalisering bör därför användas med urskiljning och bara när det är nödvändigt för att motverka ett icke önskvärt beteende. Ett grundläggande krav för att en kriminalisering ska anses befogad är att den syftar till att skydda ett legitimt och konkretiserat intresse. Bakom varje kriminalisering ska finnas ett bärande skyddsintresse (även kallat skyddsobjekt).

Följande förutsättningar anses i allmänhet behöva vara uppfyllda för att en kriminalisering ska vara befogad (se även nedan under avsnitt 7.6.1).<sup>7</sup>

- Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
- Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
- En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar. Om straff föreskrivs för helt bagatellartade förseelser finns en risk för straffrättslig inflation och att straffhotet inte längre får den tyngd som det är avsett att ha.
- En straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet (dvs. ha en gärningspreventiv verkan).
- Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

När en kriminalisering övervägs bör även vissa grundläggande rättssäkerhetsprinciper beaktas. *Legalitetsprincipen* innebär i kortet att all strafflagstiftning måste vara begriplig, preciserad och förutsägbar. *Konformitetsprincipen* innebär att straff eller annan brottspåföljd endast får drabba en person som kunnat, dvs. haft förmåga och tillfälle att rätta sig efter lagen. *Skuldprincipen* innebär att enbart den person som uppvisat skuld – vars handlande är klandervärdt – bör drabbas av straffansvar och att straffet inte bör vara strängare än vad som motsvarar graden av skuld. Dessa principer har bl.a. betydelse för hur en straffbestämmelse bör utformas, vilken gärning den ska avse och vem den ska träffa.<sup>8</sup> En närmare redogörelse för ovan nämnda principer finns i avsnitt 7.6.1.

---

<sup>7</sup> Prop. 1994/95:23 s. 52 f och dir. 2011:31. Kriterierna presenterades av Åklagarutredningen under 1990-talets första hälft (SOU 1992:61). Kriterierna godtogs i allt väsentligt av både regering och riksdag (prop. 1994/95:23, bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40). Straffrättsanvändningsutredningen (Ju 2011:05) har i uppdrag att på nytt analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses befogad (dir. 2011:31).

<sup>8</sup> Jfr bl.a. Integritetsskyddskommitténs betänkande SOU 2007:22, del I, s. 175 f.

## 6.9 En ny straffbestämmelse för spioneri i samband med en internationell militär insats (utlandsspioneri)

**Vårt förslag:** En särskild bestämmelse införs i 19 kap. brottsbalken som straffbelägger spioneri avseende uppgifter rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för en internationell militär insats som Sverige deltar i (utlandsspioneri). Straffbestämmelsen ska endast tillämpas om förfarandet inte uppfyller rekvisiten i 19 kap. 5 §. För brottet ska gälla en straffskala som innebär att fängelse i högst fyra år kan dömas ut. Om brottet är grovt ska fängelse i lägst två och högst åtta år kunna dömas ut. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska särskilt beaktas om gärningen rörde förhållande av stor betydelse eller innebar fara för människors liv eller hälsa, eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne.

### 6.9.1 Inledning

Som framgår ovan under avsnitt 6.6 är vår slutsats att den nuvarande straffrättsliga regleringen inte är ändamålsenlig och att den inte ger ett tillräckligt skydd mot underrättelseverksamhet som riktar sig mot uppgifter rörande något förhållande av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Enligt vår bedömning är de allmänna förutsättningar för kriminalisering som redovisats ovan under avsnitt 6.8 uppfyllda. En förändring av straffansvaret är därför motiverad.

### 6.9.2 Lagteknisk lösning och rubricering

Utifrån ovan angivna utgångspunkter har vi funnit att en förändring av den straffrättsliga regleringen bör ske genom att en särskild straffbestämmelse införs som tar sikte på underrättelseverksamhet av nu aktuellt slag. Enligt vår bedömning bör straffbestämmelsen utformas med spioneribestämmelsen som förebild och brottet rubriceras utlandsspioneri.

Straffansvar enligt den nya straffbestämmelsen bör endast komma ifråga när spioneribestämmelsen inte är tillämplig på förfarandet. Straffbestämmelsen för utlandsspioneri är således avsedd att vara subsidiär i förhållande till spioneribestämmelsen, vilket uttryckligen bör framgå av lagtexten.

### **6.9.3 Närmare om straffbestämmelsens tillämpningsområde**

#### **Skyddsintresset**

Straffbestämmelsen motiveras av det svenska intresset av fred och säkerhet utanför Sveriges gränser och det sammanhängande behovet av samarbete med andra länder. Ytterst grundar sig straffbestämmelsen på ett intresse av att värna Sveriges säkerhet. Det närmaste och konkreta skyddsintresset för den straffrättsliga regleringen är dock den enskilda insatsen (dvs. inrättandet av insatsen och genomförandet av den i enlighet med syftet/ planeringen). Härav följer att endast gärningar som på ett påtagligt sätt kan äventyra eller försämma förutsättningarna för insatsens genomförande bör omfattas av en kriminalisering.

#### **Den brottsliga gärningen**

Som redan angetts anser vi att en ny straffbestämmelse bör utformas med spioneribestämmelsen som förebild. Den straffbara gärningen bör således bestå i att någon obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer en uppgift av viss betydelse för en insats som sker inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Vidare bör även omfattas att någon obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar en sådan uppgift som avses i straffbestämmelsen.

#### **Ett krav på direkt uppsåt att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda**

I likhet med vad som gäller för spioneri, och av samma skäl som motiverat begränsningen i det fallet, bör straffansvar endast komma ifråga när förfarandet har skett med direkt uppsåt (se ovan avsnitt

5.4.5). Med hänsyn till de förhållanden som i allmänhet gäller när en internationell insats aktualiseras och genomförs är det emellertid inte lämpligt att begränsa det straffbara området till att enbart omfatta fall där gärningsmannens avsikt varit att gå en främmande makt tillhanda. De grupperingar som vanligen verkar i ett insatsområde, och som på ett eller annat sätt berörs av den konflikt som motiverar insatsen, faller sällan under definitionen främmande makt, trots att de i praktiken utgör en maktfaktor samt ett påtagligt och reellt hot mot insatsen. För att tillgodose behovet av kriminalisering och kravet på en effektiv strafflagstiftning är det angeläget att en straffbestämmelse även omfattar förfaranden som innebär att någon medvetet lämnar uppgifter till en sådan gruppering eller sammanslutning. I författningskommentaren utvecklar vi närmare vad som avses med begreppet ”främmande sammanslutning”.

### Krav på allvarligt men för en internationell militär insats

För att uppnå en ändamålsenlig och effektiv straffbestämmelse som samtidigt är tydlig och väl avgränsad bör en förutsättning för straffansvar vara att ett uppenbarande av den aktuella uppgiften för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för en internationell militär insats som Sverige deltar i.

En första förutsättning är alltså att det är fråga om en insats som Sverige deltar i och som kan klassificeras som en ”internationell militär insats”. En internationell militär insats är, enligt lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser, verksamhet som Försvarsmakten bedriver i ett insatsområde utomlands i syfte att avvärja risk för en väpnad konflikt, hejda en pågående väpnad konflikt, övervaka överenskommelser om fred och vapenstillestånd eller skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad konflikt.<sup>9</sup> Vi återkommer till innebörden av begreppet i författningskommentaren.

En andra förutsättning är att förfarandet kan medföra allvarligt men för den internationella militära insatsen. Det innebär att det i vart fall ska finnas en abstrakt fara för en negativ effekt av viss storhet för den internationella insatsen. Enligt vår bedömning bör inte varje negativ effekt för insatsen föranleda straffansvar. Utvidningen av det straffbara området bör i stället förbehållas gärningar

<sup>9</sup> Se också prop. 2009/10:160 s. 141 f och SOU 2011:76 s. 43 ff.

som på ett påtagligt sätt kan inverka negativt på insatsen som helhet. I författningskommentaren behandlas närmare vilka konsekvenser som kan aktualisera straffbestämmelsens tillämpning.

Avgränsningen innebär bl.a. att förfaranden som enbart kan medföra negativa konsekvenser för Sveriges utrikesrelationer eller för ett annat lands säkerhet inte omfattas av straffbestämmelsen. När det gäller en gärning som kan innebära skada för Sveriges relationer till andra länder kan straffansvar enligt 19 kap. 5 § brottsbalken aktualiseras, om konsekvenserna är så allvarliga att det är fara för Sveriges säkerhet.

#### **6.9.4 Ingen begränsning till uppgifter rörande förhållanden av hemlig natur**

Vi har övervägt om det straffbara området uttryckligen bör begränsas till gärningar som innebär befattning med uppgifter som rör ett förhållande av hemlig natur (jfr 19 kap. 7 § brottsbalken). I enlighet med vad vi har redogjort för när det gäller spioneribestämmelsen anser vi emellertid att det finns övervägande skäl som talar mot att förena straffbestämmelsen med ett rekvisit som innebär en sådan begränsning (se ovan avsnitt 5.4.7.).

För det första anser vi att straffbestämmelsen är tillräckligt väl avgränsad redan utan en sådan begränsning. Straffbestämmelsens utformning, med men-rekvisitet och kravet på direkt uppsåt, säkerställer att den enbart träffar allvarliga och straffvärda förfaranden samt att straffansvar endast aktualiseras när det är fråga om uppgifter av särskilt känsligt slag. Med hänsyn härtill kan bestämmelsen även utan ett uttryckligt krav på att en uppgift ska röra ett förhållande av hemlig natur i praktiken förväntas omfatta i princip enbart sådana uppgifter. Det framstår därför som överflödigt och onödigt att tynga straffbestämmelsen med ytterligare ett rekvisit.

För det andra skulle en begränsning till uppgifter som rör förhållanden av hemlig natur kunna innebära att straffbestämmelsen får ett alltför snävt tillämpningsområde och att uppenbart straffvärda förfaranden inte kan föranleda straffansvar t.ex. därför att det inte kan bevisas att rekvisitet är täckt av gärningsmannens uppsåt trots att övriga rekvisit är för handen och har subjektiv täckning.

Sammantaget anser vi att det varken är motiverat eller lämpligt att begränsa straffbestämmelsen till gärningar som avsett uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur. Det skulle enligt vår

bedömning riskera att förena straffbestämmelsen med tillämpningsproblem och bevissvårigheter. I likhet med vad som gäller enligt spioneribestämmelsen bör den nu aktuella straffbestämmelsen vara tillämplig på uppgifter rörande förhållanden som uppfyller men-rekvisitet, oavsett om dessa kan betecknas som öppna eller hemliga.

### 6.9.5 Straffskalan

Som angetts syftar straffbestämmelsen i första hand till att åstadkomma ett skydd för en internationell insats som Sverige deltar i. Straffbestämmelsen motiveras emellertid även av hänsyn till Sveriges säkerhet och innebär ett förstärkt skydd för uppgifter som angår Sveriges samarbete med andra länder för att främja fred och säkerhet utanför Sveriges landgränser. Även om det omedelbara skyddsintresset inte är Sveriges säkerhet har straffbestämmelsen ett skyddsintresse som väger tungt vid en jämförelse med andra skyddsintressen. Vidare innebär straffbestämmelsens avgränsning att endast gärningar som kan leda till en viss kvalificerad effekt för skyddsintresset omfattas av straffansvar. Med hänsyn härtill kan de gärningar som är avsedda att träffas av straffbestämmelsen i grunden sägas vara av allvarligt slag.

Det är tydligt att straffbestämmelsens utformning innebär att den kan omfatta gärningar av vitt skilda slag och svårhet. I sina värsta former kan brottsligheten leda till mycket svåra konsekvenser för den aktuella insatsen. Ett uppenbarande av en känslig uppgift kan riskera människoliv och orsaka stor förstörelse. Det kan också leda till att hela eller delar av insatsen inte alls kan genomföras eller inte kan genomföras som planerat. För straffansvar krävs som minst att det är fråga om en gärning som kan innebära ett allvarligt men för insatsen.

Det ovan anförda innebär enligt vår mening att straffskalan bör vara förhållandevis sträng för att spegla att det finns anledning att se allvarligt på den aktuella brottstypen. Vidare bör straffskalan ha en tillräcklig spännvidd för att medge en nyanserad och differentierad straffmätning och innebära att ett straff som motsvarar brottets svårhet i alla fall kan dömas ut.

Sammanfattningsvis anser vi att brottet bör styras av en straffskala som föreskriver fängelse i högst fyra år.



### 6.9.6 Grovt brott

Som redan angetts kan straffbestämmelsen i vissa fall avse gärningar av mycket allvarligt slag och som kan ge upphov till mycket svåra konsekvenser. I värsta fall kan en gärning innebära att syftet med insatsen omintetgörs och att den inte alls kan genomföras som planerat. Ett uppenbarande av känsliga uppgifter kan, utöver materiella skador, innebära att människor dör eller kommer till skada. Det kan också kraftigt begränsa eller försämra möjligheterna att åstadkomma fred och säkerhet i det aktuella insatsområdet.

Det är enligt vår uppfattning viktigt att det finns möjligheter att vid straffvärdebedömningen beakta samtliga omständigheter i det enskilda fallet och att anpassa straffet efter brottets svårhet. Ett allvarigare brott ska straffas strängare än ett lindrigare brott. Det är också viktigt att de straff som kan dömas ut för gärningar av det allvarligaste slaget uppfattas som adekvata och rimliga i förhållande till brottets allvar och till de straff som kan dömas ut för andra lika allvarliga brott. Med hänsyn härtill anser vi att det bör finnas utrymme att bedöma ett brott som grovt och att en särskild straffskala då bör gälla som föreskriver fängelse i lägst två år och i högst åtta år.

Vid bedömningen av om ett brott ska anses som grovt bör särskilt beaktas vilka konsekvenser gärningen kan ge upphov till samt uppgifternas art och omfattning. Även i nu aktuellt avseende bör straffbestämmelsen utformas med spioneribestämmelsen som förebild. De omständigheter som enligt 19 kap. 6 § särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett spioneri är grovt bör som utgångspunkt även beaktas vid bedömningen av rubriceringen av ett utlandsspioneri.

Till skillnad från vad som gäller vid spioneri bör det dock inte anges i bestämmelsen för grovt utlandsspioneri att det särskilt ska beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig. En internationell militär insats sker i regel i en miljö som påminner om en krigssituation eller i vart fall är starkt präglad av konflikter, vilket bl.a. innebär att den är förenad med särskilda risker för de personer som deltar i den. Det förhållandet har vi tagit hänsyn till vid utformningen av den föreslagna straffbestämmelsen för utlandsspioneri. Graden av farlighet, risker och övriga förhållanden på platsen för den internationella insatsen kan naturligtvis variera och påverka bedömningen av ett brotts straffvärde. Att på samma sätt som i 6 § ange att det vid

rubriceringen av ett brott särskilt ska beaktas om gärningen varit av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig är dock varken lämpligt eller motiverat, med hänsyn till de förhållanden som i allmänhet råder vid en internationell militär insats.

Däremot bör det enligt vår uppfattning tillmätas särskild betydelse om gärningen inneburit fara för människors liv eller hälsa. Som framgått kan ett utlandsspioneri, med hänsyn till de risker som en internationell militär insats i allmänhet är förenad med, i värsta fall medföra att personer mister livet eller skadas. Enligt vår bedömning är den risk för människors liv och hälsa som en gärning innebär, eller kan innebära, en omständighet av stor betydelse vid bedömningen av ett brotts svårhet och något som särskilt bör beaktas vid brottets rubricering.

### 6.9.7 Svensk jurisdiktion

För straffbestämmelsens tillämplighet saknar det betydelse om gärningen har skett i Sverige eller utomlands. Det kan dock antas att en brottslig gärning inte sällan sker utanför Sveriges gränser och det finns därför anledning att överväga i vilken utsträckning svensk lag är tillämplig i en sådan situation.

#### Allmänt om svensk straffrättslig jurisdiktion

Enligt svenska straffrättsliga jurisdiktionsregler är huvudregeln att svensk domstol inte är behörig att döma över brott som har begåtts utanför Sverige, om gärningen är fri från ansvar enligt lagen i det land där den har begåtts.<sup>10</sup> Med andra ord gäller som utgångspunkt ett krav på s.k. dubbel straffbarhet (se 2 kap. 2 § brottsbalken).

Från denna huvudregel finns ett antal undantag, vilka framgår av olika bestämmelser i 2 kap. brottsbalken. Till exempel anges i 2 kap. 3 § att det utan hänsyn till kravet på dubbel straffbarhet ska dömas till ansvar enligt svensk lag och vid svensk domstol för brott som begåtts utom riket

---

<sup>10</sup> Ett brott anses i allmänhet begånget där den brottsliga handlingen företogs, se 2 kap. 4 § brottsbalken.

- om brottet begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig eller om det begåtts av någon annan på ett sådant område och avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning (punkt 2),
- om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens utlandsstyrka (punkt 3),
- om brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning (punkt 4),
- om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver (punkt 7).

En annan huvudregel är att det krävs ett särskilt förordnande om åtal från regeringen för ett brott som har förövats utom riket (2 kap. 5 §). Ett åtalsförordnande krävs dock inte när det är fråga om brott som omfattas av 2 kap. 3 § 3 eller om brott förövat av svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot svenskt intresse (se 2 kap. 5 § 3 och 6).

I sammanhanget kan även nämnas att Utredningen om svenskt rättsväsende i internationellt uppdrag har föreslagit en utvidgning av den svenska jurisdiktionen och att det ska införas fler undantag från kravet på dubbel straffbarhet (se SOU 2009:76). Utredningens förslag innebär att 2 kap. 3 § ska tillföras en ny punkt, 3 b, som tar sikte på brott begångna vid tjänstgöring utom riket av svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige som deltar i ett internationellt uppdrag som Sverige tar del i. Betänkandet har remitterats och förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

## Överväganden och bedömning

Av redovisningen ovan framgår att samtliga anställda i Försvarsmakten som tjänstgör i en internationell militär insats samt de som tillhör Polisens utlandsstyrka kan lagföras i Sverige, utan hänsyn till kravet på dubbel straffbarhet. Enligt 2 kap. 3 § 4 gäller inte heller kravet på dubbel straffbarhet vid brott som har förövats mot Sverige. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. statskyddsprincipen. Enligt förarbetena innefattar uttrycket ”förövat mot Sverige” brott som omedelbart riktar sig mot ett sådant intresse beträffande vilket den svenska staten uppfattas som bärare, t.ex. brott mot svenska

statens yttre eller inre säkerhet eller dess offentliga myndigheter.<sup>11</sup> Statskyddsprincipen torde inte sällan kunna tillämpas vid brottslighet enligt 19 kap. brottsbalken som sker utomlands. Detsamma torde i vissa fall gälla även för brott enligt den nu aktuella straffbestämmelsen. Härtill kommer att en utvidgning av undantagen från kravet på dubbel straffbarhet har föreslagits och är under regeringens överväganden.

Sammantaget anser vi att det saknas skäl för oss att föreslå några ändringar i 2 kap. brottsbalken med anledning av vårt förslag till ny straffbestämmelse om utlandsspioneri. Den nuvarande regleringen kan antas innebära tillräckliga möjligheter till lagföring av brott för att straffbestämmelsen ska kunna sägas vara effektiv och ändamålsenlig.

## 6.10 En kriminalisering av förfaranden som sker utan direkt uppsåt eller av grov oaktsamhet

**Vårt förslag:** Straffbestämmelserna i 19 kap. 7–9 §§ förändras så att en gärning som uppfyller de objektiva rekvisiten för utlandsspioneri men som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, eller som sker av grov oaktsamhet, kan föranleda straffansvar för obehörig befattning med hemlig uppgift eller för vårdslöshet med hemlig uppgift.

Enligt vårt förslag ska straffansvar för utlandsspioneri förutsätta direkt uppsåt hos gärningsmannen. Även gärningar som sker utan sådant uppsåt eller av grov oaktsamhet är emellertid klandervärda och bör omfattas av det straffbara området. Det är enligt vår uppfattning rimligt att i detta avseende behandla brottet utlandsspioneri på samma sätt som spioneribrottet. I enlighet med vad som gäller vid spioneri bör därför en gärning som uppfyller de objektiva rekvisiten för utlandsspioneri men som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda straffas som obehörig befattning med hemlig uppgift och, när det sker av grov oaktsamhet, som vårdslöshet med hemlig uppgift. Vi återkommer i kapitel 8 till frågan om den lagtekniska lösningen.

<sup>11</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zetee november 2012], kommentaren till 2 kap. 3 § brottsbalken.

## 6.11 Straffansvar vid försök, förberedelse, stämpling och oaktsam medverkan till brott

**Vårt förslag:** Bestämmelserna i 19 kap. 14 och 15 §§ om straffansvar vid försök, förberedelse, stämpling och oaktsam medverkan till brott ska, i samma utsträckning som gäller för spioneri, göras tillämpliga vid utlandsspioneri.

I 19 kap. 14 § första stycket regleras i vilka fall det är straffbart att göra sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till brott enligt 19 kap. brottsbalken. Bestämmelsen omfattar bl.a. spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet.

I 14 § andra stycket föreskrivs att den som underlåter att avslöja vissa brott enligt 19 kap., däribland spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift, ska dömas till ansvar enligt vad som sägs i 23 kap. För straffansvar krävs att underlåtenheten är uppsåtlig. Däremot krävs inte uppsåt med hänsyn till det förestående huvudbrottet.<sup>12</sup>

Av 15 § följer att straffansvar även kan komma ifråga för den, som med hänsyn till vad som är känt för honom eller henne, på grund av meddelad varning eller annars hade bort inse att vissa brott i 19 kap. var ”å färde”. I ett sådant fall ska dömas för medhjälp till brott. Det svåraste straffet som får dömas ut är fängelse i två år. Bland annat spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift omfattas av bestämmelsen.

Enligt vår bedömning är det rimligt och lämpligt att nu nämnda bestämmelser görs tillämpliga även när det är fråga om utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri eller en befattning med uppgift som avses i 5 a §, vilken uppfyller kraven på straffansvar för grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Det är också i dessa fall fråga om allvarlig brottslighet som riktar sig mot ett skyddsintresse av stor betydelse, vilket motiverar en effektiv strafflagstiftning och goda möjligheter att motverka skada. Det framstår vidare som logiskt och konsekvent att brott av nu aktuellt slag kriminaliseras i samma utsträckning som andra jämförbara brott i 19 kap. brottsbalken. Sammantaget anser vi således att det finns skäl för att låta det straffbara området omfatta även försök, förberedelse och stämpling till nämnda brott liksom oaktsam medverkan till sådana brott.

<sup>12</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zeteo december 2012], kommentaren till 19 kap. 14 § brottsbalken.

## 6.12 Möjligheten att använda tvångsmedel vid utlandsspioneri

**Vårt förslag:** Bestämmelserna i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott görs tillämpliga även vid uppsåtliga fall av nu aktuell brottslighet.

**Vår bedömning:** Med hänsyn till brottslighetens natur och allvar, och intresset av en effektiv och ändamålsenlig straffrättslig reglering, bör det finnas samma möjligheter att tillgripa hemliga tvångsmedel vid misstanke om ett uppsåtligt brott av nu aktuellt slag som vid andra jämförbara brott i 19 kap. brottsbalken.

Våra förslag innebär att nya brott införs i brottsbalken. Som framgått motiveras kriminaliseringen av hänsyn till Sveriges säkerhet och avser att skydda en internationell militär insats som Sverige deltar i. Med hänsyn till brottslighetens natur och allvar bör det enligt vår uppfattning finnas samma möjligheter att använda tvångsmedel vid misstanke om dessa brott som när det gäller andra jämförbara brott i 19 kap. brottsbalken, t.ex. spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift eller andra former av olovlig under rättelseverksamhet.

Brottstyperna är typiskt sett svårutredda. Det finns därför behov av att kunna tillgripa tvångsmedel för att möjliggöra utredning och lagföring av brotten samt för att förebygga att de kommer till stånd. Vidare väger intresset av att skydda Sveriges säkerhet, och en internationell insats som Sverige deltar i, tungt.

Sammanfattningsvis kan sägas att brottens allvar, kravet på en effektiv strafflagstiftning och behovet av de aktuella tvångsmedlen uppväger det integritetsintrång som tvångsmedlen kan medföra för en enskild. Enligt vår bedömning finns det därför skäl att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelserna i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott till att omfatta även uppsåtliga fall av brottslighet av nu aktuellt slag, dvs. vid utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och den form av

grov obehörig befattning med hemlig uppgift som avser sådan uppgift som anges i 5 a §.

Vårt ställningstagande sker utifrån den nuvarande regleringen för tvångsmedelsanvändning och innebär att vi anser att det – med utgångspunkt i den regleringen – är rimligt att samma möjligheter att vidta tvångsmedel gäller vid utlandsspioneri som vid spioneri.

## 6.13 Konsekvenser för yttrande- och informationsfriheten

**Vårt förslag:** Bestämmelserna i 7 kap. 3 och 4 §§ TF och 5 kap. 3 § YGL ändras så att de även blir tillämpliga vid gärningar som omfattas av den föreslagna kriminaliseringen.

**Vår bedömning:** Våra förslag innebär att vissa former av informationsspridning kriminaliseras och därmed en begränsning av yttrande- och informationsfriheten. Begränsningen är godtagbar med hänsyn till de starka intressen som bär upp kriminaliseringen och till avgränsningen av det straffbara området. Med hänsyn till vikten av det aktuella skyddsintresset, den internationella insatsen, och för att uppnå en logisk och konsekvent reglering, bör gärningar som träffas av straffbestämmelserna även undantas från tryck- och yttrandefriheten och utgöra tryckfrihetsbrott respektive brott enligt 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) eller yttrandefrihetsbrott enligt 5 kap. 1 § YGL eller brott enligt 5 kap. 3 § YGL.

### 6.13.1 Kriminaliseringen innebär en godtagbar begränsning av yttrande- och informationsfriheten

I avsnitt 6.7 har vi angett att det enligt vår bedömning finns goda skäl för en kriminalisering som innebär vissa begränsningar av yttrande- och informationsfriheten. Vi återkommer nu till frågan om vilka konsekvenser vårt förslag kan få för yttrande- och informationsfriheten, med hänsyn till straffbestämmelsens utformning.

Den föreslagna straffbestämmelsen innebär en kriminalisering av vissa förfaranden som innefattar yttranden eller informationsspridning. Den innebär alltså en begränsning av den grundlags-

skyddade yttrande- och informationsfriheten, eller i vart fall att straffrättsliga konsekvenser kan följa för den som på visst sätt missbrukar dessa friheter.<sup>13</sup> Som vi tidigare har angett anser vi att det allmänt sett finns tillräckliga skäl för en straffrättslig reglering som medför sådana konsekvenser. Vi har utformat straffbestämmelsen med hänsyn till att begränsningen av yttrande- och informationsfriheten bör vara så liten som möjligt och inskränkas till vad som är nödvändigt med hänsyn till straffbestämmelsens skyddsintresse. Enligt vår bedömning uppfyller den straffrättsliga reglering som vi föreslår det kravet. Vi anser att förslagen innebär en väl avvägd kriminalisering med hänsyn till de motstående intressen som gör sig gällande.

### 6.13.2 En ändring bör ske av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

#### Allmänt om tryck- och yttrandefriheten

Genom bestämmelsen i 2 kap. 1 § andra stycket regeringsformen (RF) görs det ett viktigt undantag från RF:s regelsystem. Där anges att beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i radioprogram, television och liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt i tekniska upptagningar gäller vad som föreskrivs i TF och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Yttrandefriheten i de här fallen regleras alltså i dessa grundlagar och inte i RF.

Tryckfriheten kan således sägas utgöra en del av yttrandefriheten som är särskilt reglerad i TF. Motsvarande reglering finns i YGL för olika former av tekniska upptagningar. I TF och YGL läggs ett mycket detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten fast. Systemet vilar på ett antal grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryckta skrifter och vissa andra medieformer. En viktig komponent i skyddet är också att inga andra begränsningar i tryck- och yttrandefriheten får göras än de som följer av de två grundlagarna. Begränsningar av det slaget förutsätter alltså grundlagsändring. Det innebär en tydlig skillnad mot regleringen i RF enligt vilken yttrandefriheten kan inskränkas genom vanlig lag om det sker inom de ramar som anges i 2 kap. 20–23 §§ RF.

---

<sup>13</sup> Jfr Nerep och Bernitz, En orientering i tryck- och yttrandefrihet, 4:e upplagan, 2009, s. 14.



I det följande redogörs enbart för innehållet i TF. Eftersom regleringen i TF och YGL överensstämmer äger redovisningen emellertid även giltighet i fråga om yttranden som omfattas av den senare grundlagen.

### Ensamansvar med meddelarskydd

*Principen om ensamansvar* utgör ett av tryckfrihetens grundfundament. Den innebär att bara en person kan hållas straffrättsligt ansvarig för innehållet i en framställning som omfattas av TF. Vem som ansvarar för brott pekats ut i 8 kap. TF. En konsekvens av ensamansvaret är att det saknas utrymme för att hålla någon ansvarig för medverkan till brott.<sup>14</sup>

Utöver reglerna om ensamansvar för tryckfrihetsbrott innehåller TF också regler som uttryckligen skyddar den som medverkat vid tillkomsten av en grundlagsskyddad framställning. Bestämmelserna om meddelarfrihet och anskaffarfrihet är sådana regler.

*Principerna om meddelarfrihet och anskaffarfrihet* samt rätten till anonymitet och efterforskningsförbudet utgör tillsammans meddelarskyddet. Dessa principer hänger nära samman med principen om ensamansvar. Sett från meddelarens synpunkt innebär ensamansvaret och meddelarfriheten strafffrihet för honom eller henne. Sett från mediernas synpunkt är rätten till anonymitet och efterforskningsförbudet av grundläggande betydelse för deras möjlighet att få tillgång till uppgifter och därmed för möjligheten att bedriva publicistisk verksamhet över huvud taget. Meddelarfriheten är också ett viktigt inslag i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen. Den innebär att det i viss utsträckning är straffritt att lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering.<sup>15</sup>

Den grundläggande bestämmelsen om meddelarfrihet finns i 1 kap. 1 § tredje stycket TF där det anges att det ska stå var och en fritt att, i alla de fall då annat inte föreskrivs i TF, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift. Meddelarfriheten gäller i princip oberoende av om meddelandet publiceras. Det är alltså tillräckligt att meddelarens syfte är att offentliggörande ska ske.

I 1 kap. 1 § fjärde stycket TF finns regler om anskaffarfrihet. De innebär att var och en har rätt att, om inte annat följer av TF, anskaffa uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för att

<sup>14</sup> SOU 2012:55 s. 157.

<sup>15</sup> SOU 2001:28 s. 460 f.

offentliggöra dem i ett grundlagsskyddat medium eller för att lämna ett meddelande enligt bestämmelsen om meddelarfrihet. Anskaffarfriheten gäller alltså för publicister och meddelare. Även här krävs ett publiceringssyfte för att anskaffandet ska vara tillåtet.

### Tryckfrihetsbrotten och TF:s exklusivitet

Tryckfriheten är inte total. Missbruk av tryckfriheten kan bestraffas enligt särskilda bestämmelser i TF. Den s.k. *exklusivitetsprincipen* innebär att straff och andra sanktioner i anledning av innehållet i tryckt skrift inte får utmätas annat än enligt TF och i den processuella ordning som TF föreskriver (se 1 kap. 3 § TF). Ett ingripande på grund av innehållet i yttranden som omfattas av TF får ske bara om tryckfrihetsbrott föreligger, dvs. om gärningen upptas i brottskatalogen i TF.

Vad som är ”missbruk” bestäms utifrån innebörden av och syftet med tryckfriheten så som det anges i 1 kap. 1 § TF. Kortfattat kan sägas att tryckfrihetens syfte är att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. All användning av de grundlagsskyddade medierna omfattas alltså inte av TF:s exklusivitet. Till exempel faller ett meddelande som upptas i en tryckt skrift som ett led i ett bedrägeribrott utanför det grundlagsskyddade området.

Den användning som omfattas brukar anges falla inom TF:s *materiella tillämpningsområde*, till skillnad från det *formella tillämpningsområdet*. Förfaranden som faller inom det materiella tillämpningsområdet men som anses otillåten upptas som tryckfrihetsbrott i TF:s brottskatalog. Övrig användning som faller inom det materiella tillämpningsområdet kan inte bestraffas eftersom exklusivitetsprincipen innebär att det endast får ske i de fall som anges i grundlagen. Användning som faller utanför det materiella tillämpningsområdet kan emellertid lagföras enligt vanlig lag.<sup>16</sup>

För tryckfrihetsbrott gäller *principen om dubbel kriminalisering*. Det innebär att tryckfrihetsbrott förutsätter att brottet i fråga är kriminaliserat både enligt TF och enligt allmän lag. TF innehåller en uppräkningslista av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag (7 kap. 4 §). Här kan bl.a. nämnas ett antal olika brott mot rikets säkerhet (t.ex. högförräderi och spioneri), uppvigling, hets mot folkgrupp, ärekränk-

---

<sup>16</sup> SOU 2001:28 s. 407 f. Jfr NJA 1999 s. 275.

ningsbrott (dvs. förtal och förolämpning) samt flera brott som innefattar hot i olika avseenden (olaga hot och hot mot tjänsteman samt övergrepp i rättssak).

Till tryckfrihetsbrotten hör även vissa gärningar som innebär att själva publiceringen utgör ett otillåtet offentliggörande av hemliga handlingar, ett uppsåtligt åsidosättande av viss kvalificerad sekretess och – vid krig eller omedelbar krigsfara – brott mot rikets säkerhet (7 kap. 5 §).

### Brotten i 7 kap. 3 § TF

Inte heller meddelar- och anskaffarfriheterna är absoluta. I 7 kap. 3 § TF anges de undantagsfall då en meddelare eller annan medverkande till en grundlagsskyddad framställning kan hållas straffrättsligt ansvarig för sin medverkan. Bestämmelserna avser dels den som lämnar meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF, d.v.s. den man normalt brukar beteckna som meddelare, dels den som, utan att svara enligt de särskilda ansvarighetsreglerna om ensamansvar i 8 kap. TF, medverkar till framställning som är avsedd att införas i tryckt skrift som författare eller annan upphovsman eller som utgivare. Bestämmelsen innebär att de tre fall som där anges undantas från TF:s tillämpningsområde och att regler i vanlig lag i stället ska tillämpas.

De tre situationerna räknas upp under olika punkter i bestämmelsens första stycke. *Punkten 1* upptar det fallet att den medverkande gör sig skyldig till högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. *Punkten 2* upptar det fallet att den medverkande gör sig skyldig till uppsåtligt oriktigt utlämnande av allmän handling som inte är tillgänglig för var och en eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande. Bestämmelsen knyter an till reglerna om allmänna handlingar i 2 kap. TF och till offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Den tillämpliga straffbestämmelsen är 20 kap. 3 § brottsbalken om brott mot tystnadsplikt.

*Punkten 3* avser att den medverkande gör sig skyldig till uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag. Bestämmelsen motsvarar 20 kap. 3 § brottsbalken, till den del denna inte täcks av andra punkten. Det som framför allt skiljer tredje punkten från andra punkten är att bara vissa tystnadsplikts-

brott avses, nämligen de som bryter s.k. kvalificerad sekretess. Brytande av annan sekretess, utan att sekretessbelagd handling utlämnas, omfattas av meddelarfriheten och är därvid straffri.<sup>17</sup>

När det gäller ansvar för anskaffare sägs i 7 kap. 3 § andra stycket TF att om den som anskaffar uppgift eller underrättelse i syfte att offentliggöra dem i grundlagsskyddat medium därigenom gör sig skyldig till brott som avses i bestämmelsens första stycke första punkten, d.v.s. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, ska ansvarsregler i vanlig lag, d.v.s. brottsbalken, tillämpas.

### Överväganden och bedömning

Utlandsspioneri, och anslutande brott som omfattas av våra förslag, kan begås i ett grundlagsskyddat medium och därmed falla inom TF:s och YGL:s tillämpningsområden (såväl formellt som materiellt). Det innebär att ett förfarande som uppfyller rekvisiten för straffansvar i vissa fall och i vissa former kan ske utan risk för straffansvar om brotten inte även omfattas av regleringen i TF och YGL. Frågan är därför om det finns skäl för en ändring även av grundlagarna, vilket skulle innebära en ytterligare inskränkning av yttrande- och informationsfriheten.

Den föreslagna kriminaliseringen tar sikte på allvarlig brottslighet som kan hota ett skyddsintresse av stor vikt, den internationella insatsen och ytterst Sveriges säkerhet. Som ovan har angetts innebär kriminaliseringen en väl avgränsad straffrättslig reglering som enbart träffar straffvärda förfaranden som i värsta fall kan leda till mycket svåra konsekvenser för den internationella insatsen och för svenska intressen.

Som framgått ovan utgör spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 4 § TF. Det innebär att den som omfattas av ensamansvaret kan dömas till ansvar för en sådan gärning om den begås i tryckt skrift (enligt den ordning som föreskrivs i TF). Spioneri, grovt spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift omfattas också av 7 kap. 3 §, vilket innebär att meddelar- och anskaffarfriheten inte gäller i dessa fall. Lagstiftaren har alltså ansett att kriminaliseringen i dessa fall har så starka skäl för sig och

---

<sup>17</sup> Rättsdatabasen Karnov, december 2012, kommentaren till 7 kap. 3 § TF

att ett offentliggörande av uppgifter som omfattas av straffbestämmelserna kan innebära sådan skada att tryck- och yttrandefriheten får vika för att tillgodose ändamålet med den straffrättsliga regleringen.

Trots att det omedelbara skyddsintresset för nu aktuella straffbestämmelser inte är Sveriges säkerhet, och att men-rekvisitet har en annan utformning än i spioneribestämmelsen, anser vi att det finns skäl att i detta avseende jämställa brottsligheten med nämnda brott i 19 kap. brottsbalken. Som framhållits är det fråga om allvarlig brottslighet och ett mycket angeläget skyddsintresse. En sådan reglering ter sig också logisk och konsekvent.<sup>18</sup>

Eftersom det är fråga om ett nytt brott är det svårt att bedöma det praktiska behovet av en sådan reglering. Enligt vår bedömning är det emellertid inte osannolikt att en främmande makt eller sammanslutning skulle kunna utnyttja den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten för att komma över uppgifter som omfattas av den föreslagna kriminaliseringen. Med hänsyn till det angelägna i att undvika de konsekvenser som brottsligheten kan ge upphov till är det enligt vår mening tillräckligt att det finns en sådan risk för att en reglering som innebär att brotten undantas från tryckfriheten samt från meddelar- och anskaffarfriheten ska anses motiverad.

Sammanfattningsvis anser vi att det finns övervägande skäl för en begränsning av tryck- och yttrandefriheten i nu aktuella fall och att en ändring bör ske av bestämmelserna i 7 kap. 3–4 §§ TF och motsvarande bestämmelser i YGL så att även utlandsspioneri och sådana gärningar som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, eller som sker av grov oaktsamhet, omfattas av regleringen.

---

<sup>18</sup> Jfr NJA II 2002 s. 521 om regeringens skäl för att införa olaga hot i TF:s brottskatalog.



## 7 Dold underrättelseverksamhet med hemliga och konspirativa metoder

### 7.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag består bl.a. i att analysera om den nuvarande lagstiftningen är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet som riktas mot svenska intressen. I direktiven anges särskilt att utredningen ska klargöra om det finns behov av förändring av den straffrättsliga regleringen beträffande främmande makts dolda underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspirativa metoder.

Om utredningen kommer fram till att det finns behov av förändringar ska det enligt direktiven särskilt övervägas om det är möjligt att utforma en väl avgränsad och effektiv lagstiftning som tar i beaktande alla de motstående intressen som kan finnas, där ibland yttrande- och informationsfrihet. I direktiven anges att en given utgångspunkt är att den underrättelseverksamhet som av andra stater bedrivs legitimt eller som öppet deklarerats för svenska myndigheter inte ska påverkas.

Utredningens bedömning av om och i vilken omfattning en förändring av straffansvaret är lämplig och motiverad ska göras med beaktande av om åtgärder som inte är av straffrättslig natur kan antas få motsvarande effekt. Om så bedöms vara fallet ska utredningen föreslå sådana åtgärder.

## 7.2 Begreppet otillåten underrättelseverksamhet

I det följande används i olika sammanhang begreppet otillåten underrättelseverksamhet. Med uttrycket avses här dels underrättelseverksamhet som är olaglig enligt nuvarande straffbestämmelser, dels underrättelseverksamhet som i dag faller utanför det straffbara området men som är oönskad och sker dolt eller i förening med olika konspirativa metoder (se nedan avsnitt 7.4). Det är alltså fråga om annat än sådan underrättelseverksamhet som bedrivs legitimt och som öppet deklarerats för svenska myndigheter.

## 7.3 Påtalade brister i den straffrättsliga regleringen

Utredningsuppdraget grundar sig i vad som har påtalats av Säkerhetspolisen, i samråd med Åklagarmyndigheten, om behovet av förändringar av lagstiftningen. I följande avsnitt redovisas dels vad som anges i direktiven om bakgrunden till ett eventuellt förändringsbehov, dels vad Säkerhetspolisen, Försvarmakten och Åklagarmyndigheten har redovisat inför utredningen om problem och brister förknippade med den nuvarande ordningen.

### 7.3.1 Direktiven

I direktiven anges att dold underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspirativa metoder enligt Säkerhetspolisen utgör en fara i sig för rikets säkerhet och att detta gäller oavsett om verksamheten avser inhämtande av känsliga uppgifter eller inte. Det klandervärda är den metod, den s.k. kultiveringen, som underrättelseofficerarna använder sig av vid värvningen av en uppgiftslämnare.

Underrättelseofficerens avsikt är som regel att i ett senare skede kunna använda metoden vid överlämnande av känslig information. Trots att både spioneri och olovlig underrättelseverksamhet är straffbelagt på försöks-, stämplings- och förberedelsestadiet är den nuvarande lagstiftningen, enligt Säkerhetspolisen, otillräcklig. Problemet består i att det kan vara svårt att avgöra mot vilka intressen som den misstänkta verksamheten i första hand riktas samt att bedöma om verksamheten har medfört sådant men som krävs enligt spioneribestämmelsen.



### 7.3.2 Säkerhetspolisens, Försvarmaktens och Åklagarmyndighetens behovs- och problembeskrivning

Otillåten underrättelseverksamhet syftar till att komma över uppgifter av sådant slag att det kan skada grundläggande svenska intressen om främmande makt får tillgång till dem. Om målet för den otillåtna underrättelseverksamheten uppnås innebär det i regel att ett fullbordat brott begås, i första hand spioneri. I en sådan situation – när uppgifterna har kommit främmande makt tillhanda – har ofta stor och irreparabel skada uppstått. Det är därför av stor vikt att det finns goda möjligheter att ingripa mot en otillåten underrättelseverksamhet i ett tidigare skede dvs. innan den åsyftade brottsplanen har genomförts och skada har uppstått. Det kan dock redan här anmärkas att även om det införs en möjlighet att ingripa i ett tidigare skede än för närvarande så kommer verksamheten i regel att ha pågått under lång tid innan den kommer till myndigheternas kännedom.

Enligt Säkerhetspolisens, Försvarmakten och Åklagarmyndigheten ger den nuvarande lagstiftningen inte tillräckliga möjligheter att förhindra eller begränsa skadeverkningarna av otillåten underrättelseverksamhet. Det sammanhänger med att lagstiftningen inte är anpassad till hur den otillåtna underrättelseverksamheten i praktiken bedrivs.

#### Den otillåtna underrättelseverksamhetens särskilda former

Den tillåtna underrättelseverksamheten kännetecknas av att den sker öppet och i naturliga former. Omvänt är det kännetecknande för den otillåtna underrättelseverksamheten att den sker dolt och med s.k. konspirativa metoder. Begreppet konspirativa metoder kan inrymma många olika slags förfaranden. I detta sammanhang syftar åtgärderna i allt väsentligt till att dölja redan pågående informationshantering eller skapa förutsättningar för densamma (jfr nedan avsnitt 7.4).

Åtgärder kan vidtas för att dölja själva existensen av informationshanteringen, t.ex. genom hemliga möten mellan aktörerna. I andra fall sker mötena öppet men de uppgifter som överlämnas hemlighålls genom att de överlämnas i krypterad form. Ett exempel på åtgärder som syftar till att skapa förutsättningar för otillåten

underrättelseverksamhet är när en person kartläggs och approachas av en underrättelseofficer för att i ett senare skede värvas till agent.

### Aktörerna

I allmänhet omfattar den otillåtna underrättelseverksamhet som nu är aktuell en eller flera underrättelseofficerare som företräder en främmande makt. Officerarna handleder personer (agenter/spioner) som i sin tur utför olika uppgifter åt underrättelsetjänsten. Det kan vara fråga om att inhämta eller bearbeta information eller att möjliggöra sådana åtgärder. Underrättelseverksamheten kan också bestå i att underrättelseofficeren själv inhämtar eftersökt information. De inblandade personerna använder sig i regel av olika konspirativa metoder. Generellt kan sägas att aktörerna har ett högt säkerhetsmedvetande och att verksamheten präglas av långvariga och lågfrekventa kontakter mellan uppdragsgivare och uppdragstagare.

Underrättelseofficeren är inte alltid placerad i Sverige utan kan handleda en eller flera agenter från sitt hemland. I vissa fall leds agenterna från Sverige och från ett annat land. Mötena mellan agent och underrättelseofficer kan också äga rum i tredje land vilket blir allt vanligare genom den ökade friheten att röra sig fritt mellan olika länder (t.ex. inom Schengenområdet).

### Närmare om lagstiftningens problem och brister

Säkerhetspolisen har kunnat iaktta hur vissa främmande staters underrättelsetjänster bedriver dold underrättelseverksamhet med konspirativa metoder. I ett antal av dessa fall har det inte gått att visa vilken information som har hanterats eller som man avsett att hantera. Åklagare har då gjort bedömningen att det saknas tillräcklig bevisning för att kunna styrka att ett brott har begåtts med hänsyn till det men som krävs för att gärningen ska vara att bedöma som spioneri enligt 19 kap. 5 § brottsbalken eller som olovlig underrättelseverksamhet enligt 10 § första stycket. Inte heller har det ansetts möjligt att visa att det varit fråga om företagsspioneri enligt bestämmelserna i lagen (1990:409) om företagshemligheter eller flyktingspionage enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken. Det har inte bedömts som möjligt att åtala gärningarna som förberedelse eller stämpling till brott.

Utöver de juridiska svårigheterna har Säkerhetspolisen och Försvarsmakten förklarat att det inte alltid är praktiskt möjligt att skaffa kännedom om vilka uppgifter som har hanterats. Som exempel har angetts att informationen kan utväxlas i krypterad form och att myndigheterna inte lyckas dekryptera innehållet. I andra fall kan uppgifterna finnas på ett elektroniskt medium som är självraderande. Det betyder att informationen försvinner från informationsbäraren efter en viss tid. Om myndigheterna inte dessförinnan har kommit åt den är det omöjligt att veta vilka uppgifter som har hanterats (jfr avsnitt 7.4.3 nedan angående fallet Wennerström och de filmrullar som påträffades i hans bostad).

En straffbestämmelse som tar sikte på konspirativt beteende skulle enligt Säkerhetspolisens bedömning medföra avsevärt bättre möjligheter att förebygga brott och därmed ge ett effektivare skydd för Sveriges säkerhet, svensk demokrati och svenska intressen.

## **7.4 Innebörden av dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder**

I följande avsnitt lämnas en beskrivning av vad utredningen avser med dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder. Beskrivningen tar sin utgångspunkt i den redogörelse som framförallt Säkerhetspolisen och Försvarsmakten har lämnat för hur dold underrättelseverksamhet sker i praktiken.

### **7.4.1 Vad innebär konspirativa metoder och konspirativt beteende?**

Enligt ordboken avses med konspiration ett hemligt samarbete, vanligen i illasinnat eller dunkelt syfte. Synonyma uttryck är sammansvärjning eller komplott. Den som konspirerar deltar således i en sammansvärjning eller komplott. Med metod avses ett planmässigt tillvägagångssätt, vanligtvis för att uppnå ett visst resultat.

I nu aktuellt sammanhang används begreppet *konspirativa metoder* för att beteckna olika åtgärder som vidtas för att hemlighålla och möjliggöra en otillåten underrättelseverksamhet. Det innefattar åtgärder som vidtas under iakttagande av särskilda försiktighetsmått och med användande av svikliga medel. Åtgärderna syftar

alltså till att på olika sätt dölja, bistå och främja verksamheten, dvs. gärningsmännen och deras förehavanden samt den information som utväxlas mellan dem. I enlighet med ordens allmänna innebörd är verksamheten resultatriktad och i regel präglad av planmässighet.

Den som använder sig av konspirativa metoder ger uttryck för ett *konspirativt beteende*. Enligt exempel som Säkerhetspolisen har redogjort för kan konspirativt beteende bestå i antiövervakningsåtgärder som vidtas för att avslöja eventuella spanare från säkerhetstjänsten, användning av s.k. döda brevlådor eller hemliga möten enligt ett i förväg bestämt schema. En död brevlåda kan vara en hållighet i en mur eller en grop i marken under en sten där agenten och underrättelseofficeren kan lämna och hämta information utan att samtidigt behöva vistas på samma plats. På så sätt finns det inget som kopplar samman dem.

Ibland används även särskild utrustning i samband med verksamheten, t.ex. särskild programvara för krypterad datakommunikation, kortvågsradio och s.k. operativa mobiltelefoner (dvs. mobiltelefoner som endast är avsedda för agentens kommunikation med underrättelseofficeren). En annan form av konspirativt beteende är att aktörerna använder falska identiteter och ger sig ut för att vara t.ex. journalister eller forskare.

Ofta behöver den främmande underrättelsetjänsten olika former av logistiskt stöd i det land som underrättelseverksamheten riktar sig mot (mållandet). Stödverksamheten kan ske på olika sätt, t.ex. genom tillhandahållande av lokaler eller företag som verksamheten kan bedrivas genom. Karaktäristiskt för stödverksamheten är att den skraddarsys för att möjliggöra tillgång till den eftersökta informationen. Även upprättandet och underhållet av sådan stödverksamhet kan sägas utgöra en form av konspirativt förfarande.

#### **7.4.2 I vilket sammanhang förekommer konspirativa metoder?**

En otillåten underrättelseverksamhet kan vara förenad med konspirativa metoder under hela eller delar av händelseförloppet, allt beroende på omständigheterna och behovet av att dölja olika förhållanden. Metoderna förekommer alltså såväl vid verksamhetens inledningsskede, innan en faktisk informationshantering har påbörjats, som under pågående underrättelseverksamhet när känslig information hanteras på ett otillåtet sätt.

Otillåten underrättelseverksamhet inleds i regel genom att en främmande makt analyserar och beslutar vilken information som den utländska underrättelsetjänsten behöver. Konspirationen tillkommer som ett moment i verksamheten när den främmande underrättelsetjänsten påbörjar identifieringen av en angreppspunkt som kan innebära tillgång till den eftersökta informationen.

Under den s.k. värvningsprocessen vidtas olika konspirativa åtgärder. Värvningsprocessen innebär att en potentiell uppgiftslämnare identifieras och slutligen värvas till agent. Den kan pågå under lång tid och delas in i olika faser. I ett inledande skede är arbetet inriktat på att söka efter och identifiera personer som genom sitt arbete eller på annat sätt har tillgång till känslig eller hemlig intressant information (s.k. målsökningsfas). Därefter kartläggs den potentiella uppgiftslämnaren (s.k. kartläggningsfas). Det kan t.ex. ske genom spaning eller inhämtning av personuppgifter från offentliga register. Syftet är att skaffa tillräcklig kunskap om personen för att kunna göra en bedömning av möjligheterna till värvning. Uppgifterna kan bidra till att finna svagheter om personen som kan utnyttjas mot denne samt en ingång för ett successivt eller gradvis närmande.

Om representanten för den främmande makten – underrättelseofficeren – anser att den utvalda personen är lämplig inleder han eller hon ett förfarande med att närma sig och skapa en relation till personen i fråga (s.k. närmandefas och vänskapsfas). Närmandet sker nästan alltid genom att någon form av täckmantel används. Underrättelseofficeren ger sig i regel ut för att vara något som han eller hon inte är, t.ex. journalist eller forskare. Under vänskapsfasen utvecklas den relation som ursprungligen var relaterat till något gemensamt (ofta yrkesrelaterat) tema till att bli mer personlig. Målpersonen utsätts för en charmoffensiv och får också oskyldiga uppdrag för att relationen ska testas. Vaksamheten och omdömet bryts successivt ner hos den utvalda personen, ofta under flera års tid.

Under samtliga de olika faser som beskrivits ovan är målpersonen i regel ovetande om att han eller hon utgör en del av en brottsplan. Målpersonen kan närmast liknas vid ett offer. Slutligen – under den s.k. värvningsfasen – avslöjar underrättelseofficeren att han företräder en främmande makt och ställer den tilltänkte agenten inför frågan om att lämna ut hemlig eller känslig information. Om värvningen lyckas inleds den s.k. agentdrivningsfasen vilken innefattar brottslig verksamhet i form av ett pågående spioneri.

### 7.4.3 Exempel på konspirativa åtgärder

#### Fallet Stig Wennerström

Fallet Stig Wennerström är allmänt känt och innehåller flera av de ovan beskrivna momenten. Det utgör ett exempel på hur otillåten underrättelseverksamhet kan pågå under lång tid utan att det är möjligt att ingripa mot den.

Stig Wennerström var militär och överste i flygvapnet. Han verkade som agent för Sovjets militära underrättelsetjänst GRU i 15 år innan han greps år 1963. Redan år 1943 uppkom misstankar mot Stig Wennerström och han var därför föremål för tvångsåtgärder i form av post- och telekontroll. Vid det tillfället framkom emellertid inget som gav belägg för misstankarna. År 1954 fanns det återigen anledning att ta upp ärendet och år 1958 intensifierades misstankarna mot honom. Trots det var det inte förrän år 1963 som man ansåg att det fanns tillräckliga indicier för att grunda ett beslut om gripande.

Vägen till Stig Wennerströms uppdrag som spion började när han som ung officer skickades till Riga i Lettland för att lära sig ryska. Han blev där god vän med en ryss som kallade sig Sergej Ivanovitj. Stig Wennerström var då ovetande om att Sergej Ivanovitj i själva verket var GRU-kaptan och hade till uppgift att närma sig honom. Genom Sergej Ivanovitj kom Stig Wennerström i kontakt med den person som senare blev hans s.k. kontaktman och som i den efterföljande utredningen benämndes ”generalen”.<sup>1</sup>

Av generalen fick Stig Wennerström det erkännande och den uppskattning som han inte tyckte sig ha fått av sina överordnade och kollegor hemma i Sverige. Deras kontakter utvecklades till en mycket nära relation. Eftersom de inte kunde träffas alltför ofta tog generalen initiativet till att de skulle brevväxla med varandra. I breven berättade Stig Wennerström om sitt dagliga liv och sitt arbete. Genom breven fick generalen fullständig insyn i Stig Wennerströms liv.<sup>2</sup>

En svårighet i utredningsarbetet, och en faktor som bidrog till att spionverksamheten kunde pågå under lång tid utan att upptäckas, var att Stig Wennerströms normala arbete var sammanflätat med den illegala verksamhet som han bedrev. Han behövde därför inte begagna sig av konspirativa metoder i form av hemliga möten

---

<sup>1</sup> Forsberg, *Spioner och spioner som spionerar på spioner*, 2003, s. 262.

<sup>2</sup> Forsberg, a.a. s. 267 f.

eller döda brevlådor. De möten som skedde mellan honom och generalen kunde förklaras med att det låg inom ramen för hans arbete.<sup>3</sup>

Strax innan Stig Wennerström greps påträffades ett par filmrullar hemma hos honom. Det visade sig att filmen på filmrullarna inte svarade på vanlig framkallningsvätska. Efter ett stort antal försök – och först efter att gripandet hade skett – lyckades experter från Försvarets forskningsanstalt få fram den rätta framkallningsvätskan. Under förhören konfronterades Stig Wennerström med de framkallade bilderna från filmrullarna. Kort därefter erkände han att han varit GRU-agent och bedrivit underrättelseverksamhet mot Sverige.<sup>4</sup>

### Spioneri mot Ericsson-koncernen år 2002

I slutet av år 2002 avslöjades att en tidigare anställd vid Ericsson-koncernen lämnat ut bolagsinterna uppgifter till en rysk underrättelseofficer med diplomatisk täckmantel. Den tidigare anställde, agenten, dömdes senare för grovt spioneri.<sup>5</sup> Innan Säkerhetspolisen ingrep mot verksamheten hade man iakttagit en rad olika konspirativa beteenden från de inblandande personernas sida. Till exempel skedde mötet mellan dem alltid på platser väl skyddade från insyn och avlyssning. Vidare användes s.k. antiövervakningsåtgärder liksom kodspråk och personsökare.

## 7.5 Tidigare överväganden

Frågan om behovet av ett utvidgat skydd mot underrättelseverksamhet som bedrivs hemligen och i konspiratoriska former har övervägts tidigare. Bland annat har den behandlats av Spionbrottsutredningen i betänkandet Ds Ju 1979:6 och i den efterföljande propositionen (prop. 1979/80:176).

I sitt betänkande angav Spionbrottsutredningen att fördelarna med en generell regel mot underrättelseverksamhet måste vägas mot de faror för andra beaktansvärda intressen som en sådan lagstiftning kan föranleda. Underrättelseverksamhet bedrivs i en rad

---

<sup>3</sup> Forsberg, a.a. s. 272.

<sup>4</sup> Forsberg, a.a. s. 261 och s. 275 f.

<sup>5</sup> Svea hovrätts dom av den 20 oktober 2003 i mål B 5221-03.

olika former. Det är därför angeläget att det från tillämpningsområdet för en straffbestämmelse går att avskilja sådan underrättelseverksamhet som bör vara tillåten. Enligt Spionbrottsutredningen skulle en straffbestämmelse riktad mot dold underrättelseverksamhet vara förenad med betydande gränsdragningsproblem och därmed lämna utrymme för skönsmässiga bedömningar. Därtill konstaterade utredningen att behovet av en bestämmelse riktad mot själva bedrivandet av hemlig underrättelseverksamhet för främmande makt inte var särskilt framträdande.<sup>6</sup>

Sammantaget fann Spionbrottsutredningen att det inte var lämpligt att föreslå införande av en bestämmelse med särskild tillämpning på främmande underrättelseverksamhet. Två ledamöter reserverade sig mot utredningens ställningstagande och föreslog införandet av en bestämmelse som straffbelade dold underrättelseverksamhet.

I propositionen som behandlade Spionbrottsutredningens förslag uttryckte departementschefen förståelse för det behov av ytterligare straffskydd som minoriteten pekat på. Samtidigt konstaterades att en förändrad straffbestämmelse skulle innebära betydande avgränsningssvårigheter. Sammantaget ansåg departementschefen att minoritetens förslag inte hade så påtagliga fördelar att de uppvägs de betänkligheter som kunde riktas mot förslaget. Någon ändring av bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet föreslogs således inte av regeringen.<sup>7</sup> Riksdagen godtog regeringens ståndpunkt.<sup>8</sup>

## 7.6 Några utgångspunkter

I vårt uppdrag ingår således att överväga om det finns behov av en förändrad strafflagstiftning i syfte att utvidga det kriminaliserade området samt på vilket sätt en sådan förändring i så fall kan och bör ske. I följande avsnitt redogörs för några grundläggande och allmänna utgångspunkter för våra överväganden.

---

<sup>6</sup> Ds Ju 1979:6 s. 55.

<sup>7</sup> Prop. 1979/80:176 s. 13 f.

<sup>8</sup> JuU 1981/82:8 och rskr 1981/82:43.



### 7.6.1 Grundläggande principer för kriminalisering

Kriminalisering innebär att ett visst beteende beläggs med straff. Bakom en kriminalisering ligger ett politiskt ställningstagande att beteendet är så förkastligt att det bör vara straffsanktionerat och att det är rimligt att rättsväsendets resurser används för att bekämpa det. Syftet med kriminalisering är att människor i allmänhet ska avhålla sig från det straffsanktionerade beteendet.<sup>9</sup>

Straff är statens yttersta maktmedel mot dess medborgare. Redan av det skälet bör kriminalisering användas med urskiljning och bara när det är nödvändigt för att motverka ett icke önskvärt beteende. En alltför omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan. Det kan också föra med sig påtagliga inskränkningar i medborgarnas valfrihet. Med andra ord kan det sägas finnas en presumtion mot kriminalisering som måste motbevisas i samband med ett förslag om kriminalisering.<sup>10</sup>

#### Skyddsintressets betydelse

Ett grundläggande krav för att en kriminalisering ska anses befogad är att den syftar till att skydda ett legitimt och konkretiserat intresse. Bakom varje kriminalisering ska finnas ett bärande skyddsintresse (även kallat skyddsobjekt). Att det finns ett intresse som är värt att skydda innebär emellertid inte att det också är givet att det bör skyddas genom kriminalisering. Inte sällan kan ett intresse beredas tillräckligt skydd genom andra åtgärder än straffrättsliga. Det kan t.ex. handla om skadeståndsskyldighet, administrativa kontroller och upplysningar.

---

<sup>9</sup> Dir 2011:31.

<sup>10</sup> Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2010, s. 57.

## Kriterier för kriminalisering

Följande förutsättningar anses i allmänhet behöva vara uppfyllda för att en kriminalisering ska vara befogad.<sup>11</sup>

- Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara. Ju längre ifrån en direkt kränkning av skyddsintresset en gärning står, desto mindre anledning finns det att belägga den med straff.
- Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
- En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar. Om straff föreskrivs för helt bagatellartade förseelser finns en risk för straffrättslig inflation och att straffhotet inte längre får den tyngd som det är avsett att ha.
- En straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet (dvs. ha en gärningspreventiv verkan). Effektivitetshänsynen är av betydelse inte bara för frågan om en kriminalisering överhuvudtaget bör äga rum, utan även vid val av formulering av straffbestämmelsen.
- Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär. Om antalet straffbestämmelser blir så stort att rättsväsendets resurser inte räcker till för att beivra ens tillnärmelsevis alla överträdelser får straffbestämmelsen inget verkligt innehåll utan framstår som ett tomt hot. Eventuellt utdömda påföljder kan komma att upplevas som orättfärdiga därför att de drabbar slumpartat och till synes godtyckligt.

## Legalitetsprincipen och andra grundläggande principer

När en kriminalisering övervägs bör även vissa grundläggande rättssäkerhetsprinciper beaktas. *Legalitetsprincipen* innebär i korthet att all strafflagstiftning måste vara begriplig, preciserad och förutsägbar. *Konformitetsprincipen* innebär att straff eller annan brottspåföljd endast får drabba en person som kunnat, dvs. haft förmåga och tillfälle att rätta sig efter lagen. *Skuldprincipen* innebär

---

<sup>11</sup> Prop. 1994/95:23 s 52 f och dir. 2011:31. Kriterierna presenterades av Åklagarutredningen under 1990-talets första hälft (SOU 1992:61). Kriterierna godtogs i allt väsentligt av både regering och riksdag (prop. 1994/95:23, bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40). Straffrättsanvändningsutredningen (Ju 2011:05) har i uppdrag att på nytt analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses befogad (dir. 2011:31).

att enbart den person som uppvisat skuld – vars handlande är klandervärt – bör drabbas av straffansvar och att straffet inte bör vara strängare än vad som motsvarar graden av skuld. Dessa principer har bl.a. betydelse för hur en eventuell straffbestämmelse bör/kan utformas, vilken gärning den ska avse och vem den ska träffa.<sup>12</sup>

### Det aktuella skyddsintresset

Som angetts ovan är det av betydelse vilket skyddsintresse som kan hotas av det aktuella handlandet, hur skyddsintresset värderas och vilket avstånd som finns mellan handlandet och det aktuella skyddsintresset. Det kan redan nu finnas skäl att framhålla att det intresse som en förändrad straffrättslig reglering i vårt fall är avsedd att skydda är Sveriges säkerhet. Det är fråga om ett skyddsintresse av uppenbart stor betydelse och som, vid en jämförelse med andra skyddsintressen, värderas mycket högt. Eftersom skyddsvärdet är så högt kan det finnas skäl för en mer ”generös” kriminalisering än vad som annars vore fallet. Med hänsyn till det angelägna i att undvika och förebygga skada är det motiverat att skyddsintresset är omgärdat av en väl tilltagen skyddszon som även fångar upp gärningar som befinner sig en bit ifrån det. Vi återkommer till frågan om skyddsintressets värde och vilka handlingar som bör falla inom det straffsanktionerade området i avsnitten 7.7.6, 7.8.2 och 7.8.3.

#### 7.6.2 Andra utgångspunkter för våra överväganden

De allmänna krav på kriminalisering som ovan har redogjorts för är givna utgångspunkter för utredningen. Principerna gäller utan hänsyn till att spioneribrotten och andra brott enligt 19 kap. brottsbalken har skyddsintressen av särskild tyngd eller till att brottsligheten är av särskilt svårutredd natur med i regel professionella och säkerhetsmedvetna aktörer. Det förhållandet att det är fråga om särskilt skyddsvärda intressen kan dock påverka bedömningen av om det finns tillräckliga skäl för en kriminalisering.

En annan utgångspunkt – som också framgår av direktiven – är att den underrättelseverksamhet som av andra stater bedrivs legitimt eller som öppet deklarerats för svenska myndigheter inte ska påverkas av en förändrad straffrättslig reglering.

---

<sup>12</sup> Jfr bl.a. Integritetsskyddskommitténs betänkande SOU 2007:22, del I, s. 175 f.

En tredje utgångspunkt är att en eventuell utvidgning av det kriminaliserade området ska vara så begränsad som möjligt för att tillgodose behovet av åtgärder och ske med beaktande av eventuella motstående intressen.

## 7.7 Våra överväganden och slutsatser när det gäller behovet av en förändrad straffrättslig reglering

Enligt direktiven ska utredningen i första hand klargöra och ta ställning till behovet av en förändrad lagstiftning. I följande avsnitt redovisas våra överväganden i denna del. Det innefattar bl.a. en analys av gällande rätt och en redogörelse för i vilken mån det är möjligt att med stöd av nuvarande lagstiftning ingripa mot dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder. Avslutningsvis redovisas våra slutsatser och sammanvägda bedömning.

### 7.7.1 Den nuvarande straffrättsliga regleringen kan kritiseras för att vara bristfällig

**Vår bedömning:** Straffansvar enligt gällande straffbestämmelser förutsätter bl.a. bevisning om vilka uppgifter som en gärning tar sikte på samt en skadebedömning. Konspirativa metoder, som främmande makts dolda underrättelseverksamhet i regel är förenad med, kan dock försvåra eller omöjliggöra utredningen i dessa hänseenden. Ett konspirativt beteende utgör i sig sällan en brottslig gärning. Däremot kan det utgöra bevis för att en brottslig underrättelseverksamhet förbereds eller pågår. Vissa former av konspirativt beteende kan aktualisera straffansvar enligt en osjälvständig brottsform, i första hand förberedelse eller stämpling till brott. Avgränsningen av det kriminaliserade området innebär dock att flera fall av konspirativt beteende inte omfattas av de osjälvständiga brottsformernas tillämpningsområde. I de fall bestämmelserna skulle kunna tillämpas är det i regel svårt att uppfylla kraven för straffansvar. Sammantaget kan konstateras att nuvarande straffbestämmelser i praktiken sällan utgör stöd för ett ingripande mot dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga och konspirativa metoder, i vart fall i ett skede innan skada har hunnit uppstå.

Som anges i direktiven saknas det ett straffbud som uttryckligen tar sikte på dold underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspirativa metoder (av det slag som nu är aktuellt, jfr straffbestämmelsen om s.k. flyktingspionage nedan). Det behöver emellertid inte innebära att förfarandet helt faller utanför det straffbara området. Till exempel kan det aktualisera straffansvar för en osjälständig brottsform, såsom förberedelse till spioneri.

I detta sammanhang är det av betydelse i vilken mån det är möjligt att med stöd av nuvarande straffbestämmelser ingripa mot en person med koppling till främmande makt som agerar konspirativt och som misstänks ha uppsåt att komma över känslig information. Något förenklat kan sägas att det har gjorts gällande att det för att kunna ingripa mot dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder krävs möjlighet att med rättsligt stöd kunna ingripa mot metoderna i sig. I vart fall gäller det om ingripandet ska kunna ske på ett effektivt sätt och innan skada har uppstått.

I följande avsnitt lämnas en kortfattad redogörelse för de straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken som kan aktualiseras vid konspirativa beteenden. (En mer utförlig beskrivning av gällande rätt lämnas i avsnitt 3.2.) Därefter redovisas våra slutsatser när det gäller i vilken utsträckning sådana beteenden kan aktualisera straffansvar enligt nuvarande lagstiftning och hur straffbestämmelserna förhåller sig till dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder.

## Aktuella straffbestämmelser

### *Spioneri och grovt spioneri*

Den som obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande vars uppenbarande kan medföra men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet gör sig skyldig till spioneri enligt 19 kap. 5 § brottsbalken, om det sker för att gå främmande makt tillhanda. Detsamma gäller om någon i samma syfte obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift. Straffskalan är fängelse i högst sex år.

Straffbestämmelsen tar sikte på hanteringen av uppgifter avseende förhållanden som främmande makt med hänsyn till rikets

säkerhet inte bör känna till. Det krävs inte att den konkreta uppgiften är ”farlig” eller ens riktig. Det avgörande är om den kan hänföras till den aktuella kategorin av skyddsvärda uppgifter som typiskt sett kan vara föremål för främmande underrättelsetjänsts intresse.<sup>13</sup>

För att straffansvar ska kunna komma ifråga med stöd av spioneribestämmelsen krävs alltså dels att det kan klarläggas vilka uppgifter som har hanterats (och på vilket sätt det har skett), dels att man kan sluta sig till att de förhållanden som uppgiften angår är av sådan art att det skulle kunna ha en skadlig effekt för Sveriges säkerhet att de avslöjades för främmande makt. Dessutom krävs att hanteringen har skett med direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Ett gynnande av främmande makt ska därmed ingå som ett avsiktligt led i gärningsmannens handlande även om det inte måste utgöra gärningsmannens huvudsakliga motiv.

Om brottet är att anse som grovt kan enligt 19 kap. 6 § brottsbalken dömas för grovt spioneri till fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska särskilt beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne.

#### *Obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift*

Den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller annars för rikets säkerhet, kan enligt 19 kap. 7 § brottsbalken dömas för obehörig befattning med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst två år.

Obehörig befattning med hemlig uppgift skiljer sig från spioneri med avseende på vad som skyddas och i fråga om det subjektiva rekvisitet. Brottet är begränsat till uppgifter om hemliga förhållanden vars röjande kan medföra men för rikets säkerhet. För straffbestämmelsens tillämpning krävs inte uppsåt att gå främmande makt

<sup>13</sup> Se Ulväng m.fl., a.a., s. 247.

tillhanda (på vanligt sätt krävs dock att alla objektiva rekvisit för straffbestämmelsens tillämplighet är täckta av uppsåt). Paragrafen omfattar således såväl gärningar där gärningsmannen helt saknat uppsåt att gå främmande makt tillhanda som då gärningsmannen haft indirekt uppsåt eller likgiltighetsuppsåt därtill (och därmed inte kan dömas för spioneri), om förfarandet har avsett uppgift om ett förhållande av hemlig natur.

Om brottet är att anse som grovt kan enligt 8 § dömas för grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen innefattat tillhandagående av främmande makt eller varit av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne.

Den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i 7 § kan enligt 9 § dömas för vårdslöshet med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst två år.

#### *Olovlig underrättelseverksamhet*

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, här i riket bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet, eller här i riket till sådan verksamhet lämnar medverkan som inte är endast tillfällig, kan enligt 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken dömas för olovlig underrättelseverksamhet till böter eller fängelse i högst ett år.

För olovlig underrättelseverksamhet ska enligt 10 § andra stycket även dömas om någon med uppsåt att gå främmande makt tillhanda här i riket hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande eller till sådan verksamhet lämnar medverkan som inte är endast tillfällig.

Är brottet grovt döms till fängelse lägst sex månader och högst fyra år.

För straffbestämmelsens tillämplighet ska det vara fråga om brottslig verksamhet. Kravet innebär att enstaka åtgärder inte är straffbara utan att det måste föreligga en serie av åtgärder som är av sådan art och står i sådant tidssammanhang att de bör uppfattas

som led i en enda verksamhet som i sin tur utmärks av någon grad av planmässig organisation. Verksamheten ska bedrivas här i landet.<sup>14</sup>

Enligt *första stycket* ska verksamheten ske för anskaffande av vissa uppgifter. Härmed avses inte endast verksamhet som innebär insamlande av uppgifter utan även sådan verksamhet som enbart består i befordran eller överlämnande av uppgifter till den som ytterst söker anskaffa dem, exempelvis en ambassad. Enligt vad som anges i förarbetena kan uppbyggande och organiserandet av ett agentnät hänföras under begreppet. Det innebär att fullbordat brott inte förutsätter att några uppgifter har anskaffats (NJA II 1949 s 570). Verksamheten behöver inte bedrivas hemligt och uppgifterna behöver inte avse förhållanden av hemlig natur. Avgörande för första styckets tillämplighet är om de uppgifter som verksamheten syftar till att komma över avser sådana förhållanden vilkas uppenbarande för främmande makt kan medföra men för annan främmande makts säkerhet.<sup>15</sup>

I subjektivt hänseende är första styckets tillämplighet begränsat till fall där gärningsmannen handlat med direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Kriminaliseringen har motiverats med hänvisning till risken för att Sverige invecklas i utrikespolitiska svårigheter samt till att verksamheten enkelt kan komma att riktas mot Sverige.<sup>16</sup>

I *andra stycket* straffbeläggs viss politisk underrättelseverksamhet, nämligen att anskaffa uppgifter om annans personliga förhållanden (s.k. flyktingspionage). Straffbestämmelsen uppställer inget krav på men eller att det ska vara fråga om hemliga uppgifter. Tillämpningsområdet begränsas dock till sådan verksamhet som bedrivs hemligen eller med svikliga medel.

En verksamhet kan anses ha bedrivits hemligen om de inblandade har iakttagit särskilda försiktighetsmått, t.ex. genom att träffas nattetid för överlämnande av information eller genom att använda chifferskrift eller särskilda täckadresser. Det förhållandet att någon använder falska identitetspapper eller lämnar vilseledande uppgifter om sina egna personliga förhållanden kan utgöra exempel på vad som avses med rekvisitet svikliga medel.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken. En kommentar [Zeteo juli 2012], kommentaren till 19 kap. 10 § brottsbalken.

<sup>15</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken. En kommentar [Zeteo juli 2012], kommentaren till 19 kap. 10 § brottsbalken.

<sup>16</sup> Ulväng m.fl., Brotten mot allmänheten och staten, 2012, s. 252

<sup>17</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken. En kommentar [Zeteo juli 2012], kommentaren till 19 kap. 10 § brottsbalken.



För andra styckets tillämpning krävs – utöver att gärningsmannens uppsåt omfattar de objektiva rekvisitens faktiska innehåll – att gärningsmannen har haft uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Något krav på direkt uppsåt gäller dock inte utan varje form av uppsåt räcker för straffansvar.

#### *Brott mot tystnadsplikt*

Röjer någon uppgift som han eller hon är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning, eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han eller hon olovligen sådan hemlighet kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken dömas för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. Till ansvar kan också dömas om brottet sker av oaktsamhet. Påföljden är då böter. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar.

#### *Brott enligt lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter*

Lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter tar sikte på sådan information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse som näringsidkaren håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för honom i konkurrenshänseende. Uttrycket hemlig har en relativt vid innebörd och ska tolkas så att informationen inte är tillgänglig för var och en som vill ta del av den. Lagen är begränsad till obehöriga angrepp på företagshemligheter.<sup>18</sup>

Lagen innehåller ett par straffbestämmelser. Dessa ska dock inte tillämpas om samma gärning är belagd med strängare straff i brottsbalken.

I 3 § anges att den som med uppsåt olovligen bereder sig tillgång till en företagshemlighet ska dömas för företagsspioneri till böter eller fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt till fängelse i högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

För ansvar krävs inte att gärningsmannen utnyttjar eller röjer företagshemligheten. Gärningen är fullbordad i och med att han

---

<sup>18</sup> Prop. 1987/88:155 s 35 f.

bereder sig tillgång till den. Det avgörande för frågan om ansvar är om gärningsmannen olovligen har skaffat sig tillgång till hemligheten eller om själva tillvägagångssättet i sig är brottsligt. Skillnaden har betydelse t.ex. när det gäller ansvar för anställda inom företaget. Paragrafen täcker fall då en anställd bereder sig tillgång till sådan information som ligger klart utanför ramen för hans arbetsuppgifter. Däremot inträder inte ansvar för uppgifter som den anställde visserligen inte behöver för att klara sina arbetsuppgifter men som han får veta när han på vanligt sätt utför sitt arbete. Utanför bestämmelsen faller också situationer då någon av en slump t.ex. i samband med ett industribesök, får kännedom om en företagshemlighet.<sup>19</sup>

Den som anskaffar en företagshemlighet med vetskap om att den som tillhandahåller hemligheten eller någon före honom har berett sig tillgång till den genom företagsspioneri ska enligt 4 § dömas för olovlig befattningsmed företagshemlighet till böter eller fängelse i högst två år eller om brottet är grovt till fängelse i högst fyra år.

Lagen är för närvarande föremål för en översyn, se ovan avsnitt 3.4.3.

### Osjälvständiga brottsformer

Antalet straffbelagda gärningar är betydligt fler än vad som framgår av de enskilda straffbestämmelserna. För en heltäckande bild av det kriminaliserade området måste även bestämmelser som straffbelägger vissa förstadier till fullbordade brott och medverkan till straffbelagda gärningar beaktas. Sådana brott brukar betecknas som osjälvständiga brottsformer eftersom varje konkret brott är beroende av en brottsbeskrivning i en enskild straffbestämmelse. Till kategorin osjälvständiga brottsformer brukar hänföras försök, förberedelse och stämpling till brott samt medverkan i form av anstiftan eller medhjälp till brott.

De allmänna bestämmelserna om osjälvständiga brottsformer finns i 23 kap. brottsbalken. De kompletteras av enskilda straffbestämmelser som anger den aktuella brottsbeskrivningen. Av ovan redovisade brott är spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet straffbelagt på försöks-, förberedelse- och stämplingsstadiet (se 19 kap. 14 §

<sup>19</sup> Prop. 1987/88:155 s. 38 ff.

brottsbalken). Även försök och förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift och företagsspioneri är straffbelagt (se 19 kap. 14 § brottsbalken och 3 § lagen om skydd för företagshemligheter).

#### *Försök till brott*

Av de osjälvständiga brottsformerna ligger försök närmast det fullbordade brottet. För att kunna straffas för försök måste gärningsmannen ha påbörjat själva utförandet av brottet (23 kap. 1 § brottsbalken). Med andra ord ska den s.k. försökspunkten vara uppnådd. Dessutom krävs att fara har förelegat för att handlingen skulle leda till brottets fullbordning eller att sådan fara endast på grund av tillfälliga omständigheter har varit utesluten.

Ett försök karaktäriseras av att det saknas något på den objektiva sidan för att brottet ska vara fullbordat. På den subjektiva sidan krävs dock lika mycket som vid det fullbordade brottet. Gärningsmannens brottsplan ska alltså avse ett händelseförlopp motsvarande rekvisiten i straffbestämmelsen för det aktuella brottet.

Försöksgärningen ska avse en bestämd gärning ("visst brott"), till skillnad från straffbar förberedelse som kan avse olika gärningar med anknytning till en viss brottstyp (se nedan).<sup>20</sup> Försökspunkten, dvs. den tidigaste punkt i händelseförloppet vid vilken gärningsmannen kan sägas ha påbörjat utförandet av brottet, uppnås när gärningsmannen har övergått från förberedelse till att börja förverkliga sitt uppsåt (verkställighetsstadiet).

Frågan om när försökspunkten ska anses vara uppnådd är inte alltid enkel att besvara och måste avgöras efter en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det krävs dock inte att något brottsrekvisit i det aktuella straffbudet är uppfyllt. I allmänhet brukar tre typfall lyftas fram när frågan behandlas.

Enligt det *första typfallet* har försökspunkten uppnåtts när gärningsmannen till fullo verkställt allt vad som enligt brottsplanen ankommer på honom att göra för att fullborda brottet. Trots att försöket är avslutat och gärningsmannen vidtagit alla behövliga åtgärder har brottet av någon anledning inte fullbordats. Enligt det *andra typfallet* – som avser ett s.k. oavslutat försök – är försökspunkten uppnådd när gärningsmannen påbörjat den handling som ska medföra det resultat med vars inträde fullbordat brott föreligger (gärningsmannen kan sägas hålla på med att utföra den handling som ska medföra att brottet fullbordas). Ett *tredje typfall* före-

<sup>20</sup> SOU 1996:185 s. 229.

ligger när gärningsmannen har gjort något som utgör ett förberedande led i det planerade händelseförloppet och är beredd att omedelbart förverkliga sitt uppsåt att fullborda brottet. Även i detta fall är fråga om ett oavslutat försök. Om den förberedande gärningen i sig är brottslig torde försökspunkten oftast vara uppnådd redan när gärningsmannen har inlett utförandet av denna gärning, i vart fall om den förberedande gärningen något så när omedelbart är avsedd att följas av en gärning som omfattas av brottsdefinitionen i ett straffbud.<sup>21</sup>

För straffansvar krävs att det antingen har förelegat en konkret fara för att gärningsmannens handlande skulle leda till brottets fullbordning eller att det enligt ett normalt betraktelsesätt från gärningsmannens synpunkt var en tillfällighet att det inte förelåg någon sådan fara.<sup>22</sup>

Som framgår av 23 kap. 4 § brottsbalken är medverkan till ett försöksbrott straffbart i samma utsträckning som medverkan till ett fullbordat brott. Däremot är inte försök till medverkan straffbart, såvida inte medverkan har formen av gärningsmannaskap eller medgärningsmannaskap. Vid försök till medverkan kan dock gärningen ändå vara straffbar som förberedelse eller stämpling till brott.

#### *Förberedelse till brott*

Även om försökspunkten för ett brott inte är uppnådd kan händelseförloppet, med hänsyn till den planering som gärningsmannen har ägnat sig åt, vara straffbart. Gärningar som befinner sig på planeringsstadiet är i svensk rätt straffbelagda antingen som förberedelse till brott eller som stämpling till brott. Förberedelsebrottet är av materiell natur och avser viss befattning med fysiska föremål, antingen pengar eller hjälpmedel. Stämplingsbrottet kan sägas vara av immateriell natur och avser att man sätter sig i förbindelse med andra personer för att förbereda, möjliggöra eller underlätta brott (se nedan).

Förberedelseansvaret är avsett att omfatta sådana företeelser på planeringsstadiet som med hänsyn till risken för tillkomsten av brott är samhällsfarliga till sin typ. Något krav på att de ska utgöra ett led i en konkret brottsplan finns inte. Syftet med införandet av en allmän förberedelsebestämmelse år 1948 var att åstadkomma större möjligheter att ingripa mot svårartad brottslighet på ett tidigt stadium.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Se SOU 1996:185 s. 230 f. och Asp m.fl., a.a., s. 432 f.

<sup>22</sup> SOU 1996:185 s. 228.

<sup>23</sup> SOU 1996:185 sid. 268 och NJA II 1948 s 192.

I 23 kap. 2 § första stycket brottsbalken anges att den som med uppsåt att utföra eller främja brott

1. tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott, eller

2. skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott, ska dömas för förberedelse till brottet, om han eller hon inte gjort sig skyldig till fullbordat brott eller försök. Om faran för brottets fullbordan varit ringa ska inte dömas till ansvar.

Farerekvisitet innebär bl.a. att det inte föreligger en straffbar förberedelse om brottets fullbordan är så avlägsen i tiden eller kräver sådana ytterligare åtgärder att det föreligger ringa fara för att brottet ska komma till stånd. Farebedömningen ska göras vid tidpunkten för företagandet av förberedelsegärningen.<sup>24</sup>

För ansvar för förberedelse till brott krävs att gärningsmannen har haft uppsåt såväl i förhållande till förberedelsehandlingen som i förhållande till det efterföljande brottet. För det senare är det dock tillräckligt att gärningsmannens uppsåt avser att brott av ett visst slag ska komma till stånd.<sup>25</sup>

Liksom beträffande försök är medverkan till ett förberedelsebrott straffbar i samma utsträckning som medverkan till ett fullbordat brott av aktuellt slag.

I några fall ska dömas för förberedelse till brott trots att definitionen i 23 kap. 2 § brottsbalken inte är uppfylld. Till exempel straffbeläggs i 4 kap. 9 b § brottsbalken förberedelse till brytande av telehemlighet och förberedelse till olovlig avlyssning. Sådant brott föreligger om någon anbringar tekniskt hjälpmedel med uppsåt att bryta telehemlighet enligt 4 kap. 8 § brottsbalken eller att utföra olovlig avlyssning enligt 9 a §. Syftet med bestämmelsen är att underlätta åklagarens bevisning när avlyssnings- eller inspelningsutrustning påträffats under sådana omständigheter att den som hade anbringat utrustningen måste ha haft uppsåt att begå brytande av telehemlighet eller olovlig avlyssning, men där det kan vara svårt att styrka att utrustningen verkligen har kommit till användning.

---

<sup>24</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zetee juli 2012], kommentaren till 23 kap. 2 § brottsbalken.

<sup>25</sup> Ibid

### *Stämpling*

Med stämpling till brott avses olika gärningsformer som innebär att någon på planeringsstadiet, med uppsåt att utföra eller främja brott, sätter sig i förbindelse med andra personer. I 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken anges att den som i samråd med annan beslutar gärningen eller söker anstifta annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra den kan dömas för stämpling till brott. Detta gäller dock inte om faran för brottets fullbordan har varit ringa. Med brott avses fullbordat brott i gärningsmannaskap.

Farerekvisitet är detsamma som vid förberedelsebrottet. Det ska föreligga en konkret fara för brottets fullbordan och faran ska vara mer än ringa. Farebedömningen ska ske utifrån omständigheterna vid tidpunkten för stämplingsgärningen.

Även för stämpling krävs att gärningsmannen har uppsåt i förhållande till det brott som stämplingen tar sikte på. Det krävs dock inte att uppsåtet hänför sig till ett visst konkret brott. Tid, rum, brottsoffer och andra omständigheter kan således ha lämnats obestämda. Det tilltänkta brottet behöver inte heller vara så nära förstående att brottsplanen kan betecknas som aktuell.<sup>26</sup>

Medverkan till stämpling är straffbar i samma uträkning som medverkan till ett fullbordat brott. Stämpling till stämpling eller stämpling till förberedelse är inte straffbar, liksom inte heller försök till stämpling.

I några fall kan dömas för stämpling trots att rekvisiten i 23 kap. 2 § brottsbalken inte är uppfyllda. Det gäller stämpling till högförräderi och stämpling till landsförräderi eller landssvek. Enligt 19 kap. 14 § första stycket sista meningen brottsbalken ska som stämpling till högförräderi även anses att träda i förbindelse med främmande makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att sådant brott kan förövas. Specialformen av stämpling till landsförräderi eller landssvek regleras i 22 kap. 7 § första stycket andra meningen brottsbalken. Enligt nämnda bestämmelse ska som stämpling även anses att träda i förbindelse med fienden för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att landsförräderi eller landssvek förövas.

---

<sup>26</sup> SOU 1996:185 s. 283 och prop. 2002/03:38 s. 45.

*Tillbakaträdande från försök, förberedelse eller stämpling*

Enligt 23 kap. 3 § brottsbalken ska den som frivilligt avbryter gärningens utförande eller på annat sätt föranleder att brottet inte fullbordas inte dömas till ansvar för försök, förberedelse eller stämpling till brott.

*Medverkan*

Enligt 23 kap. 4 § brottsbalken ska även den som främjar en gärning med råd eller dåd dömas till ansvar för gärningen, antingen som gärningsman eller som anstiftare eller medhjälpare. Enligt normalt språkbruk främjas en gärning när någon har gjort något som underlättar eller i vart fall är ägnat att underlätta gärningens utförande. I brottsbalken har dock uttrycket en vidare betydelse och kan även innefatta en medverkan som inte har varit någon förutsättning för brottet. Det innebär att medverkansansvar kan drabba även den som endast obetydligt bidragit till gärningen.<sup>27</sup>

Anstiftan föreligger då någon (anstiftaren) förmått annan till utförandet av gärningen. Det förutsätter en psykisk påverkan som varit av avgörande betydelse för gärningsmannens beslut att utföra gärningen. Det behöver emellertid inte vara fråga om övertalning eller att övervinna ett motstånd hos gärningsmannen.<sup>28</sup>

Medhjälp föreligger när någon (medhjälparen) på annat sätt än genom anstiftan främjat gärningen med råd eller dåd. Medhjälpen kan bestå i att vederbörande hjälper till på ett fysiskt mera påtagligt sätt, t.ex. genom att erbjuda hjälpmedel eller skjuts till/från brottsplatsen, men även däri att han fungerar som psykiskt stöd som ingjuter mod i gärningsmannen.<sup>29</sup>

Varje medverkande bedöms efter det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom eller henne till last. Det innebär att alla medverkande inte nödvändigtvis måste dömas för samma brott. Ansvar är dock beroende av att ett brott objektivt sett har begåtts (huvudgärningen)

Kravet på subjektiv täckning innebär att medhjälparens uppsåt ska täcka det faktum att han främjat en viss gärning med råd eller dåd. Det krävs att medhjälparen har uppsåt i förhållande till de fak-

---

<sup>27</sup> Prop. 2002/03:38 s. 44.

<sup>28</sup> Asp m.fl., a.a., s. 472.

<sup>29</sup> Leijonhufvud och Wennberg, Straffansvar, 8:e upplagan, 2009, s. 133 f.

tiska omständigheter som utgör underlag för bedömningen att ett främjande föreligger.<sup>30</sup>

Även medverkan till försök, förberedelse och stämpling till brott är straffbart liksom medverkan till medverkan.

### Bedömning och slutsats

Konspirativt beteende kan avse åtgärder som syftar till att dölja antingen förberedelser av en otillåten informationshantering eller en pågående sådan verksamhet (till exempel hemliga möten enligt ett i förväg uppgjort schema, användning av döda brevlådor och kodmeddelanden). Det kan också vara fråga om andra typer av åtgärder som möjliggör eller bygger upp en struktur för en otillåten informationshantering (exempelvis att identifiera en potentiell uppgiftslämnare och värva personen till agent eller att vidta åtgärder för att bygga upp en stödverksamhet).

När det konspirativa beteendet består i vidtagande av olika försiktighetsåtgärder kan det vara förenat med en gärning som utgör brott enligt nuvarande straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken. Det konspirativa beteendet utgör då närmast en bevisomständighet, t.ex. genom att det säger något om gärningsmannens uppsåt. Det underliggande brottet är att bedöma enligt den tillämpliga straffbestämmelsen, t.ex. spioneribestämmelsen. För straffansvar krävs då bl.a. bevisning om vilka uppgifter som gärningen avser och vilken skada den skulle kunna leda till. Det kan dock konstateras att det konspirativa beteendet – förutom att utgöra ett bevis om brott – även innebär att det underliggande brottet blir svårupptäckt och svårbevisat.

Om det konspirativa beteendet inte består i en handling som är straffbelagd enligt någon annan bestämmelse i brottsbalken eller inom specialstraffrätten (t.ex. skadegörelse eller urkundsförfalskning) och inte heller är att bedöma som olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § brottsbalken, utgör det i sig inte en fullbordad brottslig gärning.

Om det inte kan bevisas att ett fullbordat brott har skett skulle det kunna vara fråga om försök till brott. För detta krävs bl.a. att det kan konstateras att försökspunkten har passerats. Med hänsyn till den otillåtna underrättelseverksamhetens särskilda former och till att det normalt sett är fråga om ett utdraget händelseförlopp där

---

<sup>30</sup> Prop. 2002/03:38 s. 45.



varje moment i brottsplanen kan ske med tidsmässigt långa mellanrum torde det inte sällan vara förenat med svårigheter att konstatera detta. Dessutom krävs för straffansvar att försöksgärningen avser en bestämd gärning och att gärningsmannens uppsåt omfattar samtliga rekvisit i den straffbestämmelse som beskriver det fullbordade brottet. De svårigheter och problem som sammanhänger med tillämpningen av de enskilda straffbestämmelserna, och som gör brottsligheten svåråtkomlig, gör sig alltså gällande även vid ett eventuellt straffansvar för försök till brott.

Typiskt sett förefaller de förfaranden som Säkerhetspolisen har beskrivit närmast vara att hänföra till brottsformerna förberedelse eller stämpling till brott. I båda fallen är fråga om föreskrivet straffansvar under planeringsstadiet. Vidare förutsätter straffansvar inte någon konkret brottsplan, vilket har viss betydelse för åklagarens bevisbörda. Bestämmelserna om förberedelse och/eller stämpling till brott kan därför tyckas i vissa fall kunna utgöra stöd för att ingripa i samband med ett konspirativt beteende.

Som framgått är förberedelsebrottet begränsat till att avse viss befattning med antingen pengar eller hjälpmedel. Är det inte fråga om en sådan befattning faller förfarandet utanför det straffbelagda området. Dessutom kan det i regel utdragna händelseförloppet innebära att farerekvisitet inte är uppfyllt.

Om det konspirativa beteendet består i att värva en person till agent kan det bli fråga om ansvar för stämpling till spioneri.<sup>31</sup> Även den som låter sig värvas (dvs. åtar sig eller erbjuder sig att utföra t.ex. ett spioneribrott) kan ådömas stämplingsansvar. Det krävs som redan framgått inte att värvningen avser en konkret brottsplan utan det är tillräckligt att personen i fråga försöker förmå någon annan att förr eller senare begå t.ex. ett spioneribrott. Alla gärningar som ingår i värvningsprocessens olika faser (t.ex. målsökningsfasen, studiefasen eller närmandefasen) omfattas emellertid inte av det straffbara området utan straffansvar torde i första hand kunna komma ifråga i det senare skedet när det är klart att den potentiella uppgiftslämnaren förväntas ägna sig åt någon form av otillåten underrättelseverksamhet.

För straffansvar krävs att gärningsmannen har uppsåt i förhållande till det brott som stämplingen tar sikte på. Det torde innebära att det krävs viss bevisning om vilka uppgifter som man avser att komma åt. Även om straffansvar inte förutsätter att det tilltänkta

---

<sup>31</sup> Det kan noteras att stämpla och konspirera är synonyma uttryck.

brottet är helt nära förestående torde ett utdraget händelseförlopp även i detta fall kunna innebära att det i praktiken är svårt att utkräva sådant ansvar.

Som framgått omfattar det konspirativa beteendet förfaranden som sträcker sig utöver själva värvningen. Ytterligare en omständighet som begränsar stämplingsbestämmelsens tillämplighet är att agenten sällan är känd för polisen, i vart fall innan brottet är fullbordat.

En straffbestämmelse som direkt tar sikte på konspirativt beteende är 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken, dvs. olovlig underrättelseverksamhet med inriktning på uppgifter om annans personliga förhållanden (s.k. flyktingspionage). Bestämmelsens syfte är i första hand att bereda enskilda personer skydd mot fara för framtida förföljelse eller annat lidande och tillämpningsområdet begränsar sig till verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållanden.<sup>32</sup> Om verksamheten har en annan inriktning – som i första hand är fallet i nu aktuella sammanhang – är bestämmelsen alltså inte tillämplig.

*Sammanfattningsvis* kan sägas att ett konspirativt beteende som enbart syftar till att dölja en pågående brottslig verksamhet inte i sig utgör brott men väl bevis om brott. Vissa typer av konspirativa beteenden kan utgöra förberedelse eller stämpling till brott. Eftersom straffansvar för en osjälvständig brottsform förutsätter att gärningsmannens uppsåt omfattat samtliga rekvisit i den aktuella brottsbeskrivningen ställer det vissa krav på utredningen. När det gäller förberedelse eller stämpling till spioneri förutsätter det i vart fall någon kunskap om vilka uppgifter som brottsligheten tar sikte på. I praktiken torde också krävas att det brott som planeras inte är alltför avlägset i tiden (för att det ska vara möjligt att leda en händelsekedja till det). Härtill kommer att förberedelsebrottet är begränsat till vissa förfaranden. Sammantaget innebär dessa omständigheter att de osjälvständiga brottsformerna sällan är användbara i nu aktuellt sammanhang.

Konspirativt beteende kan också aktualisera tillämpningen av straffbestämmelsen avseende olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § andra stycket. Den straffbestämmelsen är dock begränsad till verksamhet för anskaffande av uppgifter om personliga förhållanden.

---

<sup>32</sup> Prop. 1975/76:174 s. 26.

*Enligt vår bedömning* kan de synpunkter som Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Åklagarmyndigheten har framfört angående straffbestämmelsernas tillämpningsområde och därmed sammanhängande praktiska svårigheter sägas ha fog för sig. Särskilt spioneribestämmelsens utformning innebär i vissa avseenden mycket höga krav på utredningen för att straffansvar ska kunna komma i fråga. Det kan i sin tur föra med sig att det i vissa fall – på grund av formerna för den otillåtna underrättelseverksamheten – saknas möjligheter att med stöd av någon tillämplig straffbestämmelse ingripa mot en misstänkt otillåten underrättelseverksamhet och i andra fall att ett ingripande inte kan ske innan brottet har fullbordats.

Bestämmelsernas nuvarande utformning kan således kritiseras för att lämna ett alltför stort utrymme för främmande makt att utöva otillåten underrättelseverksamhet som sker i sådana former att det i princip är omöjligt för de brottsbekämpande myndigheterna att skaffa tillräcklig bevisning mot gärningsmännen. Vidare kan det kriminaliserade området sägas vara alltför begränsat för att fånga upp flera av de förfaranden som sker under planeringen av ett spioneribrott. Det begränsar också möjligheterna att ingripa så tidigt som möjligt mot en misstänkt otillåten underrättelseverksamhet i syfte att minimera skadan.

#### **7.7.2 Möjligheten att använda hemliga tvångsmedel och vissa andra hjälpmedel i samband med otillåten underrättelseverksamhet**

**Vår bedömning:** Det förhållandet att brott mot Sveriges säkerhet är av särskilt samhällsfarligt slag och att brottsligheten är svårutredd har beaktats bl.a. vid utformningen av bestämmelserna om tvångsmedel och har inneburit utvidgade möjligheter att vidta tvångsåtgärder för att förebygga och utreda sådana brott. Det finns också en lagreglerad skyldighet att bevara vissa trafikuppgifter för brottsförebyggande ändamål. De möjligheter som finns att tillgripa tvångsmedel vid dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder bör beaktas vid bedömningen av behovet av en förändrad straffrättslig reglering.

Det är inte en ny tanke att spioneribrottsligheten är av speciell natur och innebär särskilda problem för bl.a. Säkerhetspolisens arbete med att förebygga och bekämpa brott. Tvärtom har den nuvarande lagstiftningen utformats delvis med hänsyn härtill och med tiden förändrats på olika sätt för att svara mot de speciella förutsättningar som gäller. Förhållandena har bl.a. motiverat att myndigheterna har getts särskilda möjligheter att vidta åtgärder vid misstanke som avser sådana brott. Det gäller t.ex. möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel. Det kan också nämnas att Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel (Ju 2010:08) har lämnat förslag till förändringar av lagstiftningen som åtminstone delvis syftar till att ytterligare tillgodose Säkerhetspolisens behov inom verksamhetsområdet kontraspionage (se nedan).

Hemliga tvångsmedel kan sägas utgöra ett medel/verktyg i det brottsförebyggande och brottsutredande arbetet. Syftet med kriminalisering är att genom straffhot motverka ett klandervärt och oönskat beteende. Frågan om en utvidgning av det straffbara området är alltså i och för sig inte avhängigt bestämmelserna om tvångsmedel. Med hänsyn till vad bl.a. Säkerhetspolisen har anfört som grund för behovet av en förändrad lagstiftning (se ovan avsnitt 7.3.2) är möjligheterna att tillgripa hemliga tvångsmedel ändå av betydelse för utredningens överväganden. En förändrad straffrättslig reglering skulle ha ett preventivt syfte, vilket sammanfaller med ändamålet för vissa tvångsmedel.

Nedan lämnas en redogörelse för de möjligheter till hemliga tvångsmedel som nuvarande lagstiftning medger samt föreliggande förslag till förändringar. (Se också avsnitt 5.2.2.)

### Allmänt om tvångsmedel och de s.k. hemliga tvångsmedlen

Under en förundersökning får straffprocessuella tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken användas. Tvångsmedlen vidtas i brottsutredande syfte eller för att en rättegång i brottmål ska kunna genomföras. Normalt innefattar de tvång mot person eller egendom. Som exempel kan anges husrannsakan, kroppsvisitation, beslag och häktning. Som en allmän förutsättning för att ett tvångsmedel ska kunna tillgripas under en förundersökning gäller att det ska finnas en person som är skäligen misstänkt för det brott som utreds.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 2 uppl. 2009, s. 5 ff.

Tvångsmedel kan delas in i *personella* och *reella* tvångsmedel. Till de personella tvångsmedlen hör de som riktar sig mot personen i fråga, t.ex. häktning och anhållande (24 kap. rättegångsbalken). De reella tvångsmedlen tar sikte på den enskildes egendom och syftar till att inskränka den vanliga förfoganderätten över egendomen, t.ex. kvarstad och beslag (26 och 27 kap. rättegångsbalken).

En annan indelning som kan göras när det gäller användningen av tvångsmedel är *hemliga* respektive *öppna* tvångsmedel. De hemliga tvångsmedlen intar en särställning bland de straffprocessuella tvångsmedlen eftersom de förutsätts äga rum i hemlighet. Att den misstänkte hålls ovetande om tvångsmedelsanvändningen är en förutsättning för att tvångsmedlen ska få avsedd effekt. Hemliga tvångsmedel utgörs av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation<sup>34</sup>, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation<sup>35</sup>, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och kvarhållande av försändelse (postkontroll).

Med *hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation* avses att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (se 27 kap. 18 § rättegångsbalken). *Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation* innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om

1. meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress,
2. vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område, eller
3. i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits.

Genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får sådana meddelanden som anges i den första punkten även hindras från att nå fram (se 27 kap. 19 § rättegångsbalken).

*Hemlig kameraövervakning* innebär att kameror placeras ut för att bevaka en plats som har koppling till det brott som utreds (se 27 kap. 20 a § rättegångsbalken). *Hemlig rumsavlyssning* kallas även

---

<sup>34</sup> Tidigare hemlig teleavlyssning.

<sup>35</sup> Tidigare hemlig teleövervakning.

för buggning och möjliggör för polisen att ta del av tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till (se 1 § lagen [2007:978] om hemlig rumsavlyssning). *Kvarhållande av försändelse*, eller postkontroll, innebär en möjlighet att hålla kvar en försändelse hos ett befordringsföretag till dess att frågan om huruvida den ska tas i beslag har avgjorts (27 kap. 9 § rättegångsbalken).<sup>36</sup>

En grundläggande förutsättning för att använda straffprocessuella tvångsmedel är normalt att en förundersökning har inletts. Användningen ska då syfta till utredning eller lagföring av ett visst brott. Enligt särskilda bestämmelser kan dock hemliga tvångsmedel vidtas även utanför en förundersökning i samband med underrättelseverksamhet. Sådana möjligheter följer bl.a. av bestämmelserna i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (se nedan).

För all tvångsmedelsanvändning gäller tre allmänna principer: ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. *Ändamålsprincipen* innebär att en myndighets befogenheter att använda tvångsmedel ska vara bundna till de ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. *Behovsprincipen* går ut på att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov av det och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Åtgärden bör i varje enskilt fall vara ägnad att leda till det önskade resultatet. När det inte längre föreligger skäl för åtgärden skall den upphävas. *Proportionalitetsprincipen* innebär att ett tvångsmedel får tillgripas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Tvångsåtgärden skall alltså i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.

### **Lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott (2008 års utredningslag)**

Efter andra världskrigets slut tillkom en särskild lag som reglerade möjligheten att tillgripa tvångsmedel vid en förundersökning avseende vissa allvarliga brott riktade mot rikets inre och yttre säkerhet

<sup>36</sup> I lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott finns en särskild variant av tvångsmedlet kvarhållande av försändelse. Den ger polisen en möjlighet att under vissa förutsättningar undersöka, öppna eller granska försändelser som finns hos ett befordringsföretag, se 4 §.

och vissa andra särskilt allvarliga allmänfarliga brott, den s.k. 1952 års tvångsmedelslag. Lagen innehöll tilläggs- och undantagsbestämmelser till tvångsmedelsregleringen i rättegångsbalken och lagen om hemlig kameraövervakning som innebar en utvidgad möjlighet att tillgripa vissa tvångsmedel. Lagen användes uteslutande i Säkerhetspolisens verksamhet.<sup>37</sup>

Lagen var tidsbegränsad men förlängdes i olika omgångar. Den 1 januari 2009 ersattes den av lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott (2008 års utredningslag). Även den är tidsbegränsad och gäller efter förlängning till utgången av år 2013.

Lagen syftar bl.a. till en ökad effektivitet i Säkerhetspolisens brottsutredande verksamhet. I förarbetena till lagen anges bl.a. att den aktuella brottsligheten är mycket samhällsfarlig och typiskt sett svårutredd.<sup>38</sup>

2008 års utredningslag gäller vid förundersökning angående vissa brott som har ansetts särskilt allvarliga för landets säkerhet. Lagens tillämpningsområde omfattar bl.a. vissa brott mot rikets säkerhet, däribland spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och grovt sådant brott samt olovlig underrättelseverksamhet. Lagen gäller även försök, förberedelse eller stämpling till samtliga uppräknade brott, om sådan gärning är straffbelagd.

Lagen innehåller tilläggs- och undantagsbestämmelser till tvångsmedelsregleringen i rättegångsbalken och ger utvidgade möjligheter att använda beslag, kvarhållande av försändelse, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning. Som en allmän förutsättning gäller att en förundersökning har inletts och att det finns en person som är skäligen misstänkt för något av de brott som uppräknas i lagen. Tillstånd till tvångsmedlen får enligt lagen meddelas avseende de aktuella brotten, även om de inte uppfyller de krav avseende straffminimum eller antaget straffvärde som uppställs i 27 kap. rättegångsbalken (3 §).

Om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd till tvångsmedlen skulle medföra en sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, får interimistiskt tillstånd till åtgärden ges av åklagaren (4 §). Med tillämpning av samma olägenhetsrekvisit får åklagaren också ge tillstånd till kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken

<sup>37</sup> Ds 2007:2 s. 45.

<sup>38</sup> Prop. 2007/08:163, s. 54.

(5 §). Har åklagaren lämnat interimistiskt tillstånd ska han eller hon genast göra en skriftlig anmälan om åtgärden hos rätten. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet.

### **Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen)**

Enligt preventivlagens bestämmelser kan under vissa förutsättningar tvångsmedel vidtas utom en förundersökning. Lagen tillkom bl.a. för att tillgodose Säkerhetspolisens behov av hjälpmedel inom verksamhetsområdet kontraspionage. I förarbetena till lagen hänvisas bl.a. till de speciella förhållanden som präglar den aktuella brottskategorin och de särskilda krav som dessa förhållanden ställer på de brottsbekämpande myndigheterna. Som skäl för en särreglering anges också att behovet av att använda tvångsmedel kan vara lika stort i det förebyggande arbetet som Säkerhetspolisen bedriver inom ramen för sitt ansvarsområde som under en förundersökning.<sup>39</sup>

Lagen reglerar möjligheten att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och postkontroll för att förhindra brott. Tvångsmedel enligt lagen får användas om det med hänsyn till omständigheterna finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa i lagen angivna brott, däribland spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och grov olovlig underrättelseverksamhet. Tvångsmedlet måste dessutom vara av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslighet som lagen omfattar och skälen för åtgärden måste uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som tillståndet avser eller för något annat motstående intresse.

Det är särskilt reglerat vilka teleadresser som kan avlyssnas eller övervakas och vilka platser som kan kameraövervakas. Hemlig avlyssning får endast avse en teleadress som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehafts av den för tvångsmedlet aktuella personen eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att denna person under den tid tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta. På samma

---

<sup>39</sup> Prop. 2005/06:177 s. 39 f.



sätt får kameraövervakningen endast avse en plats där den för tvångsmedlet aktuella personen kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats.

Om det vid tvångsmedelsanvändning enligt lagen har kommit fram uppgifter om annan brottslig verksamhet än den som omfattas av tillståndet, en form av s.k. överskottsinformation, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om ett sådant brott för vilket tillstånd enligt lagen kunnat beviljas eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om sådan gärning är belagd med straff. Uppgifter under avlyssning om ett förestående brott får alltid användas för att förhindra brottet.

Frågor om tvångsmedel enligt lagen prövas av domstol efter ansökan av åklagare. Tiden för ett tillstånd till tvångsmedel enligt lagen får inte överstiga en månad från beslutet. Om tiden inte räcker får tillstånd sökas på nytt. Om det inte längre finns skäl för ett tillstånd ska åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet.

Enligt sin nuvarande lydelse gäller lagen till utgången av år 2013.

### Lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning

Genom lagen om hemlig rumsavlyssning infördes ett nytt hemligt tvångsmedel; hemlig rumsavlyssning (ofta kallat buggning).<sup>40</sup> Med hemlig rumsavlyssning avses att tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud.

Hemlig rumsavlyssning får enligt lagen användas vid förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,
2. andra brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år och det är fråga om vissa i lagen särskilt angivna brott (t.ex. människohandel, våldtäkt och grovt narkotikabrott),
3. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott som avses i 1 eller 2, om sådan gärning är belagd med straff och det med

---

<sup>40</sup> Se prop. 2005/06:178.

hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

Uppräkningen av brott i den ovan angivna andra punkten omfattar inte brott enligt 19 kap. brottsbalken. En förutsättning för att lagen ska kunna tillämpas vid sådan brottslighet är således att det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år (vilket bl.a. gäller för grovt spioneri).

Hemlig rumsavlyssning får endast användas om någon är skäligen misstänkt för något eller några av de brott som lagen omfattar. Det krävs vidare att avlyssningsåtgärden är av synnerlig vikt för utredningen, vilket innebär att det ställs ett kvalitetskrav på de upplysningar avlyssningen kan ge och ett krav på att utredningsläget gör avlyssningen nödvändig. Skälen för åtgärden måste dessutom uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Avlyssningen får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Avser åtgärden någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes, får hemlig rumsavlyssning användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där. Det är förbjudet att avlyssna vissa platser, exempelvis massmedieredaktioner, advokatkontor, vårdmottagningar och sådana platser som stadigvarande används av präst eller person med motsvarande ställning inom trossamfund för bikt eller enskild själavård.

Om det vid hemlig rumsavlyssning har kommit fram uppgifter om ett annat brott än det som legat till grund för beslutet om avlyssning, en form av s.k. överskottsinformation, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om sådant brott för vilket rumsavlyssning hade kunnat beviljas enligt ovan. Uppgifter under avlyssning om ett förestående brott får alltid användas för att förhindra brottet.

Frågor om hemlig rumsavlyssning prövas av domstol efter ansökan av åklagare. Tiden för ett tillstånd till avlyssning får inte överstiga en månad. En begäran om förlängning hanteras på samma sätt som den ursprungliga ansökan.

Lagen är tidsbegränsad och gäller enligt sin nuvarande lydelse till och med den 31 december 2013.

## Lag (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

Den 1 juli 2012 trädde lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet i kraft. Samtidigt upphörde vissa bestämmelser i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation om de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter som angår särskilda elektroniska meddelanden. Bestämmelserna ersattes dels av den nya lagen, dels av bestämmelser i rättegångsbalken som under vissa förutsättningar möjliggör hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i en förundersökning även om det inte finns någon som skäligen är misstänkt för brott. Syftet med den nya lagen har varit att stärka rättssäkerheten och integritetsskyddet vid inhämtning av övervakningsuppgifter.<sup>41</sup>

Enligt den nya lagen ska övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation få hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Inhämtning av uppgifter får också under samma förutsättningar ske beträffande brottslig verksamhet som innefattar vissa brott som oavsett föreskrivet straffminimum får anses vara särskilt allvarliga för rikets säkerhet, däribland spioneri och grov olovlig underrättelseverksamhet. Bestämmelsen som medger en sådan möjlighet är dock tidsbegränsad till utgången av år 2013.<sup>42</sup>

De övervakningsuppgifter som omfattas av lagen motsvarar väsentligen de som kan komma åt genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. En viktig begränsning jämfört med det sistnämnda tvångsmedlet är dock att, beträffande meddelanden, endast historiska uppgifter får hämtas in.<sup>43</sup>

Tiden för ett beslut får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, när det gäller tid som infaller efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet (se 5 §).

---

<sup>41</sup> Prop. 2011/12:55 s. 1.

<sup>42</sup> Prop. 2011/12:55 s. 84 f.

<sup>43</sup> SOU 2012:44 s. 629.

## Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål

Som framgått ovan kan polisen med hjälp av hemliga tvångsmedel få tillgång till uppgifter i data- och teletrafik. I praktiken är den möjligheten till viss del beroende av att uppgifterna har lagrats hos internet- och teleoperatören. Den 1 maj 2012 trädde vissa ändringar i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation i kraft som innebar en utökad skyldighet för leverantörer av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät att lagra trafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål (16 a–f §§).<sup>44</sup>

De uppgifter som ska lagras svarar – enkelt uttryckt – främst på frågorna om vem som kommunicerat med vem, när det skedde, var de som kommunicerade befann sig och vilken typ av kommunikation som användes. Uppgifterna får inte avslöja innehållet i en kommunikation.<sup>45</sup>

## Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel

I juni 2010 gavs en särskild utredare i uppdrag att utvärdera tillämpningen av lagen om hemlig rumsavlyssning, 2008 års utredningslag och preventivlagen samt analysera om det finns behov av en förändring av regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet. Syftet med uppdraget var att ta ställning till lagarnas fortsatta giltighet och därmed hur den framtida regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig och annan samhällsfarlig brottslighet borde utformas.<sup>46</sup> Utredningen antog namnet Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel (Ju 2010:08).

Genom beslut om tilläggsdirektiv fick utredningen i uppdrag att även analysera Säkerhetspolisens behov av att i underrättelseverksamhet kunna inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar vissa samhällsfarliga brott med ett lägre straffminimum än två års fängelse, analysera behovet av att kunna ge tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att

---

<sup>44</sup> Se direktiv 2006/24/EG om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät.

<sup>45</sup> Prop. 2010/11:46 s. 1.

<sup>46</sup> Dir 2010:62.

inom ramen för en förundersökning utreda vem som skäligen kan misstänkas för vissa samhällsfarliga brott med ett lägre straffvärde än fängelse i två år och ta ställning till om offentliga ombud bör medverka vid domstols prövning av tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.<sup>47</sup>

I juli 2012 redovisade utredningen uppdraget i betänkandet *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott* (SOU 2012:44). I betänkandet anges bl.a. att utredningens kartläggning av de ovan nämnda lagarnas tillämpning utgör underlag för slutsatsen att de bidragit till beaktansvärd nytta.<sup>48</sup> Enligt utredningen finns det ett starkt behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel vid förundersökningar avseende kontraterrorism, kontraspionage och författningsskydd. Vidare anges att det finns ett påtagligt behov för Säkerhetspolisen att även utom ramen för en förundersökning kunna använda vissa hemliga tvångsmedel för att förhindra brott.<sup>49</sup>

Enligt utredningen finns det skäl för en fortsatt särreglering av hemliga tvångsmedel beträffande viss brottslighet inom Säkerhetspolisens område. Utredningens bedömning är att en sådan reglering är såväl proportionerlig som rimlig och det föreslås därför att lagarna ska permanentas.

Utredningen har föreslagit vissa förändringar av lagarnas innehåll, bl.a. att hemlig rumsavlyssning ska få användas för spioneri av normalgraden och statsstyrt företagsspioneri samt vid försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet.<sup>50</sup> Vidare har utredningen föreslagit att det för vidtagande av preventiva tvångsmedel ska krävas att det finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet av visst slag (jfr nuvarande formulering "särskild anledning anta"). Förslaget innebär att risken inte behöver avse en konkretiserad gärning på det sätt som är fallet beträffande misstankerekvisitet enligt den nuvarande lagstiftningen.<sup>51</sup> Utredningen har också föreslagit att preventivlagens brottskatalog ska utvidgas så att den överensstämmer med den som finns i 2008 års utredningslag.

Slutligen kan nämnas att utredningen har föreslagit att lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de

<sup>47</sup> Dir 2012:9 jfr lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

<sup>48</sup> SOU 2012:44 s. 34 f.

<sup>49</sup> SOU 2012:44 s. 37 ff.

<sup>50</sup> Statsstyrt företagsspioneri innebär att en främmande makt bedriver spionage mot ett svenskt företag med avsikt att få tillgång till företagshemligheter. Detta kan skada svenska intressen eller rikets säkerhet. Till skillnad från spionage som syftar till att underminera ett lands säkerhet är företagsspioneriets motiv främst ekonomiskt och tekniskt. Statsstyrt företagsspioneri ligger under Säkerhetspolisens kontraspionageområde.

<sup>51</sup> SOU 2012:44 s. 39 ff.

brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska permanentas och att den ska avse de brott som i dag omfattas av 2008 års utredningslag (utom olovlig kårverksamhet).

### **Sammanfattningsvis om möjligheten att använda tvångsmedel vid konspirativt beteende**

Som framgår av redogörelsen ovan har Säkerhetspolisen försetts med särskilda möjligheter att använda tvångsmedel när det gäller brott mot Sveriges säkerhet. När frågan om förutsättningarna för tillämpningen av tvångsmedlen har behandlats har Säkerhetspolisens särskilda behov lyfts fram liksom de utredningssvårigheter som är förknippade med den brottslighet som myndigheten har i uppgift att förhindra och utreda, dvs. delvis samma skäl som nu anförs för en förändrad strafflagstiftning. Särskilt den s.k. preventivlagen syftade till att underlätta Säkerhetspolisens förbyggande arbete och tillgodose ett behov av åtgärder med hänsyn till det svåra utredningsläge som i allmänhet gäller vid samhällsfarlig brottslighet och som innebär att det ofta är svårt att konkretisera en brottsmisstanke. Preventivlagen har dock kritiserats för att inte uppfylla sitt syfte och är föremål för översyn.

Även om hemliga tvångsmedel kan underlätta för Säkerhetspolisen att utreda brottsligheten (och eventuellt även att förebygga den) har de ett begränsat användningsområde. Detta kan sägas gälla även med beaktande av föreliggande lagförslag. Som framgått är t.ex. möjligheten till hemlig rumsavlyssning starkt begränsad när det gäller brott mot Sveriges säkerhet. Även det förhållandet att aktörerna är mycket säkerhetsmedvetna har betydelse för vilket resultat som kan uppnås med hjälp av hemliga tvångsmedel. Inte sällan väljs t.ex. kommunikationssätt som är svåra att avlyssna vilket begränsar vilken information som kan utvinnas genom olika tvångsåtgärder. En annan omständighet som inskränker användbarheten av sådana hemliga tvångsmedel som tillgrips med stöd av preventivlagen är att åtgärderna måste vidtas inom en kortare tidsperiod, vanligtvis en eller ett par månader. Som framgått kan konspirativt beteende pågå under lång tid, ibland flera år, och varje händelse ske med relativt långa tidsmellanrum.

### 7.7.3 Andra möjliga åtgärder för att motverka otillåten underrättelseverksamhet

**Vår bedömning:** När en utlänning kan misstänkas ägna sig åt otillåten underrättelseverksamhet kan det finnas skäl att utvisa eller avvisa personen med stöd av utlänningslagen (2005:716) respektive lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Om det är fråga om en person som omfattas av Wienkonventionens bestämmelser kan han eller hon förklaras *persona non grata*. Dessa möjligheter att ingripa mot en befarad otillåten underrättelseverksamhet, som formellt inte förutsätter en konkret brottsmisstanke, bör vägas in vid bedömningen av behovet av en förändrad straffrättslig reglering.

Utöver möjligheterna att tillgripa tvångsmedel kan vissa andra åtgärder vidtas vid misstanke om att en person ägnar sig åt eller kan komma att ägna sig åt brottslighet enligt 19 kap. brottsbalken. Till exempel kan en utländsk person under vissa förutsättningar utvisas ur eller avvisas från landet. I följande avsnitt redogörs kortfattat för dessa och andra möjligheter som nuvarande lagstiftning medger.

#### Visering

Visering är ett tillstånd att resa in och vistas i Sverige under en viss kortare tid. Som utgångspunkt krävs visering för en utlänning som vill komma till Sverige om han eller hon inte har uppehållstillstånd eller har ställning som varaktigt bosatt här i landet. Kravet innebär en kontrollmöjlighet av utlänningars inresa i Sverige och Schengenområdet. Viseringsinstrumentet används i syfte att kontrollera och begränsa invandringen från vissa länder samt av säkerhetspolitiska skäl. Det har även förekommit att visering gentemot ett visst land har tillgripits i politiskt demonstrationssyfte.<sup>52</sup>

En utlänning kan enligt 3 kap. 1 § utlänningslagen beviljas visering (s.k. enhetlig visering) om han eller hon uppfyller vissa grundläggande krav som följer av Schengenkonventionen. Visering kan enligt bestämmelsen nekas om utlänningen kan anses äventyra den allmänna ordningen, rikets säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser. En beviljad enhetlig visering gäller under tre månader vid inresa och vistelse i Schengenstaterna,

<sup>52</sup> Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen, med kommentar, 9:e upplagan, 2010, s. 93.

oavsett vilken stat som har utfärdat den. I vissa fall kan en s.k. nationell visering beviljas, som endast ger tillstånd att resa in och vistas i Sverige (se 3 kap. 4 § utlänningslagen).

### **Möjligheten att utvisa en utlänning med stöd av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll**

Lagen om särskild utlänningskontroll syftar i första hand till att förhindra att terroristbrott utförs eller planeras i Sverige men ger också möjlighet att utvisa en person i andra fall av hot mot rikets säkerhet. Enligt 1 § får en utlänning utvisas ur landet om det

1. är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller
2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Lagen är förutsatt att tillämpas endast i mycket allvarliga fall och endast kvalificerade säkerhetsärenden faller in under den första punkten.<sup>53</sup> Det kan t.ex. vara fråga om ärenden som rör utläningar med starka kopplingar till organisationer som utövar våld och annan brottslighet för att uppnå politiska syften.<sup>54</sup>

Frågan om utvisning behandlas av Migrationsverket på ansökan av Säkerhetspolisen. Migrationsverkets beslut kan överklagas till regeringen. Ett beslut om utvisning ska förenas med ett förbud att återvända till Sverige. Om det finns ett beslut om utvisning, eller det är sannolikt att ett sådant kommer att meddelas, och det finns anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller hans eller hennes identitet är oklar, kan utlänningen tas i förvar eller ställas under uppsikt (se 8 § lagen om särskild utlänningskontroll).

För att möjliggöra en parlamentarisk kontroll av lagens tillämpning överlämnar regeringen varje år en redovisande skrivelse till riksdagen. Av skrivelsen för år 2012 framgår att lagen under perioden 1 juli 2011 till och med den 30 juni 2012 hade legat till grund för ett regeringsbeslut. Beslutet innebar avslag på ett överklagande av ett beslut om utvisning. Sedan år 2002 har lagen tillämpats vid sammanlagt 14 tillfällen.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Ang. innebörden av begreppet säkerhetsärende, se 1 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716).

<sup>54</sup> Prop. 2009/10:31 s. 290.

<sup>55</sup> Se skr 2012/13:43.



## Möjligheten att avvisa en utlänning med stöd av utlänningslagen (2005:716)

Enligt 8 kap. 2 § utlänningslagen kan en utlänning som på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige avvisas från landet. Bestämmelsen möjliggör en individuell utlänningskontroll i form av avvisning i anslutning till inresan och därefter, dock inte senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter utlänningens ankomst till landet (se 8 kap. 5 § utlänningslagen). Enligt de ursprungliga förarbetena till utlänningslagen bör det vara tillräckligt att det föreligger objektivt grundade och påtagliga misstankar om nu avsedd brottslig verksamhet.<sup>56</sup>

Om det är sannolikt att personen i fråga kommer att avvisas från landet kan han eller hon tas i förvar eller hållas under uppsikt i avvaktan på avvisning (se 10 kap. 1 § och 6 § utlänningslagen).

En fråga om avvisning kan prövas antingen av Migrationsverket eller av polismyndigheten. Om polismyndigheten vid sin prövning anser att det är tveksamt om utlänningen ska avvisas ska ärendet överlämnas till Migrationsverket (se 8 kap. 4 § utlänningslagen). Beslut om förvar fattas enligt 10 kap. 12 § utlänningslagen av handläggande myndighet.

Enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 får ett uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som rest in i landet om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att bedriva spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller något annat nordiskt land. Det gäller dock inte om utlänningen har vistats här i landet mer än tre år med uppehållstillstånd (tredje stycket). Enligt 4 § ska hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället vid bedömningen om uppehållstillståndet ska återkallas.

---

<sup>56</sup> Se SOU 1951:42 s. 193.

### Möjligheten att förklara en utländsk diplomat *persona non grata* m.m.

En underrättelseofficer som verkar under diplomatisk täckbefattning omfattas av Wienkonventionens bestämmelser om immunitet.<sup>57</sup> Det innebär att en sådan person har straffrättslig immunitet och därför inte kan ställas till ansvar för brott här i riket eller underkastas någon form av anhållande eller frihetsberövande (se bl.a. artiklarna 29 och 31 i konventionen). Immuniteten balanseras dock av en skyldighet att iaktta värdstatens lagar och författningar (artikel 41).

Diplomatiska förbindelser sker med ömsesidigt samtycke. Den mottagande staten ska således lämna sitt godkännande till förbindelsen och kan vidta åtgärder för att en diplomat ska entledigas.

En närmare redogörelse för diplomatiska befattningshavares ställning lämnas ovan i avsnitt 2.2.

#### *Persona grata* m.m.

Inför att en person ska komma till Sverige för att verka som beskickningschef här i landet ska den sändande staten förvissa sig om att Sverige är beredd att ta emot personen i fråga som sändebud för det aktuella landet (*persona grata*). Sverige kan som mottagande stat vägra att bevilja s.k. agremang utan att redovisa några skäl för det (se artikel 4 i Wienkonventionen). En beskickningschef anses ha tillträtt sin befattning i den mottagande staten när han överlämnat sina kreditivbrev. Kreditivbreven är en form av behörighetshandling som visar att personen i fråga är utsedd att representera den sändande staten.

Enligt artikel 10 i konventionen ska den mottagande staten underrättas bl.a. om utseende av beskickningsmedlem, om hans ankomst eller slutliga avresa eller entledigande från tjänsten vid beskickningen. Detsamma gäller för uppgifter om ankomst och avresa för personer som ingår i beskickningsmedlems familj.

---

<sup>57</sup> Se konventionen om diplomatiska förbindelser från den 18 april 1961 (SÖ 1967:1), 2 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och 2 kap. 7 § brottsbalken. Se även konventionen om konsulära förbindelser från den 24 april 1963.

*Hävande av immunitet*

Om ett mer allvarligt brott har begåtts av en person som har diplomatisk immunitet kan värdlandet vända sig till den sändande staten och begära att immuniteten hävs så att diplomaten kan ställas inför rätta. Det är brukligt att den sändande staten i en sådan situation återkallar den diplomatiska företrädaren.

*Persona non grata-förklaring*<sup>58</sup>

När en diplomat har handlat i strid med Wienkonventionens bestämmelser kan värdlandet förklara honom eller henne icke önskvärd (*persona non grata*). En sådan rätt följer av artikel 9 i Wienkonventionen. Där anges att den mottagande staten, när som helst och utan att redovisa några skäl för det, kan underrätta den sändande staten om att beskickningschefen eller annan beskickningsmedlem är *persona non grata*. I ett sådant fall ska den sändande staten antingen återkalla personen i fråga eller entlediga honom eller henne från sin tjänst. Det är möjligt att förklara en *persona non grata* redan före ankomsten till den mottagande staten.

Att förklara en diplomat icke önskvärd i landet är en allvarlig åtgärd och stater är i regel ovilliga att använda sig av möjligheten såvida en diplomats handlande inte innefattar ett grovt åsidosättande av hans eller hennes skyldigheter. Staten vinnlägger sig vanligtvis om att ha tillräckliga bevis innan en diplomat som är misstänkt för att ha begått handlingar som är oförenliga med den diplomatiska statusen förklaras *persona non grata*. En *persona non grata* förklaring innebär i praktiken att personen i fråga blir utestängd från alla de länder som Sverige samarbetar och utbyter information med.

Även om det inte är en formell förutsättning för en *persona non grata*-förklaring utgör det faktum att en diplomat har brutit mot en straffrättslig bestämmelse i praktiken en tungt vägande omständighet vid bedömning av om det finns tillräckliga skäl för en sådan förklaring. Som angetts finns en skyldighet att följa värdlandets lagar enligt Wienkonventionens bestämmelser.

I sammanhanget kan även nämnas att det finns lindrigare och mer informella åtgärder som kan vidtas när en person med diplomatisk immunitet begår en oönskad och eventuellt olaglig handling.

---

<sup>58</sup> Avsnittet bygger på Mahmoudi mfl., Sverige och folkrätt, 4:e upplagan, 2011, s. 117 ff.

Till exempel kan chefen för Säkerhetspolisen på uppdrag av regeringen föra ett samtal om saken med representanter för den främmande makten. Även denna typ av åtgärder syftar till att markera att förfarandet är oacceptabelt och leder i regel till att den aktuella personen får lämna landet.

### Informationsåtgärder

En del av polisens brottsförebyggande arbete består i olika informationsåtgärder. Genom att lämna allmän information till personer som på grund av sitt arbete eller av annat skäl skulle kunna komma att kontaktas av en främmande makts underrättelsetjänst kan man skapa en medvetenhet och vaksamhet hos dessa personer, som innebär att t.ex. en värningsprocess försvåras (se ovan). Även då det finns skäl att misstänka att en person har inlett kontakter med en främmande underrättelsetjänst kan direkt information till personen i fråga ha betydelse för att förebygga eller avbryta brottsligheten.

Enligt uppgift från Säkerhetspolisen utgör informationsspridning och kontakter med personer som innehar känslig information en viktig del av myndighetens preventiva arbete. Säkerhetspolisen har förklarat att informationsåtgärder kan utgöra ett effektivt medel för att förebygga olovlig underrättelseverksamhet men samtidigt angett att sådana åtgärder endast har betydelse under en begränsad del av händelseförloppet och innan en person har låtit sig värvas som agent.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> En viktig del i arbetet med att förebygga och avslöja spioneri och olovlig underrättelseverksamhet är att leta efter hittills okända underrättelseaktiviteter. En av metoderna som används kallas omvänd målsökning. Säkerhetspolisen identifierar skyddsvärda verksamheter i det svenska samhället som skulle kunna vara föremål för intresse från andra länders underrättelsetjänster. Sårbarheten hos dessa verksamheter minskar genom att Säkerhetspolisen bygger kontaktnät och informerar om underrättelsehot och riskerna för att verksamheten blir utsatt för spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet.

#### 7.7.4 Olika spaningsåtgärder för att upptäcka (och motverka) otillåten underrättelseverksamhet

**Vår bedömning:** För den nu aktuella brottsligheten gäller särskilda regler och principer för polisens spaningsmetoder bl.a. i syfte att underlätta Säkerhetspolisens brottsförebyggande och brottsutredande arbete. Betydelsen av dessa åtgärder när det gäller möjligheten att upptäcka och motverka otillåten underrättelseverksamhet bör vägas in vid bedömningen av behovet av en utvidgad kriminalisering.

I den polisiära underrättelseverksamheten inhämtas och inkommer upplysningar på olika sätt, bl.a. genom vidtagande av olika spaningsåtgärder. Spaningsåtgärderna kan bestå i olika slags hemliga tvångsmedel (se ovan avsnitt 7.7.2) men kan också avse andra spaningsmetoder såsom signalspaning, provokativa åtgärder, användning av s.k. källor (dvs. privatpersoner) och olika slag av tekniska spaningsmetoder.<sup>60</sup> I det följande redovisas vad signalspaning innebär och vilka rättsliga förutsättningar som gäller för spaningsåtgärden samt några andra spaningsformer som förekommer vid nu aktuell brottslighet. Redovisningen är inte uttömmande utan lämnas för att ge en bild av hur information om en otillåten underrättelseverksamhet kan komma Säkerhetspolisen tillhanda.

#### Signalspaning

Signalspaning är en metod för att inhämta signaler i etern och i kabel. Signalspaning regleras i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (härefter signalspaningslagen).

I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet anges försvarsunderrättelseverksamhetens uppgifter. Där framgår att försvarsunderrättelseverksamhet ska bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet, samt att verksamheten endast får avse utländska förhållanden. Regeringen ska bestämma försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning. Inom ramen för denna inriktning får de myndigheter som regeringen bestämmer ange en närmare inriktning av verksamheten (1 §). I 4 § anges att det inom försvars-

---

<sup>60</sup> Se SOU 2010:103 s. 128, 164 och 231.

underrättelseverksamhet inte får vidtas uppgifter som syftar till att lösa uppgifter som ligger inom ramen för polisens eller andra myndigheters brottsförebyggande eller brottsbekämpande verksamhet. Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser får dock de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet lämna stöd till andra myndigheters brottsbekämpande eller brottsförebyggande verksamhet.

Signalspaning utförs av Försvarets radioanstalt (FRA) efter angivande av inriktning av regeringen, Regeringskansliet, Försvarmakten, Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen.<sup>61</sup> Inhämtningen får endast ske för vissa i lagen särskilt angivna ändamål, bl.a. för att kartlägga yttre militära hot mot landet, allvarliga yttre hot mot samhällets infrastrukturer eller främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen (se 1 § signalspaningslagen).

Gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamhet och den brottsbekämpande verksamheten är inte helt tydlig och saken har behandlats i olika sammanhang. Regeringen har betonat att försvarsunderrättelseverksamhet inte utgör en brottsbekämpande verksamhet och att den inte får innefatta förfaranden i samband med förundersökning (jfr ovan och 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet). Det är alltså inte möjligt för FRA att bistå polisen med signalspaning inom ramen för en förundersökning. I samband med en förundersökning är de brottsbekämpande myndigheterna istället hänvisade att använda sådana hemliga tvångsmedel som regleras i rättegångsbalken (se ovan).<sup>62</sup>

Inhämtningen får ske i såväl etern som i tråd, men får inte avse signaler mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige. Inhämtningen som sker i tråd får endast avse signaler som förs över Sveriges gräns i tråd som ägs av en operatör. Inhämtningen ska ske automatiserat med hjälp av sökbegrepp. En inriktning av signalspaningen får inte avse endast en viss fysisk person.

Tillstånd till signalspaning lämnas av Försvarsunderrättelsesdomstolen efter ansökan av FRA. Ett tillstånd får ges för högst sex månader i taget. En möjlighet finns också för FRA att fatta beslut i särskilt brådskande fall.

---

<sup>61</sup> Säkerhetspolisen och Försvarmaktens möjlighet att ange inriktning tillkom genom en lagändring den 1 januari 2013, se SFS 2012:801, prop. 2011/12:179, bet. 2012/13:JuU7 och rskr 2012/13:61.

<sup>62</sup> Prop. 2006/07:63 sid. 43 ff. och sid. 108 samt SOU 2009:66 sid. 64 f och s. 106.

## Andra spaningsmetoder

I arbetet med att upptäcka och beivra brott är det ibland nödvändigt att använda särskilda arbetsmetoder inom ramen för en dold spanings- och utredningsverksamhet. Det kan t.ex. vara fråga om s.k. infiltration, provokativa åtgärder och användning av tekniska spaningshjälpmedel (t.ex. s.k. pejling). För Säkerhetspolisens del är också användningen av källor, dvs. enskilda personer, av stor betydelse.

Flera av de spaningsmetoder som polisen använder är inte särskilt reglerade utan vidtas med stöd av de allmänna befogenheterna i bl.a. polislagen (1984:387). Den s.k. Polismetodutredningen har lämnat förslag till lagreglering av vissa särskilda spaningsmetoder i sitt slutbetänkande, *Särskilda spaningsmetoder* (SOU 2010:103). Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### 7.7.5 Dold underrättelseverksamhet med hemliga eller konspirativa metoder förekommer i en omfattning som är betydande

**Vår bedömning:** Utredningens underlag ger stöd för slutsatsen att dold underrättelseverksamhet med hemliga eller konspirativa metoder förekommer i Sverige mot svenska intressen i en omfattning som kan sägas vara betydande.

I följande avsnitt redovisas utredningens bedömning av omfattningen av dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder. Frågan har betydelse för bedömningen av om det finns tillräckliga skäl för en utvidgad kriminalisering. Om konstaterade problem och brister i lagstiftningen (se ovan avsnitt 7.7.1) i praktiken inte utgör ett problem av någon omfattning kan det ifrågasättas om en utvidgning av det straffbara området är befogad.

Med hänsyn till den sekretess som råder på området kan redovisningen inte ske med någon närmare exakthet eller göras detaljerad.

Enligt Säkerhetspolisen är spioneribrotten, på grund av de säkerhetsmedvetna aktörerna och brottslighetens särskilda former, de svåraste brotten att utreda för det svenska polisväsendet. Det är också av betydelse i sammanhanget att brotten i praktiken aldrig kommer till polisens kännedom genom en polisanmälan.

Enligt uppgift i Säkerhetspolisens verksamhetsberättelse för år 2011 har ungefär 15 länder underrättelsepersonal stationerad i Sverige.<sup>63</sup> Andra länder bedriver underrättelseverksamhet genom resande personal som vistas tillfälligt i Sverige. Under den senaste 20-årsperioden har Säkerhetspolisen enligt egen uppgift observerat belagd eller misstänkt otillåten underrättelseverksamhet från ungefär 50 länder. I cirka hälften av fallen är det i första hand fråga om s.k. flyktingspionage, i vissa fall i kombination med annan otillåten underrättelseverksamhet.

Enligt Säkerhetspolisen innehar många – men långt ifrån alla – underrättelseofficerare sådana befattningar vid sina länders officiella representationer som innebär en diplomatisk täckmantel. Säkerhetspolisen känner emellertid även till underrättelseofficerare och underrättelseaktiviteter som utgår från företag, nyhetsbyråer, flygbolag, religiösa samfund m.m. Underrättelseofficerare kan också ”gömma sig” i inresande delegationer eller uppträda som studenter, gästforskare och praktikanter.

Enligt Säkerhetspolisen pågår underrättelseverksamheten dagligen och i en betydande omfattning. Det finns ett relativt stort antal oanmälda men av Säkerhetspolisen identifierade underrättelseofficerare i Sverige. Både när det gäller antalet underrättelseofficerare och omfattningen av den otillåtna underrättelseverksamheten finns dock ett betydande mörkertal.

Säkerhetspolisen har för utredningen redovisat att all otillåten underrättelseverksamhet innefattar konspirationer i olika former för att hålla verksamheten dold. Det konspirativa beteendet har angetts vara en inneboende del av spionaget.

Säkerhetspolisen har presenterat underlag för en kvantifiering av företeelsen främmande underrättelseverksamhet som sker hemligen eller med konspirativa metoder. Den slutsats som kan dras av uppgifterna i underlaget är att antalet personer som kan misstänkas ägna sig åt brottslighet som faller under 19 kap. brottsbalken är relativt stort. Antalet individer som kan misstänkas utöva brott eller planera att utöva ett brott mot Sveriges säkerhet uppgår enligt Säkerhetspolisen till flera hundra. När det gäller antalet individer som har kontakt med främmande makts underrättelsetjänst, är utsatta för misstänkta värvningsförsök eller utsatta för främmande underrättelsetjänsts indirekta eller direkta intresse är det enligt Säkerhetspolisen fråga om flera tusen.

---

<sup>63</sup> [www.sakerhetspolisen.se](http://www.sakerhetspolisen.se)



Av betydelse när det gäller spioneri är inte enbart omfattningen räknat i antalet misstänkta eller utredda brott utan även omfattningen av skador som orsakas av brottsligheten. Ett enda spioneribrott kan orsaka mycket stora skador för rikets säkerhet, både i kvalitativt och kvantitativt avseende. Om t.ex. en agent delger främmande makt stora delar av en försvarsgrens fortifikationer (befästningar) kan hela försvaret av riket vara i fara i händelse av krig. Ett spionage mot en teleoperatör skulle kunna innebära att en främmande makt skaffar sig teknisk möjlighet att avlyssna statens telekommunikationer.

*Sammanfattningsvis* ger Säkerhetspolisens uppgifter fog för slutsatsen att dold underrättelseverksamhet med hemliga eller konspirativa metoder förekommer i en omfattning som kan sägas vara betydande. Säkerhetspolisen och Försvarsmakten observerar varje år åtskilliga fall av misstänkt otillåten underrättelseverksamhet från olika länders sida som kan hota svenska intressen. Problemet är enligt vår mening av sådan omfattning att det talar för en förändring av den straffrättsliga lagstiftningen.

#### 7.7.6 Skyddsintresset väger tungt och talar för en heltäckande kriminalisering

**Vår bedömning:** En kriminalisering syftar till att skydda Sveriges säkerhet. Eftersom det är fråga om ett skyddsintresse av uppenbart stor vikt är en relativt tilltagen skyddszon motiverad. Det innebär att det kan finnas skäl att kriminalisera handlingar som har ett visst avstånd till skyddsintresset och som på ett indirekt sätt kan hota det.

Som framgått har Säkerhetspolisen kunnat belägga att det förekommer otillåten underrättelseverksamhet mot Sverige som det med hänsyn till verksamhetens former och den nuvarande lagstiftningens utformning är svårt att ingripa mot. Verksamheten bedöms förekomma i en i sammanhanget betydande omfattning.

Även om det inte i alla fall är möjligt att närmare slå fast verksamhetens inriktning, eller i vilken utsträckning den har lett till att känslig information kommit i orätta händer, kan förhållandet i sig sägas innebära en risk för skada för svenska intressen genom att det möjliggör för främmande makt att komma över sådan information.

Verksamheten utgör enligt vår bedömning en straffvärd gärning och ett hot mot Sveriges säkerhet.

En förändring av lagen skulle syfta till att stärka skyddet för rikets säkerhet. Skyddsintresset är av uppenbart stor vikt och avser förhållanden av grundläggande betydelse för hela det svenska samhället. I den mån det är möjligt att rangordna olika skyddsintressen anses det, tillsammans med mänskligt liv, utgöra det högsta värdet.<sup>64</sup>

Skyddsintressets särskilda vikt medför att höga krav måste ställas när det gäller en effektiv och ändamålsenlig strafflagstiftning. Det är viktigt att det finns goda möjligheter att förhindra att skada uppstår och att lagstiftningen fångar upp straffvärda förfaranden som kan hota skyddsintresset. Med hänsyn härtill kan en förhållandevis långtgående och heltäckande strafflagstiftning vara motiverad. Skyddsintressets värde utgör skäl för att överväga en kriminalisering även av sådana gärningar som är mer avlägsna i förhållande till en direkt kränkning av skyddsintresset. Det kan t.ex. vara motiverat att kriminalisera gärningar som fullbordade brott, trots att de närmast utgör förstadier till spioneri, i syfte att kunna ingripa så tidigt som möjligt för att undvika den oönskade effekten och för att tillförsäkra intressena en tillräcklig skyddszon.<sup>65</sup>

Den verksamhet som nu är aktuell innebär i sig inte en direkt kränkning av skyddsintresset. I stället innebär den en form av förberedelse eller hjälpmedel för att uppnå en sådan kränkning. På så sätt kan den på ovan nämnt sätt sägas befinna sig på visst avstånd från skyddsintresset och utgöra ett förstadie till brott. Skyddsintressets värde innebär att en sådan kriminalisering kan vara motive-rad. Vi återkommer i avsnitten 7.8.2 och 7.8.3 till frågan om vilka förfaranden som bör omfattas av det straffbara området och kravet på närhet till skyddsintresset.

---

<sup>64</sup> Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2010, s. 56.

<sup>65</sup> Se bl.a. Asp m.fl., a.a., s. 57 ff., och Ds 2007:13 s. 107 f.

### 7.7.7 Andra intressen kan tala mot en utvidgning av det straffbara området

**Vår bedömning:** En utvidgning av det straffrättsliga området kan påverka vissa grundläggande fri- och rättigheter, t.ex. yttrande- och informationsfriheten samt skyddet för privatlivet. Intresset av att så långt det är möjligt lämna dessa fri- och rättigheter oinskränkta måste vägas in vid bedömningen av om den straffrättsliga regleringen bör förändras.

I avsnitt 7.6.1 har vi konstaterat att en kriminalisering endast bör vidtas när det bedöms som nödvändigt och när andra åtgärder inte är möjliga att vidta för att uppnå samma resultat. Det beror bl.a. på att en kriminalisering kan inskränka medborgarnas friheter i olika avseenden. När en utvidgad strafflagstiftning övervägs finns det skäl att ställa sig frågan om åtgärden framstår som proportionerlig i förhållande till sitt ändamål och de motstående intressen som kan finnas. För att rätt kunna bedöma proportionaliteten av en viss åtgärd krävs kännedom både om behovet och de positiva effekterna av åtgärden i fråga och om de motstående intressena och åtgärdernas negativa effekter för dessa.<sup>66</sup>

I följande avsnitt behandlas vissa grundläggande fri- och rättigheter som skulle kunna påverkas negativt av en utvidgad strafflagstiftning och som således representerar intressen som kan tala mot en alltför heltäckande och långtgående strafflagstiftning.

#### Europakonventionen

Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har inkorporerats i svensk rätt och gäller som svensk lag. I konventionens artikel 8 anges att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får under vissa förutsättningar inskränkas om det sker med stöd av lag och är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle (artikel 8.2). Exempel på hänsyn som kan göra en inskränkning nödvändig är behovet av att slå vakt om statens säkerhet, förebygga brott och värna folkhälsan.

<sup>66</sup> Integritetsskyddskommitténs delbetänkande *Skyddet för den personliga integriteten* (SOU 2007:22), del I, s. 449.

Rätten till skydd för privatlivet är mångfacetterad och omfattar skydd mot en mängd åtgärder och företeelser. På ett övergripande plan anses skyddet emellertid innebära att varje person ska ha en rätt att utvecklas i förhållande till andra människor utan inblandning från utomstående. Artikel 9 innefattar alltså en rätt att bli lämnad i fred. Denna rätt innebär ett skydd mot att bli fotograferad eller avlyssnad och att få fotografier, filmer eller ljudinspelningar av privat karaktär publicerade eller använda i ovidkommande syften.<sup>67</sup>

Vissa rättigheter som berör privatlivet skyddas även i andra artiklar i konventionen, t.ex. artikel 9 som avser friheten att utöva sin religion. Även artikel 10 kan sägas beröra privatlivet. I artikeln stadgas att var och en har rätt till yttrandefrihet. Det innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.

Konventionen medger att yttrandefriheten inskränks om det sker inom snäva gränser och är grundat på övertygande skäl. Enligt artikel 10.2 kan en inskränkning av yttrandefriheten vara godtagbar om den anges i lag och sker för att tillgodose något av ändamålen som räknas upp i artikeln, däribland statens säkerhet och den territoriella integriteten. Dessutom måste det vara fråga om en inskränkning som är nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose något av de uppräknade ändamålen.

### Regeringsformen

Flera grundläggande fri- och rättigheter är lagfästa även i regeringsformen (RF). Utgångspunkten för fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen är att det gäller för svenska medborgare. Samtidigt tillerkänns även andra personer här i riket ett betydande skydd. Till sin omfattning är detta skydd – med några få undantag – närmast identiskt med det skydd som svenska medborgare har. Skillnaden är att grundlagsskyddet är svagare än för svenska medborgare genom att flera av fri- och rättigheterna kan begränsas genom särskilda föreskrifter i lag (se 2 kap. 25 § RF).<sup>68</sup>

I 1 kap. 2 § RF finns ett stadgande som ger uttryck för vissa särskilt viktiga mål för den samhälleliga verksamheten men som inte grundar några rättigheter för enskilda. I bestämmelsen anges bl.a.

---

<sup>67</sup> SOU 2008:3 s. 74 ff och s. 81.

<sup>68</sup> Prop. 2009/10:80 s. 149.

att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare uttalas att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

De rättsligt bindande rättigheterna har samlats i 2 kap. RF. I 2 kap. 1 § anges bl.a. att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet och informationsfrihet. Yttrandefrihet definieras i bestämmelsen som frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfrihet avser en frihet att inhämta och ta emot upplysningar som att i övrigt ta del av andras yttranden.

Nämnda fri- och rättigheter får emellertid med stöd av 2 kap. 20 § RF begränsas genom lag om det sker för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får enligt 2 kap. 21 § RF aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. I 2 kap. 23 § RF anges att yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet eller förebyggandet och beivrandet av brott.

## Vår bedömning

Av redogörelsen ovan framgår att grundläggande fri- och rättigheter i vissa fall kan inskränkas om det finns tungt vägande skäl för det. Bland annat Integritetsskyddskommittén har understrukit vikten av att en proportionalitetsbedömning alltid görs när ett lagförslag som kan ha integritetsinskränkande inslag övervägs samt av att det sker en tydlig redovisning av analysen i förarbetena.<sup>69</sup>

Vi har i avsnitt 7.7.6 slagit fast att de intressen som skyddas av straffbestämmelserna i 19 kap. brottsbalken väger tungt. För vår del är det aktuellt att ta ställning till om det skydd som dessa tungt vägande intressen har genom den nuvarande regleringen är tillräckligt eller om det krävs en förändring innebärande en utvidgning av det straffbara området. Om en sådan utvidgning även innebär en inskränkning av någon grundläggande fri- och rättighet ska alltså en proportionalitetsprincip tillämpas vid bedömningen av om åtgärden har tillräckliga skäl för sig. Vi återkommer till frågan i avsnitt 7.9.8.

---

<sup>69</sup> SOU 2007:22 s. 449.

### 7.7.8 Vår slutsats: Det finns behov av en förändrad straffrättslig reglering

**Vår bedömning:** Med hänsyn till att otillåten underrättelseverksamhet utgör ett hot mot Sveriges säkerhet men ändå kan ske i vissa former i en betydande omfattning utan att det i praktiken är möjligt att ingripa mot verksamheten, kan det med fog hävdas att den nuvarande strafflagstiftningen inte innebär ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet. Det finns även underlag för påståendet att den nuvarande ordningen inte innebär tillräckliga möjligheter att ingripa mot förfaranden som föregår ett spioneribrott. Det finns därför skäl att överväga en förändring av lagstiftningen som gör den mer träffsäker och som ökar möjligheten att ingripa tidigare i en händelsekedja för att utöka skyddet för Sveriges säkerhet.

Inom Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Åklagarmyndigheten finns en omfattande kunskap om och erfarenhet av olika former av otillåten underrättelseverksamhet. Myndigheterna har med hänvisning till verkliga fall beskrivit hur främmande makt kan antas bedriva otillåten underrättelseverksamhet mot grundläggande svenska intressen. Vi har i avsnitt 7.7.5 konstaterat att sådan verksamhet förekommer i en omfattning som är betydande.

Av det underlag som har presenterats för utredningen framgår att viss underrättelseverksamhet sker med hemliga eller konspirativa metoder, vilket innebär att verksamheten är svårupptäckt och att det i praktiken är svårt att fullt ut klarlägga vilka uppgifter som hanteras, har hanterats eller som man avser att hantera. Metoderna kan liknas vid ett skyddande skal inom vilket den brottsliga verksamheten kan ske utan att den är möjlig att avslöja, eller vid ett effektivt brottsverktyg som möjliggör genomförandet av brottsplanen. Det har också framgått att otillåten underrättelseverksamhet i regel innefattar ett omfattande och tidsutdraget planerings- och förberedelsearbete. Även denna del av verksamheten kan vara förenad med olika hemliga eller konspirativa metoder.

Det är när det gäller i stort sett all brottslighet rimligt att anta att en gärningsman är kreativ vid planeringen och utförandet av brottet och att han eller hon anstränger sig för att finna sätt att undgå upptäckt. I viss utsträckning kan det hävdas att det utgör en uppgift för de brottsbekämpande myndigheterna att med hjälp av

olika arbetsformer och arbetsverktyg finna vägar att avslöja dessa metoder och den bakomliggande brottsligheten. Det är alltså inte givet att det problem som nu har påtalats ska avhjälpas genom en förändrad strafflagstiftning. Som framgått har bl.a. Säkerhetspolisen getts särskilda möjligheter att med stöd i lag vidta olika tvångsåtgärder för att förhindra och utreda brott mot Sveriges säkerhet. Inom ramen för ett annat utredningsuppdrag har övervägts om lagstiftningen behöver förändras för att bättre tillgodose Säkerhetspolisens behov. De förslag som den utredningen har lett till har redovisats i avsnitt 7.7.2.

Enligt vår mening bör den straffrättsliga regleringen ha en utformning som innebär att den på ett effektivt och ändamålsenligt sätt träffar de straffvärda förfaranden som kan hota det aktuella skyddsintresset. Om det finns uppenbara sätt att kringgå en straffbestämmelse, t.ex. genom att tillämpa särskilda försiktighetsmetoder, kan straffbestämmelserna knappast sägas leva upp till det kravet. Ett problem med den nuvarande lagstiftningen är också att vissa straffvärda förfaranden faller utanför det kriminaliserade området. Det är fråga om förstadier till spioneri eller annan otillåten underrättelseverksamhet som inte omfattas av någon osjälvsständig brottsform.

Sammanfattningsvis kan sägas att vår analys har gett vid handen att de problem och brister som den nuvarande regleringen är förenad med i huvudsak utgörs av att det straffsanktionerade området inte är tillräckligt omfattande. Det innebär att i och för sig straffvärda förfaranden som kan hota Sveriges säkerhet inte är förenade med ett straffhot och faller utanför det straffbara området. Våra övriga förslag, eller de ändringar som eventuellt kan ske i lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, innebär inte att denna brist i lagstiftningen åtgärdas.

Det förhållandet att det förekommer olika former av otillåten underrättelseverksamhet mot grundläggande svenska intressen, som observeras av Säkerhetspolisen och Försvarsmakten men som myndigheterna saknar möjlighet att ingripa mot utgör ett allvarligt problem. Det är också stötande att åtgärder som typiskt sett vidtas som förberedelser till brott mot Sveriges säkerhet kan ske straffritt. Med hänsyn till att brotten mot Sveriges säkerhet avser att skydda intressen av särskild vikt, och till den omfattande och irreparabla skada som kan uppstå vid ett fullbordat brott, är det angeläget att det finns goda möjligheter att i tid ingripa mot en verksamhet som kan hota dessa intressen.

I 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken kriminaliseras i dag verksamhet för anskaffande av uppgifter som det kan skada en främmande makts säkerhet att en annan främmande makt känner till. Motsvarande bestämmelse saknas för olovlig underrättelseverksamhet som kan hota Sveriges säkerhet. Det kan tyckas anmärkningsvärt att den nuvarande regleringen synes innebära större möjligheter att ingripa mot otillåten underrättelseverksamhet som kan hota ett annat lands säkerhet, än när det är fråga om samma typ av verksamhet som riktar sig mot svenska intressen. Straffbestämmelsen i 10 § första stycket visar också att en kriminalisering av verksamhet som syftar till anskaffande av känsliga uppgifter i och för sig inte är främmande för den svenska rättsordningen.

En förändring av den straffrättsliga regleringen skulle i första hand ha ett preventivt syfte. Som framgått av vår redogörelse finns det redan i dag en rad lagfästa åtgärder som kan vidtas när det finns anledning att misstänka att det pågår en otillåten underrättelseverksamhet, varav ett antal inte förutsätter en konkret brottsmisstanke. Även olika former av informativa åtgärder kan vidtas som har en preventiv betydelse. Dessa åtgärder kan emellertid inte antas leda till en lösning av det beskrivna problemet eller anses innebära ett tillräckligt skydd av det skyddsvärda intresset, Sveriges säkerhet. Även med beaktande av alternativa åtgärder framstår det enligt vår bedömning som berättigat att överväga en förändring av den straffrättsliga lagstiftningen som förstärker skyddet för Sveriges säkerhet.

De förfaranden som skulle omfattas av en kriminalisering utförs i allmänhet av resursstarka ”professionella” aktörer. I regel har de en gedigen kunskap om det svenska systemet och är specialutbildade för uppdraget. Vidare använder de särskilda metoder och teknik för att nå framgång. Enligt vår mening bör den straffrättsliga regleringen utformas även med beaktande av dessa förhållanden. För att det i nu aktuellt sammanhang ska vara möjligt att tala om en effektiv strafflagstiftning måste den innebära möjligheter att ingripa mot straffvärda förfaranden trots nämnda förhållanden.

Den nuvarande ordningen är mycket resurskrävande. Säkerhetspolisen och den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten lägger ned stora resurser i tid och pengar för att på olika sätt försöka motverka den brottslighet som döljs genom konspirativa åtgärder. En misstanke om spioneri kan generera arbete i flera år för myndigheterna. Trots nedlagda arbetsinsatser, och trots en stark övertygelse



om att brott begås, eller är på väg att begås, är det sällan möjligt att finna tillräcklig bevisning för åtal.

Enligt vår mening innehåller den nuvarande lagstiftningen en brist som bör botas. Bristen består i att det saknas en straffbestämmelse som riktar in sig mot verksamhet som kan leda fram till, eller är förenad med, spioneri och som innebär möjligheter att ingripa tidigare i ett händelseförlopp. Av naturliga skäl skulle ett sådant brott ha ett lägre straffvärde än t.ex. spioneri.

Frågan om hur en sådan straffbestämmelse kan och bör utformas behandlas i nästa avsnitt.

## **7.8 Hur kan och bör behovet av en förändrad straffrättslig reglering tillgodoses?**

Vi har i föregående avsnitt konstaterat att det finns behov av en förändrad straffrättslig reglering. En fråga som återstår att överväga, och som vi behandlar i följande avsnitt, är hur en sådan förändring kan och bör ske.

### **7.8.1 Allmänna utgångspunkter**

I våra överväganden har vi beaktat de grundläggande principer för kriminalisering som redovisas i avsnitt 7.6.1 och funnit att de flesta av dessa är uppfyllda. Frågan om avgränsning och effektivitet kvarstår emellertid att behandla (se nedan avsnitt 7.8.3). Resursfrågan återkommer vi till i vår konsekvensanalys. När vi har övervägt hur en förändring bör ske har legalitetsprincipen, konformitetsprincipen och skuldprincipen varit styrande (se ovan avsnitt). Det innebär bl.a. att vi har eftersträvat en lagstiftning som är väl avgränsad och enkel att förstå. Tillämpningsområdet ska vara klart och entydigt så att den enskilde kan förutse när och hur hon eller han kan bli föremål för straffansvar.

En annan viktig utgångspunkt har varit att den straffrättsliga förändringen – som innebär en utvidgning av det kriminaliserade området – inte ska vara större än vad som är nödvändigt för att tillgodose förändringsbehovet och för att uppnå det eftersträlvade syftet. Kriminaliseringen ska begränsas till verkligt straffvärda förfaranden och endast drabba den som uppvisat skuld. Det är viktigt att lagstiftningen uppfattas som rättvis och proportionerlig.

### 7.8.2 Det övergripande syftet med en förändring av den straffrättsliga regleringen

**Vår slutsats:** Förändringen av strafflagstiftningen ska ske för att förstärka skyddet för Sveriges säkerhet och innebära att dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder under vissa förutsättningar omfattas av det straffbara området.

Syftet med förändringen är att åstadkomma ett mer effektivt och ändamålsenligt skydd mot främmande makts dolda underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder. Vi har i avsnitt 7.7.6 konstaterat att sådan underrättelseverksamhet är straffvärd och innebär ett hot mot Sveriges säkerhet. En förändring skulle således innebära ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet genom en utvidgning av det kriminaliserade området.

### 7.8.3 En effektiv och väl avgränsad strafflagstiftning

**Vår bedömning:** En utvidgning av det straffbara området bör begränsas till verkligt straffvärda förfaranden och ta sikte på bedrivande av verksamhet. En avgränsning bör ske så att inte handlingar som befinner sig på ett alltför avlägset avstånd från skyddsintresset – Sveriges säkerhet – omfattas. Straffansvar bör inte förutsätta att det kan bevisas vilka uppgifter som har hantierats i verksamheten eller som den syftar till att komma över. Det bör inte heller uppställas krav på skada. För straffansvar bör dock krävas att det kan visas att verksamheten har haft viss inriktning. Även om en gärningsman har straffrättslig immunitet kan en straffbestämmelse sägas vara effektiv och ha en preventiv betydelse.

#### Avgränsningen av det straffbara området

En utvidgning av det straffbara området bör ske på sådant sätt att det endast omfattar straffvärda förfaranden, dvs. gärningar som kan bidra till att skyddsintresset kränks eller som innefattar en fara/risk för en sådan kränkning. För att en nykriminalisering ska vara moti-

verad krävs dessutom att den risk för kränkning av skyddsintresset som gärningen innebär inte är alltför avlägsen eller obetydlig. Även om förändringen syftar till att utvidga den skyddszon som omger det aktuella skyddsintresset (Sveriges säkerhet) bör kopplingen mellan detta intresse och de handlingar som kriminaliseras inte vara långsökt eller konstruerad.

Enligt vår bedömning bör strafflagstiftningen ta sikte på verksamhet som bedrivs i underrättelsesyfte och i konspiratoriska eller hemliga former. Det innebär bl.a. att enstaka handlingar faller utanför det straffbara området.

Med hänsyn till de problem och brister som den nuvarande strafflagstiftning är förenad med och till det övergripande syftet med förändringen, bör det för straffansvar inte krävas att det kan utredas exakt vilka uppgifter som hanteras eller har hanterats inom verksamheten eller som den syftar till att komma över. Det bör inte heller utgöra en förutsättning för straffansvar att uppgifter som har hanterats är av särskilt slag, eller ens att några uppgifter alls har hanterats.

Eftersom en kriminalisering ska bidra till bättre möjligheter att förebygga skada och möjliggöra tidigare ingripanden mot otillåten underrättelseverksamhet bör det för straffansvar inte heller förutsättas att en viss skadlig effekt har uppkommit. Vi anser att en kriminalisering som i stället tar sikte på en risk för kränkning av skyddsintresset är motiverad med hänsyn till att det är fråga om skyddsintressen av det viktigaste slaget.<sup>70</sup>

Utifrån framför allt Säkerhetspolisens redogörelse kan man sluta sig till att det finns en viss metod, ett visst tillvägagångssätt, som är intimt förknippat med spioneri. Det kan liknas vid ett unikt mönster som en otillåten underrättelseverksamhet i princip alltid följer. Mönstret består i ett s.k. konspirativt beteende som enligt Säkerhetspolisen utgör en inneboende del av ett spioneri. Om en person som man vet har kopplingar med främmande makt betar sig på ett sätt som överensstämmer med mönstret, dvs. ger uttryck för ett konspirativt beteende, kan det på goda grunder antas att personen ägnar sig åt, eller avser att ägna sig åt, en otillåten underrättelseverksamhet i form av spioneri.

Från ett straffrättsligt perspektiv är det emellertid inte möjligt att lägga ovanstående antagande till grund för kriminalisering av ett beteende som objektivt sett överensstämmer med det aktuella

---

<sup>70</sup> Jfr Asp m.fl., a.a., sid. 58 ff och Jareborg, Allmän kriminalrätt, 2001, s. 54.

mönstret, dvs. en kriminalisering av konspirativt beteende. Det kan inte uteslutas att en person som inte ägnar sig åt otillåten underrättelseverksamhet – medvetet eller omedvetet – beter sig i enlighet med mönstret och uppträder konspirativt t.ex. genom att åka tunnelbana på ett avvikande sätt, vidta s.k. antiövervakningsåtgärder eller använda sådan teknik som vanligtvis används i samband med en spionverksamhet. Ett straffbeläggande av konspirativt beteende (i sig) skulle därmed riskera att drabba även oskyldiga personer och träffa gärningar som inte är straffvärda.

För att undvika det har vi funnit att straffansvar endast bör komma ifråga när det utifrån omständigheterna i det enskilda fallet kan sägas att verksamheten har haft viss inriktning. Därutöver bör en avgränsning ske i subjektivt hänseende så att endast en person som agerar medveten om att verksamheten kan gynna främmande makt träffas av straffansvar.

Med ovan angiven avgränsning är det vår bedömning att den underrättelseverksamhet som bedrivs legitimt av andra stater eller som öppet deklarerats för svenska myndigheter inte påverkas negativt.

Av vad som ovan har redovisats följer att vi har funnit att det inte är möjligt att genomföra en straffrättslig förändring som innebär en kriminalisering av samtliga de förfaranden som kan uppfattas som klandervärda (och som omfattas av begreppet otillåten underrättelseverksamhet, se ovan) och samtidigt lever upp till legalitetsprincipen och kraven när det gäller en lämplig avgränsning. Den avgränsning som vi har funnit väl avvägd innebär att det även i framtiden kommer att krävas viss bevisning om vilket slag av uppgifter som en verksamhet har syftat till att komma över. I förhållande till den nuvarande ordningen innebär den emellertid en utvidgad möjlighet att ingripa mot och lagföra personer med anknytning till främmande makt som ägnar sig åt konspirativt beteende.

### Effektiv strafflagstiftning

Den traditionella tolkningen av effektivitetskravet torde vara att den som begår den straffbelagda gärningen i viss högre grad kan upptäckas och lagföras samt att straffstadgandet i sig minskar förekomsten av företeelsen.<sup>71</sup> Det är naturligtvis svårt att göra några säkra bedömningar i dessa avseenden redan innan kriminaliseringen är genomförd.

---

<sup>71</sup> Ds 2007:13 s. 111.

En förändrad straffreglering i enlighet med vad som ovan har redogjorts för skulle bl.a. komma att träffa underrättelseofficerare. I praktiken uppträder flera av dessa under s.k. täckbefattning och omfattas därför av diplomatisk immunitet (se närmare avsnitt 2.2.2 och avsnitten 7.3.2 och 7.7.3). Det faktum att en straffbelagd gärning i stor utsträckning kan antas komma att begås av personer som inte kan lagföras innebär emellertid inte att straffbestämmelsen inte kan sägas vara effektiv. Även en person med diplomatisk immunitet är skyldig att följa lagen och kan begå brott. Som framgått är det möjligt för den sändande staten att häva immuniteten. Även om det inte sker kan gärningen föranleda olika åtgärder från det mottagande landets sida, ytterst en s.k. *persona non grata* förklaring. Den preventiva effekten av en straffbestämmelse torde således uppnås utan hänsyn till den diplomatiska immuniteten.

Det kan anmärkas att förfarande som skulle vara föremål för en straffbestämmelse upptäcks redan i dag men att förfarandena av skäl som ovan har redogjorts för sällan leder till lagföring.

Enligt vår bedömning kan en straffbestämmelse som tar sikte på dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga och konspirativa metoder förväntas uppfylla kraven på effektivitet och innebära att det oönskade beteendet motverkas. Det har också ett symbolvärde att det kommer till tydligt uttryck i lagen att kränkningar av vissa grundläggande svenska intressen inte är acceptabla, oavsett i vilka former de sker.

#### 7.8.4 Förändringen bör ske genom att ett nytt brott införs i brottsbalken

**Vår slutsats:** Förändringsbehovet bör tillgodoses genom att ett nytt brott införs i brottsbalken som tar sikte på dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder.

Utifrån ovan angivna utgångspunkter har vi övervägt olika förändringsalternativ, bl.a. ändringar av befintliga straffbestämmelser eller en särskild reglering av straffansvaret vid s.k. osjälvständiga brottsformer. Ett sätt att komma tillrätta med vissa av de problem som den nuvarande lagstiftningen är förenad med och uppnå en ”tidigare” kriminalisering skulle kunna vara att utvidga stämplingsansvaret genom en förändring av 19 kap. 14 § brottsbalken. Vi har

därför övervägt att tillföra den bestämmelsen en mening som, i enlighet med vad som gäller vid högförräderi, innebär att som stämpling till spioneri även ska anses att träda i förbindelse med främmande makt för att förbereda, möjliggöra och underlätta att sådant brott förövas. En sådan förändring skulle sannolikt innebära ökade möjligheter att ingripa mot förfaranden under den s.k. värvningsprocessen och i första hand träffa en blivande eller värvad agent.

Vi har dock stannat för att det är mest ändamålsenligt att utforma en särskild straffbestämmelse som direkt tar sikte på det aktuella handlandet. Enligt vår bedömning är en sådan reglering mest lämplig för att uppnå det eftersträvade syftet och med hänsyn till kraven på en tydlig och väl avgränsad strafflagstiftning.

Straffbestämmelsen ska fånga upp underrättelseverksamhet som sker i sådana former, dvs. med hemliga eller konspirativa metoder, att den i dag faller utanför det straffbara området, eller i vart fall inte leder till lagföring, trots att den utgör ett hot mot Sveriges säkerhet. Den ska omfatta såväl en underrättelseofficer, som företräder främmande makt, som en agent som går främmande makt tillhanda. Enligt vår bedömning är det möjligt att utforma en väl avgränsad och effektiv straffbestämmelse som riktar sig mot sådan verksamhet. Vi redovisar vårt förslag i följande avsnitt.

## 7.9 En ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige

**Vårt förslag:** Det införs en särskild straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige i 19 kap. brottsbalken. Straffansvar ska träffa den som, för att gå främmande makt tillhanda, hemligen eller med svikliga medel bedriver verksamhet för anskaffande av sådana uppgifter som avses i 19 kap. 5 §. Straffbestämmelsen ska innehålla en straffskala som föreskriver fängelse i högst två år. Om brottet är grovt ska kunna dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Även den som lämnat mer än tillfällig medverkan till verksamheten ska kunna dömas för brott.

### 7.9.1 Lagteknisk lösning och brottets rubricering

De gärningar som en förändring av den straffrättsliga regleringen tar sikte på har vissa likheter med regleringen i 19 kap. 10 § brottsbalken (olovlig underrättelseverksamhet). Vi har därför övervägt att tillföra den paragrafen ett nytt stycke, i vilket den nu aktuella gärningstypen straffbeläggs. Eftersom 10 § i så fall skulle omfatta ytterligare en brottstyp har vi dock funnit det lämpligare att reglera det slag av otillåten underrättelseverksamhet som det nu är fråga om i en egen paragraf. För att markera skillnaden i förhållande till annan olovlig underrättelseverksamhet och det skyddsintresse som ligger i botten har vi föreslagit att brottet ska benämnas olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. Med hänsyn till att straffbestämmelsen har Sveriges säkerhet som skyddsintresse är det också en lämplig ordning att den nämns före de andra formerna av olovlig underrättelseverksamhet (se nedan avsnitt 8.5.2 angående våra övriga förslag till förändringar av 19 kap. 10 §).

### 7.9.2 Närmare om tillämpningsområdet

Den föreslagna straffbestämmelsen är avsedd att komplettera nuvarande strafflagstiftning genom att fånga upp sådana förfaranden som är straffvärda men som i dag faller utanför det straffbara området. Som vi har konstaterat i avsnitt 7.7.8 innebär nuvarande lagstiftning inte ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot underrättelseverksamhet som sker dolt eller med konspirativa metoder. En ny straffbestämmelse bör därför ta sikte på underrättelseverksamhet som sker i sådana former.

Den underrättelseverksamhet som är avsedd att straffbeläggas är till sina former mycket lik den som regleras i 19 kap. 10 § brottsbalken. För en tillämpning av straffbestämmelsen ska för det första krävas att det är fråga om *verksamhet*. Det innebär att enstaka åtgärder inte är straffbara utan att det ska röra sig om en serie åtgärder av visst slag och med visst samband. Vidare krävs någon grad av planmässighet och organisation. Samtidigt är det naturligt att åtgärderna vidtas med ibland långa tidsmässiga mellanrum.

Av vår redogörelse för vad vi avser med dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder framgår att det sammanfaller med vad lagstiftaren har avsett med verksamhet som bedrivs *"hemligen eller med användande av svikliga medel"* i 19 kap. 10 § andra stycket. Enligt förarbetena till den bestämmel-

sen omfattas verksamhet som sker med iakttagande av särskilda försiktighetsmått, t.ex. att underrättelserna överlämnas hemligt vid telefonsamtal som är svåra att spåra eller i brev med chifferskrift, eller med användande av falska identitetspapper eller andra vilseledande uppgifter. Eftersom begreppet är känt och inarbetat i praxis har vi ansett att det är lämpligt att använda samma formulering i en ny straffbestämmelse.

Som tidigare påtalats är vårt syfte att åstadkomma ett skydd mot sådana förfaranden som kan innebära att ett spioneribrott begås. Med andra ord kan straffbestämmelsen sägas ta sikte på förstadier till spioneri. Kriminaliseringen kan också sägas ta sikte på en metod som är straffvärd därför att den i princip alltid är förenad med ett uppsåt att begå spioneri. Som vi har konstaterat i avsnitt 7.8.3 är det emellertid inte metoden i sig som straffbeläggs. För tillämpningen är det alltså inte tillräckligt att det kan konstateras att en person har handlat i enlighet med metoden.

För att urskilja de verkligt straffvärda förfarandena bör tillämpningsområdet avgränsas till verksamhet med viss inriktning. Samtidigt är det, med hänsyn till de problem och brister som nuvarande lagstiftning och framför allt spioneribestämmelsen är förenad med, inte är lämpligt att uppställa krav på att det ska klarläggas exakt vilka uppgifter som man avsett att komma över genom verksamheten eller att tillämpningen förutsätter en s.k. menbedömning.

För att uppnå en rimlig balans mellan de olika intressen som gör sig gällande föreslår vi att straffbestämmelsen avgränsas till att avse verksamhet som sker för *anskaffande av sådana uppgifter som avses i 19 kap. 5 § brottsbalken*. Det innebär att det ska kunna konstateras dels att det utifrån objektiva utgångspunkter är fråga om verksamhet som till sin natur är sådan att den kan vara förenad med eller leda till spioneri, dels att verksamheten i det enskilda fallet har haft inriktning mot sådana uppgifter som avses i spioneribestämmelsen, t.ex. genom att den tagit sikte på ett företag eller en myndighet vars verksamhet innefattar en hantering av uppgifter av sådant slag. Med andra ord ska domstolen kunna sluta sig till att verksamheten haft som mål att komma över uppgifter av ett visst slag.

Straffansvar förutsätter alltså inte att verksamheten faktiskt har innefattat ett anskaffande av uppgifter utan endast att den syftat till att möjliggöra eller underlätta ett sådant anskaffande. Formuleringen ”verksamhet för anskaffande av uppgifter” är avsedd att ha samma innebörd som vid tillämpningen av nuvarande 19 kap. 10 § brottsbalken.



### 7.9.3 Krav på direkt uppsåt

För att uppnå en ändamålsenlig avgränsning av tillämpningsområdet och till säkerställande av att straffbestämmelsen inte riskerar att träffa förfaranden som inte är straffvärda anser vi att det för straffansvar bör gälla ett krav på s.k. direkt uppsåt. Med andra ord ska, i likhet med vad som gäller för spioneri, gärningspersonen ha utfört verksamheten för att gå främmande makt tillhanda.

### 7.9.4 Straffskalan

En utgångspunkt för bedömningen av vilken straffskala som bör gälla för det nya brottet är hur allvarliga de gärningar som omfattas av straffbestämmelsen kan sägas vara (det abstrakta straffvärdet). Av betydelse är då vikten av det skyddsintresse som gärningstypen kan hota. Straffsatsen ska vara proportionerlig i förhållande till det abstrakta straffvärdet. En annan utgångspunkt är att gärningstyper med likvärdiga abstrakta straffvärden bör ha likvärdiga straffsatser. Det är alltså av betydelse hur stränga straff som kan dömas ut för andra brott som kan bedömas som lika allvarliga.

Kriminaliseringen avser att förstärka skyddet mot främmande makts dolda underrättelseverksamhet och värna Sveriges säkerhet. Det är fråga om ett skyddsintresse av mycket stor vikt. Det talar för att den straffbelagda gärningsformen har ett relativt högt abstrakt straffvärde, vilket straffskalan bör återspegla. Samtidigt avser kriminaliseringen gärningar som har ett större avstånd till skyddsintresset än t.ex. spioneri. Som framhållits är syftet att utvidga skyddszonen för det aktuella intresset och åstadkomma en lagstiftning som innebär en möjlighet att ingripa tidigare i en händelsekedja. Straffbestämmelsen är utformad för att det trots konspirativa åtgärder ska vara möjligt att bevisa brott. Sammantaget kan sägas att den aktuella brottsligheten har ett abstrakt straffvärde som är väsentligt lägre än spioneribrottet. Straffskalans övre gräns bör därför sättas lägre än vad som gäller enligt 19 kap. 5 § brottbalken.

Med hänsyn till att det ändå är fråga om allvarlig brottslighet bör straffskalan vara sträng. Enligt vår bedömning kan brottsligheten betecknas som något allvarligare än olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § första stycket brottbalken. För att markera det bör straffskalan börja på en högre nivå än vad som gäller för det brottet. Sammantaget anser vi att en straffskala som föreskriver fängelse i högst två år bör gälla.

### 7.9.5 Grovt brott

De gärningar som omfattas av straffbestämmelsen kan med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet variera kraftigt i svårhet. Det är viktigt att det finns möjlighet att vid straffvärdebedömningen beakta samtliga omständigheter i det enskilda fallet och att anpassa straffet efter brottets svårhet. Ett allvarligare brott ska straffas strängare än ett lindrigare brott. Det är också viktigt att de straff som kan dömas ut för gärningar av det allvarligaste slaget uppfattas som adekvata och rimliga i förhållande till brottets allvar och till de straff som kan dömas ut för andra lika allvarliga brott.

Med hänsyn härtill anser vi att det bör finnas utrymme att bedöma ett brott som grovt och att en särskild straffskala då bör gälla som föreskriver fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

När det gäller vad som kan vara av betydelse för bedömningen av om ett brott är grovt bör i första hand samma omständigheter som är relevanta för gradindelningen vid spioneri beaktas. Det innebär att ett brott kan vara att rubricera som grovt om gärningen varit av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig, om den rört förhållanden av stor betydelse eller om den brottslige på grund av allmän eller enskild tjänst anförtrotts särskilt ansvarsfulla arbetsuppgifter (innefattande att handha uppgifter av sådant slag som spioneribestämmelsen avser) och gärningen innefattat ett missbrukande av detta förtroende.

### 7.9.6 Medverkan

Även den som lämnar medverkan till brottet bör dömas till straffansvar, om medverkan inte endast är tillfällig. Vi anser alltså att tillämpningsområdet i detta avseende bör överensstämma med vad som gäller vid olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § brottsbalken. Det innebär att medverkansansvar endast bör komma ifråga när medverkan ägt rum i den omfattning som fordras för att en ensam gärningsman ska anses ha utövat verksamhet.

### 7.9.7 Brotts begångna utomlands

Enligt vår bedömning bör straffbestämmelsen inte begränsas till att avse verksamhet som bedrivs här i riket utan även omfatta verksamhet som helt eller delvis sker utomlands. Enligt Säkerhets-

polisens beskrivning är det t.ex. inte ovanligt att en underrättelseofficer handleder en agent från ett annat land eller att möten dem emellan sker utomlands. Sådana förfaranden kan i lika hög grad hota de aktuella skyddsintressena och är därför lika straffvärda som förfaranden som helt utspelar sig på svensk mark.

För det fall brottet inte kan anses begånget i Sverige (se 2 kap. 4 § brottsbalken) torde det i allmänhet följa av den s.k. statskyddsprincipen i 2 kap. 3 § fjärde punkten brottsbalken att svensk domstol har kompetens att döma i målet. Detta eftersom brott enligt straffbestämmelsen i regel får anses förövade mot Sverige. I vissa fall kan dock krävas ett särskilt åtalsförordnande enligt 2 kap. 5 § brottsbalken.

### **7.9.8 Kriminaliseringens effekter för grundläggande fri- och rättigheter**

Som vi har redovisat i avsnitt 7.7.7 ska en proportionalitetsbedömning göras i samband med att en utvidgad strafflagstiftning övervägs. Vi har vid vår behovsanalys funnit att det finns skäl för en utvidgning av det straffbara området. Vi har också nämnt att en sådan förändring skulle kunna innebära en inskränkning av vissa friheter och att det i så fall måste beaktas och vägas mot de fördelar som kan vara förenade med en förändrad lagstiftning.

Straffbestämmelsen har avgränsats till att avse verksamhet som sker på visst sätt (hemligen eller med svikliga medel) med direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Vidare ska verksamheten ha varit av sådant slag och haft sådan inriktning att den kan sägas ha skett för att möjliggöra anskaffande av uppgifter som avses i 19 kap. 5 § brottsbalken. Straffbestämmelsen tar alltså inte direkt sikte på ett uppgiftslämnande utan på en verksamhet som i förlängningen kan leda till informationsöverföring. Det innebär att straffbestämmelsen endast på ett indirekt sätt kan ha betydelse för tryck- och yttrandefriheten. Möjligen kan den – liksom all strafflagstiftning – sägas bidra till en inskränkning av den enskildes allmänna handlingsfrihet. En sådan inskränkning har dock starka skäl för sig.

Sammantaget är det vår bedömning att straffbestämmelsen inte kan antas innebära några negativa effekter för den enskildes allmänna fri- och rättigheter som inte mer än väl vägs upp av förändringsbehovet och av hänsyn till skyddet för Sveriges säkerhet.

### 7.9.9 Övriga frågor

Enligt vår bedömning saknas det skäl för att förena straffbestämmelsen med ett särskilt krav på åtalsförordnande av regeringen. Det kan anmärkas att ett sådant krav inte heller gäller för spioneri eller när det gäller straffbara förstadier till sådan brottslighet.

Vi har också funnit att det saknas skäl att särskilt undanta ringa fall från straffansvar. Detta trots att det är fråga om en form av förstadie till brott som kriminaliseras som ett fullbordat brott och att bestämmelsen om frivilligt tillbakaträdande i 23 kap. 3 § brottsbalken inte blir tillämplig på förfarandet. Enligt vår bedömning innebär straffbestämmelsens utformning att tillämpningsområdet avgränsas till gärningar som är så allvarliga att det är motiverat att döma till ansvar för brott.

Med hänsyn till att straffbestämmelsen inriktar sig på gärningar som ligger förhållandevis tidigt i en händelsekedja och i vissa fall kan betecknas som förstadier till spioneri bör straffansvar enligt vår bedömning inte inträda redan på försöks- eller planeringsstadiet. Det skulle innebära att det straffbara området utsträcks alltför mycket.

Straffbestämmelsen innehåller ingen s.k. subsidiaritetsklausul, dvs. en regel som anger hur den förhåller sig till andra straffbestämmelser vid en kollision. Vi har bedömt att en sådan klausul är överflödigt och att eventuella konkurrensfrågor väl kan lösas med tillämpning av sedvanliga konkurrens- och bedömningsprinciper.

### 7.10 Möjlighet till hemliga tvångsmedel

**Bedömning och förslag:** Med hänsyn till brottslighetens allvar och att den är av särskilt svårutredd natur bör det finnas möjligheter att – i samma utsträckning som i dag gäller för annan olovlig underrättelseverksamhet – använda hemliga tvångsmedel för att förhindra och utreda brottslighet av nu aktuellt slag. Olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige bör därför tillföras lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Som redovisats ovan under avsnitt finns särskilda möjligheter att använda s.k. hemliga tvångsmedel för att utreda och förhindra brottslighet av nu aktuellt slag. Detta gäller bl.a. för olovlig verksamhet enligt 19 kap. 10 § brottsbalken.

Det brott som vi föreslår, olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, är till sin natur jämförbart med annan olovlig underrättelseverksamhet, om än mer straffvärt. Det är typiskt sett svårutrett och av allvarligt slag. Från effektivitetssynpunkt framstår behovet av att kunna använda hemliga tvångsmedel som påtagligt.

Enligt vår bedömning är det både rimligt och lämpligt att det i samma utsträckning som i dag gäller för olovlig underrättelseverksamhet enligt 10 § finns möjlighet att använda hemliga tvångsmedel för att förhindra och utreda brott mot den straffbestämmelse som vi föreslår, dvs. olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. Vårt ställningstagande sker utifrån den reglering som för närvarande gäller.



## 8 Andra förändringar i 19 kap. brottsbalken

### 8.1 Uppdraget

Vår uppgift är att analysera om den nuvarande lagstiftningen i 19 kap. brottsbalken är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet. Avgränsningen av vårt uppdrag innebär att analysen omfattat straffbestämmelserna i 19 kap. 5–10 §§ brottsbalken, dvs. spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, vårdslöshet med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet (se ovan avsnitt 1.2). Vi har redovisat våra överväganden beträffande spioneribestämmelsen i kapitel 5 och när det gäller införandet av särskilda straffbestämmelser för utlandsspioneri och för olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige i kapitel 6 respektive kapitel 7. I detta avsnitt behandlas frågan om det finns skäl för andra förändringar av de aktuella straffbestämmelserna i 19 kap. brottsbalken.

### 8.2 Obehörig befattning med hemlig uppgift

**Vårt förslag:** I 19 kap. 7 § brottsbalken anges i ett första stycke att den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, begår gärning som avses i 5 § ska, om uppgiften rör något förhållande av hemlig natur, dömas för obehörig befattning med hemlig uppgift. I ett nytt andra stycke anges att också den som, utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, begår gärning som avses i 5 a § ska dömas för obehörig befattning med hemlig uppgift, om uppgiften rör något förhållande av hemlig natur. Ändringen innebär att även 8 § blir tillämplig på sådana gärningar. I 8 § införs ett nytt tredje stycke i vilket anges

att det vid bedömningen av om ett brott enligt 7 § andra stycket är grovt särskilt ska beaktas om gärningen innefattade ett tillhandagående av främmande makt eller sammanslutning, om den rörde förhållande av stor betydelse eller innebar fara för människors liv eller hälsa, eller om den brottslige röjde vad som grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne.

**Vår bedömning:** Straffbestämmelserna i 19 kap. 7–8 §§ brottsbalken är i huvudsak ändamålsenligt avgränsade och har en lämplig utformning. Ett förtydligande av lagtexten bör dock ske så att det klart framgår att straffbestämmelserna omfattar uppgifter som rör förhållanden av hemlig natur vars uppenbarande för främmande makt kan innebära men för Sveriges säkerhet. Med hänsyn till vårt förslag om att införa ett nytt brott, utlandsspioneri, bör straffbestämmelserna även omfatta förfaranden som uppfyller de objektiva rekvisiten för det brottet men som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda och avser uppgifter rörande förhållande av hemlig natur.

### 8.2.1 Nuvarande tillämpningsområde

#### Rekvisiten i 19 kap. 7–8 §§ brottsbalken

I 19 kap. 7 § brottsbalken anges att den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen i krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller annars för rikets säkerhet, ska dömas – oavsett om uppgiften är riktig eller inte – för obehörig befattning med hemlig uppgift. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. I 19 kap. 8 § föreskrivs att om brottet är att anse som grovt så ska domstolen döma till ansvar för grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Straffskalan är då fängelse i högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska enligt bestämmelsen särskilt beaktas, om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom.



## Skillnader i förhållande till spioneribestämmelsen

I huvudsak består skillnaderna mellan spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift i att straffansvar för obehörig befattning med hemlig uppgift inte förutsätter direkt uppsåt hos gärningsmannen men väl att det varit fråga om uppgifter rörande förhållanden av hemlig natur. Brottstyperna skiljer sig alltså åt i subjektivt hänseende och när det gäller uppgifternas art. Straffbestämmelsernas utformning kan dock ge intryck av att det är fråga om mer betydande skillnader, vilket har en historisk förklaring.

Tidigare innehöll 19 kap. 7 § brottsbalken en hänvisning till spioneribestämmelsen och det fanns då en större innehållsmässig överensstämmelse mellan straffbestämmelserna. I samband med en revision år 1981 togs hänvisningen till 19 kap. 5 § bort efter påpekande av Lagrådet. Syftet var att behålla tillämpningsområdet för 19 kap. 7 § i oförändrat skick. Vid tillfället gjordes vissa förändringar i spioneribestämmelsen, bl.a. tillfogades ”totalförsvaret” till straffbestämmelsen och ersatte rekvisitet ”rikets försvar”. Förändringen var avsedd att innebära en utvidgning av tillämpningsområdet. Enligt Lagrådet skulle en fortsatt hänvisning i 7 § till 5 § kunna innebära en begränsning av tryckfriheten i vissa fall. För att undvika ogenomtänkta och oönskade effekter slopades hänvisningen till spioneribestämmelsen och i stället angavs direkt i 19 kap. 7 § vad som tidigare följde av hänvisningen.<sup>1</sup> Det har medfört att det känsliga kunskapsområdet i dag beskrivs på ett annat sätt för brottet obehörig befattning med hemlig uppgift än för spioneri.

När begreppet totalförsvaret lades till som ett rekvisit i spioneribestämmelsen åsyftades som nämnts en utvidgning av tillämpningsområdet. Till skillnad från departementschefen ansåg dock utskottet att endast sådant men för totalförsvaret som samtidigt innebär men för landets säkerhet ska falla under spioneribestämmelsen (se NJA II 1981 s. 698). Med hänsyn härtill anses ingen annan skillnad gälla mellan 5 och 7 §§ i fråga om uppgiftens art än att det vid tillämpningen av straffbestämmelsen för obehörig befattning med hemlig uppgift ska röra sig om förhållanden av hemlig natur.<sup>2</sup>

Begränsningen till uppgifter rörande ett förhållande av hemlig natur har ansetts lämplig med hänsyn till att det straffbara området inte begränsas av ett krav på direkt uppsåt att gå främmande makt

<sup>1</sup> NJA II 1981 s. 695 ff.

<sup>2</sup> Se bl.a. Ulväng m.fl. Brotten mot allmänheten och staten, 2012, s. 251.

tillhanda. I motiven till 1948 års reform angavs att straffbestämmelsen – för att kriminaliseringen inte skulle sträcka sig alltför långt – endast borde träffa uppgifter av sådan beskaffenhet att ett anskaffande eller röjande av dem redan i sig kan sägas innefatta en typisk fara (se bl.a. NJA II 1948 s. 263).

### Tillämpningsområdet

I enlighet med vad som gäller vid tillämpningen av spioneribestämmelsen innebär men-rekvisitet i 19 kap. 7 § brottsbalken ett krav på att det röjda ska röra verkligt betydelsefulla ting och ytterst rikets oberoende eller bestånd i något avseende.

Med förhållande av hemlig natur avses enligt förarbetena sådant som verkligen är avsett att hemlighållas och inte heller redan blivit allmänt känt. För att ett visst förhållande ska anses vara avsett att hemlighållas bör avsikten ha kommit till uttryck på något sätt, t.ex. genom hemligstämpling, order eller anslag. Vissa förhållanden är alltid av uppenbart hemlig natur, t.ex. militära positioner under krig (se NJA II 1948 s. 264). Förhållanden utanför det allmännas verksamhet, t.ex. i krigsmaterielindustrin, kan också vara av hemlig natur.<sup>3</sup>

I subjektivt hänseende gäller att alla objektiva rekvisit ska vara täckta av uppsåt. I kravet på uppsåt ska bl.a. läggas in att gärningsmannen ska ha känt till uppgiftens hemliga natur eller insett att den kunde vara hemlig men förhållit sig likgiltig till det.

Med stöd av 19 kap. 14 § är försök och förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift straffbara. I fråga om grov obehörig befattning med hemlig uppgift är även stämpling straffbelagt. Också underlåtenhet att avslöja ett sådant brott är straffbart enligt samma bestämmelse.

## 8.2.2 Överväganden och förslag

### Förändringsbehovet

Vår översyn av straffbestämmelsen i 19 kap. 7 § har gett vid handen att den har en lämplig avgränsning och en i huvudsak ändamålsenlig utformning. Vårt underlag har inte visat att den är förenad med

---

<sup>3</sup> Ulväng m.fl., a.a., s. 251.

särskilda tillämpningsproblem eller att det finns skäl för förändringar av tillämpningsområdet.

Som ovan angetts anses det inte gälla någon annan skillnad i förhållande till spioneribestämmelsen när det gäller uppgiftens art än att det ska vara fråga om uppgift som rör ett förhållande av hemlig natur. Den nuvarande lagtexten ger dock inte klart uttryck för det och riskerar att bidra till en otydlighet om straffbestämmelsens tillämpningsområde. Det finns därför skäl att omformulera straffbestämmelsen så att det klart framgår att det känsliga kunskapsområdet överensstämmer med vad som gäller enligt spioneribestämmelsen. Detta innebär i princip en återgång till den ordning som gällde före år 1981.

I övrigt har vi inte funnit skäl att föreslå andra än språkliga förändringar av straffbestämmelsen.

Vi återkommer nedan till frågan om hur en gärning som uppfyller de objektiva rekvisiten i den föreslagna bestämmelsen om utlandsspioneri, men där gärningsmannen saknar s.k. direkt uppsåt, bör behandlas.

### **Något om innebörden av begreppet ”förhållande av hemlig natur”**

En förutsättning för straffansvar för obehörig befattningsmed hemlig uppgift är att gärningen avsett en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur. Enligt vår bedömning är det en rimlig avgränsning och vi föreslår inte någon förändring av rekvisiten. Under utredningstiden har det framkommit att det inte är helt klart vad begreppet ”hemlig natur” innebär. Någon samlad redovisning av dess innebörd har inte skett. I stället har frågan behandlats i olika sammanhang utifrån de utgångspunkter som då har varit aktuella. Eftersom en osäkerhet om begreppets innebörd även kan bidra till en osäkerhet om straffbestämmelsens tillämpningsområde har vi funnit skäl att redovisa vår bedömning av begreppets innebörd, som grundar sig på en genomgång av förarbetena samt praxis och litteratur på området.

*Förarbeten, praxis och litteratur*

Som angetts ovan framgår av förarbetena att begreppet ”förhållande av hemlig natur” syftar på sådant som verkligen är avsett att hemlighållas och som inte heller redan har blivit allmänt känt. Vissa förhållanden är dock alltid att anses som hemliga till sin natur, t.ex. militära positioner under krig (se NJA II 1948 s. 264). Enligt vad som anges i litteraturen kan även förhållanden utanför det allmännas verksamhet, t.ex. i krigsmaterielindustrin, vara av hemlig natur.<sup>4</sup>

I förarbetena till sekretesslagen angavs, i anslutning till bestämmelsen om försvarssekretess, att vad som ska förstås med uttrycket ”förhållande av hemlig natur” måste bedömas utifrån reglerna i sekretesslagen och att en uppgift kan röra ett förhållande av hemlig natur bara om sekretess gäller för uppgiften (prop. 1979/80:2 Del A s. 134). I rättsfallet NJA 1988 s. 118, som avsåg ett åtal för otillåtet offentliggörande i tryckt skrift innebärande vårdslöshet med hemlig uppgift, hänvisade Högsta domstolen till det uttalandet. Enligt Högsta domstolen var det i målet otvivelaktigt så att de aktuella uppgifterna angick förhållanden som kunde föranleda sekretess enligt den då gällande 2 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100), s.k. försvarssekretess. En förutsättning för sekretess enligt bestämmelsen var att det kan antas att röjandet av uppgiften skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet. Enligt Högsta domstolen innebär men-rekvisitet i 19 kap. 7 § brottsbalken inte ett lägre krav än kravet på skada enligt sekretesslagen. Högsta domstolen konstaterade att sekretesslagens krav på skada därför saknar självständig betydelse i ett mål om ansvar för vårdslös befattning med hemlig uppgift. Det avgörande för ansvarsfrågan är om ett röjande av uppgifterna kunnat medföra men för rikets säkerhet.

I samband med 1981 års översyn av straffbestämmelserna till skydd för rikets säkerhet angav departementschefen att uttrycket inte är avsett att omfatta förhållanden som inte är hemliga på annan grund än att de utgör yrkeshemligheter eller annars anses böra hemlighållas till förmån för enskilda intressen. För straffbarhet förutsätts att det är fråga om ett förhållande som omfattas av en sekretessbestämmelse vilken i sekretesslagen eller i någon annan lag eller författning har ställts upp till skydd för det allmänna. Eftersom sekretesslagen endast reglerar tystnadsplikt och handlingssekretess i det allmännas verksamhet var det enligt departements-

---

<sup>4</sup> Ulväng m.fl., a.a., s. 251.

chefen uppenbart att den som utan att vara offentlig funktionär exempelvis får kännedom om en sekretessbelagd uppgift som härrör från en myndighet och vidarebefordrar uppgiften på sätt som anges i 19 kap. 7–9 §§ ska dömas till ansvar trots att han eller hon själv inte är underkastad sekretesslagens bestämmelser eller någon annan föreskrift om tystnadsplikt. Det som ska krävas för att förfarandet ska vara straffbart är enligt vad departementschefen angav att den uppgift som det gäller i och för sig är underkastad en författningsbestämd sekretess i det allmännas intresse (se prop. 1979/80:176 s. 60).

#### *Vår bedömning*

Av redogörelsen ovan kan man enligt vår bedömning sluta sig till att en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur enligt 19 kap. 7 § är detsamma som en uppgift rörande ett förhållande som omfattas av en sekretessbestämmelse som i OSL, eller i någon annan lag eller författning, har ställts upp till skydd för det allmänna. Det krävs inte att uppgiften faktiskt har hanterats i en verksamhet som omfattas av OSL eller att den som vidarebefordrar uppgiften lyder under en tystnadsplikt, så länge uppgiften skulle ha omfattats av en sekretessbestämmelse om den förekommit i det allmännas verksamhet. Tillämpningen av straffbestämmelsen är inte heller beroende av en sekretessprövning enligt OSL. Det avgörande är i stället om men-rekvisitet är uppfyllt.

Det utgör inte en formell förutsättning för straffansvar att uppgiften har hanterats som hemlig i verksamheten. Däremot krävs att gärningsmannens uppsåt omfattar även att uppgiften rörde ett förhållande av hemlig natur. Det innebär att straffansvar i praktiken torde aktualiseras främst när det är fråga om uppgifter som har hemlighållits i verksamheten och det har kommit till uttryck på något sätt. I de fall uppgiften – trots att den i och för sig är sekretessreglerad – hanterats som en öppen uppgift i verksamheten torde det i regel brista i uppsåt hos gärningsmannen.

### En ny form av obehörig befattning med hemlig uppgift

I avsnitt 6.9 har vi föreslagit att det ska införas ett nytt brott i 19 kap. brottsbalken, utlandsspioneri, som ska träffa spioneri som avser uppgifter rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för en internationell militär insats som Sverige deltar i, utan att men-rekvisitet i 19 kap. 5 § är uppfyllt. Enligt förslaget ska endast den som har s.k. direkt uppsåt kunna dömas till ansvar för utlandsspioneri. I avsnitt 6.10 har vi redogjort för vår bedömning att även gärningar som sker uppsåtligen men utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda är straffvärda och bör omfattas av det straffbara området. Vi har också angett att det är rimligt att regleringen i detta avseende överensstämmer med vad som gäller vid spioneri (dvs. när det är fråga om förfaranden som innefattar en hantering av uppgifter som uppfyller men-rekvisitet i 5 §).

I enlighet härmed bör det straffbara området begränsas till uppgifter som rör förhållanden av hemlig natur. Enligt vår bedömning är det en lämplig ordning att en ändring sker av 7 § så att straffbestämmelsen för obehörig befattning med hemlig uppgift även omfattar gärningar som uppfyller de objektiva rekvisiten i 5 a § men som sker utan uppsåt att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, om det är fråga om uppgifter rörande något förhållande av hemlig natur.

I 19 kap. 8 § anges vilka särskilda omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om ett brott som uppfyller rekvisiten i 7 § är grovt eller inte. De omständigheter som anges är om gärningen innefattade ett tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig, om den rörde förhållanden av stor betydelse eller om den brottslige rörde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne. Samtliga omständigheter utom den först nämnda återfinns även i 6 § och utgör särskilda kvalifikationsgrunder vid bedömningen av ett spioneri.

I avsnitt 6.9.6 har vi angett vilka omständigheter som ska tillmätas särskild betydelse vid bedömningen av om ett utlandsspioneri ska bedömas som grovt. Samma omständigheter bör enligt vår bedömning särskilt beaktas vid rubriceringen av ett brott som uppfyller rekvisiten för obehörig befattning med hemlig uppgift. Dessutom bör det tillmätas betydelse om gärningen inneburit ett tillhandagående av en främmande makt eller sammanslutning.

### 8.3 Vårdslöshet med hemlig uppgift

**Våra förslag:** Straffbestämmelsen för vårdslöshet med hemlig uppgift i 19 kap. 9 § brottsbalken ska omfatta även sådana gärningar som avses i 5 a § när det är fråga om uppgift rörande något förhållande av hemlig natur. I paragrafen anges att även den som hanterar en uppgift så att fara uppkommer för att någon obehörig kan ta del av den, ska dömas för vårdslöshet med hemlig uppgift. Straffskalan för brott i fredstid ändras till böter eller fängelse i högst ett år. Bestämmelsen i 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen ändras på motsvarande sätt.

**Vår bedömning:** Med hänsyn till samhällsutvecklingen och till utvecklingen i praxis bör straffbestämmelsen i 19 kap. 9 § brottsbalken för vårdslöshet med hemlig uppgift tillfogas en ny handlingsform som innebär att vissa förfaranden som sker av grov oaktsamhet, och som typiskt sett är förenade med stora risker för att en känslig uppgift ska komma någon obehörig till del, kriminaliseras. Samhällsutvecklingen har också fört med sig ett behov av en ökad spännvidd i straffskalan, för att det alltid ska vara möjligt att döma ut ett straff som motsvarar brottets allvar. Paragrafen bör även göras tillämplig på förfaranden som uppfyller de objektiva rekvisiten i 5 a §, som sker av grov oaktsamhet och avser en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur.

#### 8.3.1 Det nuvarande tillämpningsområdet

Enligt 19 kap. 9 § brottsbalken ska den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i 19 kap. 7 § dömas för vårdslöshet med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst sex månader, eller om riket var i krig, till böter eller fängelse i högst två år.

Formuleringen innebär att gärningen i objektivet hänseende ska uppfylla de objektiva rekvisiten för brottet obehörig befattningsmed hemlig uppgift (se ovan). Skillnaden mellan straffbestämmelserna består i att brottet obehörig befattningsmed hemlig uppgift avser uppsåtliga förfaranden medan straffbestämmelsen i 9 § reglerar grovt oaktsamma handlanden. Kravet på grov oaktsamhet gäller med hänsyn till samtliga objektiva brottsrekvisit, alltså inte bara

med avseende på själva åtgärden utan också med avseende på de egenskaper hos uppgiften som medför att de objektiva rekvisit som gäller för brottet obehörig befattning med hemlig uppgift enligt 7 § uppfylls.

Ytterligare en skillnad i förhållande till 7 § är att 9 § enbart omfattar befordran, lämnande eller röjande av en uppgift. Det har inte ansetts vara riktigt att straffbelägga ett anskaffande av uppgift, när detta sker på grund av oaktsamhet.

I förarbetena har framhållits att också oaktsamhet vid besittning och hantering av hemliga uppgifter i en tillräcklig omfattning kan hänföras under straffbestämmelsen om det oaktsamma förfarandet har lett till att uppgiften röjs. Som exempel på oaktsamma gärningar som omfattas av brottsbeskrivningen kan nämnas att någon förvarar en handling som innehåller en hemlig uppgift så ovarsamt att en obehörig person får del av innehållet. Typiskt sett begås brottet främst av personer som yrkesmässigt hanterar hemliga uppgifter, t.ex. genom att slarva med förvaringen av hemliga handlingar.<sup>5</sup>

Brottstypen är inte straffbelagd på försöks- och förberedelsestadiet.

### 8.3.2 Överväganden och förslag

#### Förändringsbehovet

##### *Särskilt om röjanderekvisitet*

En fråga som har problematiserats i utredningen är röjanderekvisitets betydelse och vilken begränsning av tillämpningsområdet som det medför.

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1991 s. 103 uttalat att ett röjande i regel föreligger om en handling med hemliga uppgifter har kommit i någon obehörigs besittning, att även vissa andra närliggande situationer omfattas men att inte varje möjlighet att ta del av en uppgift som har beretts någon obehörig medför att uppgiften ska anses röjd samt att det avgörande för straffansvar främst bör vara om uppgiften blivit tillgänglig för någon obehörig under sådana omständigheter att man måste räkna med att den obehörige kommer att ta del av uppgiften.

---

<sup>5</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zeteo december 2012], kommentaren till 19 kap. 9 § brottsbalken.



Enligt Säkerhetspolisen har Högsta domstolens avgörande inneburit att fall som uppenbart innefattar grovt oaktsam hantering av hemliga uppgifter inte leder till åtal om det inte finns utredning som visar att uppgifterna har kommit i någon obehörig persons besittning, eller i vart fall att en obehörig person på något sätt har befattat sig med uppgiften. I tillgängliga underrättsdomar har det inte ansetts tillräckligt att det vårdslösa beteendet lett till att en obehörig person har fått tillgång till uppgifterna och därigenom möjlighet att ta del av dem utan det har också krävts att omständigheterna varit sådana att det kan antas att den obehörige har tagit del av uppgifterna. Så har t.ex. ansetts vara fallet när handlingar med känsliga uppgifter har försvunnit vid ett inbrott men inte när de lämnats kvar av inbrottstjuven.

Vidare kan Högsta domstolens avgörande tolkas så att det är en förutsättning för straffansvar att det är samma person som uppgifterna har gjorts tillgängliga för som också tar del av dem. Frågan är om det förhållandet bör vara avgörande för straffbarheten eller om det straffbara området även bör fånga upp förfaranden som innebär att uppgifter har blivit tillgängliga för en obehörig person och genom dennes handlande har kommit en annan obehörig person till del.

Säkerhetspolisen har i sammanhanget särskilt pekat på de svårigheter som är förknippade med en utredning av rövanderekvisitet och att det i vissa fall är i princip omöjligt att skaffa bevisning för att ett rövande har skett. Vidare har Säkerhetspolisen framhållit de risker som är förenade med en vårdslös hantering av uppgifter i samband med kommunikationer via internet. Med hänsyn bl.a. till möjligheterna till signalspaning kan en känslig uppgift tämligen enkelt plockas upp av en främmande makt utan att det lämnar spår efter sig. Typiskt sett har hanteringen gett upphov till en överhängande risk – och stor sannolikhet – för att uppgifterna har röjts men det är sällan möjligt att bevisa att så har skett i det enskilda fallet.

### *Straffskalan*

Säkerhetspolisen har anmärkt att straffskalan som anges i 19 kap. 9 § brottsbalken för brottet vårdslöshet med hemlig uppgift är likvärdig straffskalan för snatteri (se 8 kap. 2 § brottsbalken). Om riket var i krig gäller en särskild straffskala med samma straff-

maximum som för brotten stöld och tillgrepp av fortskaffningsmedel (se 8 kap. 1 och 7 §§ brottsbalken). Frågan är om dessa brott är jämställda i svårhetshänseende eller om straffskalan för vårdslöshet med hemlig uppgift ger en felaktig bild av hur allvarligt lagstiftaren ser på brottsligheten. Säkerhetspolisen har också angett att gärningar som omfattas av 19 kap. 9 § regelmässigt avser en större mängd uppgifter än tidigare och information av känsligare slag. Enligt Säkerhetspolisen har samhällsutvecklingen inneburit bl.a. att det finns anledning att se mer allvarligt på brott av nu aktuellt slag eftersom de kan leda till svårare konsekvenser för rikets säkerhet.

### Bedömning och slutsatser

Samhällsutvecklingen har inneburit bl.a. förändrade kommunikationssätt, ett ökat antal kommunikationsformer, en ökad tillgänglighet av uppgifter i elektronisk form och att stora informationsmängder enkelt kan överföras och förvaras, t.ex. på ett USB-minne. Det har i sin tur inneburit en ökad hantering och exponering av känsliga uppgifter. Enligt vår uppfattning har dessa förhållanden betydelse för vad som bör omfattas av det straffbara området och för hur allvarligt det finns anledning att se på brottslighet av nu aktuellt slag. Vi återkommer nedan till frågan om brottstypens abstrakta straffvärde, dvs. vilken straffskala som bör gälla för brottstypen.

*Straffbestämmelsen bör även omfatta en grovt oaktsam hantering som innebär fara för att uppgiften ska komma någon obehörig till del*

En person som hanterar en uppgift rörande ett hemligt förhållande på ett grovt oaktsamt sätt och därigenom möjliggör att uppgiften kan komma främmande makt till del är enligt vår mening klandervärd. Gärningen innebär en risk för skada, ytterst för Sveriges säkerhet. Avgörande för klandervärdheten är enligt vår uppfattning inte om uppgiften har kommit en främmande makt till del, vilket kan bero på tillfälligheter eller vara omöjligt att få kännedom om, utan den risk som handlingen objektivt sett innebär. För straffansvar bör det därför enligt vår mening vara tillräckligt att den enskildes vårdslösa hantering *kan* innebära ett röjande. Straffansvar bör

dock endast aktualiseras vid förfaranden som typiskt sett innebär en sådan risk.

En sådan utvidgning av det straffbara området ligger inte särskilt långt ifrån Högsta domstolens tolkning av röjanderekvisitet i NJA 1991 s. 103 (se ovan). Avgörandet innebär att straffbestämmelsen redan i dag omfattar gärningar som utifrån en objektiv bedömning har inneburit fara för ett röjande.

Enligt vår bedömning bör ovanstående förändring ske genom att straffbestämmelsen i 19 kap. 9 § brottsbalken tillförs ytterligare en handlingsform, nämligen en hantering som innebär fara för att den känsliga uppgiften kan komma någon obehörig till del. En sådan förändring innebär att lagtexten blir bättre anpassad till nuvarande praxis och till samhällsutvecklingen. Sammantaget innebär förändringen att straffvärda förfaranden på ett mer heltäckande och konsekvent sätt fångas upp av lagstiftningen och därigenom en förstärkning av skyddet av Sveriges säkerhet. I författningskommentaren utvecklar vi närmare vilka förfaranden som är avsedda att omfattas av den nya formuleringen.

#### *Konsekvenser för yttrande- och informationsfriheten*

Den ovan nämnda förändringen innebär en utvidgning av det straffbara området som också har betydelse för den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten. Vårdslöshet med hemlig uppgift utgör ett tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen (TF). Ett utvidgat tillämpningsområde för straffbestämmelsen om vårdslöshet med hemlig uppgift innebär således även en utvidgning av det straffbara området enligt 7 kap. 4 § TF, dvs. att fler gärningar kan utgöra tryckfrihetsbrott.

Enligt vår bedömning har kriminaliseringen tillräckligt starka skäl för sig för att konsekvenserna för yttrande- och informationsfriheten ska kunna godtas. Det kan också anmärkas att vårdslöshet med hemlig uppgift inte omfattas av 7 kap. 3 § TF. Det innebär att meddelarfriheten och anskaffarfriheten gäller på oförändrat sätt och att t.ex. en journalist som anskaffar en uppgift för publicering inte riskerar straffansvar.

*Straffskalan bör ges en ökad spännvidd*

Enligt vår bedömning är den nuvarande straffskalan för brott enligt 19 kap. 9 § brottsbalken som sker i fredstid inte tillräckligt vid för att det i alla situationer ska vara möjligt att mäta ut ett straff som motsvarar brottets svårhet. Som nämnts ovan har samhällsutvecklingen inneburit att en större mängd uppgifter finns tillgängliga i fler former än tidigare och att uppgifter hanteras på fler och andra sätt än vid straffbestämmelsens tillkomst. Utvecklingen har bl.a. inneburit att en gärning kan avse en större mängd uppgifter av känsligare slag än tidigare och innebära svårare konsekvenser för skyddsintresset, Sveriges säkerhet.

Samhällsutvecklingen har således förändrat förutsättningarna för brottstypen och inneburit att straffbestämmelsen kommit att omfatta gärningar av mer allvarligt slag än tidigare. Den nuvarande straffskalan kan mot den bakgrunden inte sägas erbjuda tillräckliga möjligheter för domstolarna att göra skillnad i straffen mellan olika brott med hänsyn till de varierande omständigheter som kan förekomma i de enskilda fallen och som bör påverka bedömningen av brottets svårhet samt att i alla fall döma ut ett straff efter brottets svårhet. Därmed brister det i proportionalitet dels genom att det utdömda straffet inte ger uttryck för hur allvarligt brottet är, dels genom att brott av olika svårhet kan få lika stränga straff.

Med hänsyn härtill, och vid en jämförelse med vad som gäller för andra brott, anser vi att det finns skäl att utvidga straffskalan för brott som sker i fredstid genom att höja straffmaximum till fängelse i ett år. Straffminimum bör fortfarande vara böter och den påföljden torde – i enlighet med gällande praxis – inte sällan vara tillräckligt ingripande i förhållande till brottets svårhet. Vår avsikt är alltså inte att åstadkomma en generell straffskärpning utan att möjliggöra att det för varje brott ska kunna dömas ut ett straff som är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottets svårhet. Enligt vår mening bör en fängelsepåföljd endast komma ifråga vid brott som kan bedömas som särskilt allvarliga med hänsyn till dess konsekvenser för Sveriges säkerhet eller graden av oaktsamhet.

## Vårdslöshet med hemlig uppgift när det är fråga om uppgifter av viss betydelse för en internationell militär insats

I avsnitt 6.9 har vi föreslagit en straffbestämmelse om utlands-spioneri. I avsnitt 8.2 har vi angett att kriminaliseringen även bör omfatta uppsåtliga gärningar som uppfyller de objektiva rekvisiten i den bestämmelsen utan att kravet på direkt uppsåt att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda är uppfyllt, om det är fråga om uppgifter som rör förhållanden av hemlig natur. Enligt vår bedömning finns det skäl att utsträcka kriminaliseringen till att även omfatta gärningar som sker av grov oaktsamhet, om de objektiva rekvisiten i 5 a § är för handen och det dessutom är fråga om uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur. Även sådana förfaranden är enligt vår uppfattning straffvärda och bör föranleda straffansvar i samma utsträckning som gäller för uppgifter som omfattas av spioneribestämmelsen. Det innebär att 19 kap. 9 § även bör omfatta gärningar av nu nämnt slag och att det i dessa fall bör dömas till ansvar för vårdslöshet med hemlig uppgift.

### 8.4 En kriminalisering av obehörigt innehav?

**Vår bedömning:** Det saknas skäl för en kriminalisering av obehörigt innehav eller bevarande av känsliga uppgifter.

#### 8.4.1 Bakgrund

I samband med vår analys av 19 kap. 7 och 8 §§ brottsbalken har Försvarmakten och Säkerhetspolisen lyft frågan om det finns skäl att utvidga det straffbara området till att omfatta ett s.k. obehörigt bevarande av hemliga uppgifter. I ett uppmärksammat mål om obehörig befattning med hemlig uppgift ogillade tingsrätten åtalet med hänvisning till att ett obehörigt anskaffande inte var för handen.<sup>6</sup> I målet hade en högt uppsatt person inom Försvarmakten förvarat i sitt hem ett antal hemliga handlingar som han på grund av sin tjänst varit behörig att befatta sig med. Åklagaren gjorde bl.a. gällande att den tilltalade gjort sig skyldig till ett obehörigt anskaffande av

<sup>6</sup> Stockholms tingsrätts dom den 2 juli 2008 i mål B 4482-07.

handlingarna genom att besluta att inte återlämna dem trots att han inte längre behövde dem för sin tjänsteutövning.

Enligt tingsrätten torde med uttrycket ”obehörigen anskaffa” främst avses att någon genom en egen iakttagelse av en uppgift eller genom ett meddelande från annan obehörigen skaffar sig kännedom om det förhållande som uppgiften avser. Så var inte fallet i det aktuella målet. Tingsrätten lade också vikt vid att det inte kunde anses förenligt med normalt språkbruk att göra gällande att någon anskaffar något som personen i fråga redan innehar. Tingsrätten prövade inte uttryckligen om ett röjande i stället kunde anses vara för handen. Av domskälen kan dock indirekt utläsas att domstolen ansåg att så inte var fallet.

#### 8.4.2 Det saknas skäl för en kriminalisering av obehörigt bevarande eller innehav av uppgift

Som angetts ovan har det under utredningstiden framförts synpunkter på att det straffbara området även bör omfatta ett obehörigt bevarande eller innehav av sådana uppgifter som avses i 19 kap. 7 §. Enligt vår bedömning saknas det dock tillräckliga skäl för en sådan förändring. Det skulle enligt vår mening innebära en alltför stor utvidgning av det straffbara området och riskera att träffa förfaranden som inte är straffvärda. Det har inte heller framkommit att det finns ett stort praktiskt behov av en sådan reglering.

Sammanfattningsvis anser vi att det, särskilt mot bakgrund av vårt förslag om att straffbestämmelsen för vårdslöshet med hemlig uppgift ska utvidgas till att även omfatta förfaranden som innebär fara för att en känslig uppgift röjs, saknas övervägande skäl för att kriminalisera ett obehörigt bevarande eller innehav av handlingar.

### 8.5 Olovlig underrättelseverksamhet

**Våra förslag:** Brott enligt nuvarande 19 kap. 10 § första stycket rubriceras som olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt och regleras i en ny paragraf, 10 a §.

Brott enligt nuvarande 19 kap. 10 § andra stycket rubriceras som olovlig underrättelseverksamhet mot person och regleras i en ny paragraf, 10 b §. I paragrafen anges att även verksamhet som sker med användande av otillbörliga medel kan omfattas av

bestämmelsen. Straffminimum i straffskalan ändras från böter till fängelse.

Vid åtal för olovlig underrättelseverksamhet mot person (nuvarande 19 kap. 10 § andra stycket) ska inte längre krävas förordnande av regeringen enligt 19 kap. 16 §.

**Vår bedömning:** Straffbestämmelsen i 19 kap. 10 § första stycket har en ändamålsenlig utformning och en lämplig avgränsning. Straffansvar enligt 19 kap. 10 § andra stycket bör komma ifråga även vid verksamhet som sker öppet och utan svikliga moment när den är förenad med otillbörliga medel. Straffskalan för olovlig underrättelseverksamhet enligt andra stycket ger inte uttryck för hur allvarligt det finns anledning att se på brotts-typen och bör därför skärpas. För att särskilja de olika formerna av olovlig underrättelseverksamhet bör de regleras i olika paragrafer och åsättas skilda rubriceringar som knyter an till straffbestämmelsernas respektive skyddsintresse. Det saknas skäl för en särskild åtalsprövning av regeringen när det är fråga om olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § andra stycket.

### 8.5.1 Nuvarande tillämpningsområde

#### Straffbestämmelsens lydelse

Enligt 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken ska den som, för att gå främmande makt tillhanda, här i riket bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet, eller här i riket till dylik verksamhet lämnar medverkan som inte endast är tillfällig, dömas för olovlig underrättelseverksamhet till böter eller fängelse i högst ett år.

I andra stycket anges att även den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande eller till sådan verksamhet lämnar medverkan som inte är endast tillfällig, ska dömas till ansvar för olovlig underrättelseverksamhet.

Om en gärning enligt första eller andra stycket är att bedöma som grovt brott gäller en särskild straffskala. I ett sådant fall kan fängelse, lägst sex månader och högst fyra år dömas ut.

### **Två former av olovlig underrättelseverksamhet**

I 10 § straffbeläggs således två former av spioneriliknande verksamhet som bedrivs här i riket men som inte riktar sig mot Sverige. Den ena formen riktar sig mot en annan främmande makt och tar sikte på uppgifter rörande förhållande som är känsliga för den främmande maktens säkerhet (första stycket). Den andra formen riktar sig mot enskilda personer, t.ex. flyktingar, och kan bestå i registrering av politisk åskådning (se prop. 1992/93:141 s. 50).

### **Kravet på verksamhet m.m.**

I såväl första som andra stycket i paragrafen uppställs som krav för straffansvar att det ska vara fråga om verksamhet. Det innebär att enstaka åtgärder inte är straffbara. I stället krävs att det är fråga om en serie av åtgärder som är av sådan art och står i ett sådant tidsmässigt sammanhang att de bör uppfattas som led i en enda verksamhet. Normalt krävs även en planmässig organisation. Ytterligare ett krav är att verksamheten ska ha bedrivits här i riket.

Enligt *första stycket* ska verksamheten avse anskaffande av uppgifter rörande förhållanden vars uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet. I kommentarerna till olika straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken anges att med främmande makt avses i främsta rummet en sådan självständig stat som Sverige har erkänt, men att det också kan röra sig om andra statliga bildningar (som nybildade stater som ännu inte har erkänts, delstater, eller exilregeringar och motstånd- eller upprorsgrupper) när de har en sådan faktisk maktställning och sådan politisk betydelse att diplomatiska förbindelser är möjliga i förhållandet mellan en sådan organisation och Sverige. Också överstatliga organisationer, t.ex. FN, EU och Nato, kan vara en främmande makt.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zeteo december 2012], kommentaren till 19 kap. 3 § brottsbalken.



Uttrycket ”verksamhet för anskaffande av uppgifter” omfattar inte bara verksamhet som består i insamlande av uppgifter utan också verksamhet som endast innefattar befordran eller överlämnande av uppgifter till det organ som ytterst försöker anskaffa dem, t.ex. en ambassad. Enligt vad som anges i förarbetena till straffbestämmelsen kan uppbyggande och organiserandet av ett agentnät hänföras under begreppet. Det innebär att fullbordat brott inte förutsätter att några uppgifter har anskaffats (se NJA II 1949 s. 570).

För att en verksamhet ska vara straffbar enligt *andra stycket* ska den ha bedrivits hemligen eller med svikliga medel. Med uttrycket hemligen avses att verksamheten ska ha bedrivits under iakttagande av särskilda försiktighetsmått. En straffbar underrättelseverksamhet kan också föreligga när sådana åtgärder inte har vidtagits förutsatt att de inblandade personerna har visat eller uppenbarligen har utgått från att meddelandena ska vara förtroliga och tillvägagångssättet i övrigt ger vid handen att de har förstått att åtgärden är otillbörlig. Med svikliga medel avses särskilt falska identitetspapper och vilsledande uppgifter rörande egna personliga förhållanden. Också ett förtigande kan vara svikligt.

## Uppsåt

I subjektivt hänseende krävs uppsåt för straffansvar både enligt första och andra stycket. Enligt första stycket krävs dessutom att gärningsmannens syfte är att gå en främmande makt tillhanda, dvs. ett krav på direkt uppsåt.

## Straffansvar vid osjälvständiga brottsformer

Den som lämnar medverkan till verksamhet som omfattas av första eller andra stycket kan ådömas straffansvar om medverkan inte endast är tillfällig. Medverkansreglerna i 23 kap. 4 § brottsbalken är således inte tillämpliga. Regleringen innebär att straffansvar aktualiseras först när medverkan ägt rum i den omfattning som krävs för att en ensam gärningsman ska anses ha utövat en verksamhet.

Även försök, förberedelse och stämpling till olovlig underrättelseverksamhet är straffbara enligt 19 kap. 14 §. Det innebär bl.a. att en enstaka handling som kan bedömas ingå som ett led i en fram-

tida underrättelseverksamhet kan beivras. Syftet är bl.a. att det ska vara möjligt att ingripa när det kan konstateras att en systematisk underrättelseverksamhet har inletts utan att behöva avvakta till dess att verksamheten fortgått så länge att en serie av handlingar har företagits (se prop. 1949 nr 198 s. 35).

### **Krav på särskilt åtalsförordnande av regeringen**

Åtal för olovlig underrättelseverksamhet får inte väckas av allmän åklagare utan regeringens förordnande, se 19 kap. 16 § brottsbalken. Den särskilda åtalsprövningen syftar till att förebygga onödiga eller annars olämpliga åtal och innebär att åtalsfrågan prövas av regeringen från utrikespolitiska och andra synpunkter.

Vid reformen år 1976 föreslogs att den särskilda åtalsprövningen endast skulle avse olovlig underrättelseverksamhet enligt första stycket i 19 kap. 10 §. I propositionen angavs att behovet av en prövning utifrån politiska överväganden främst synes knyta an till sådan olovlig underrättelseverksamhet som avses i det stycket (se prop. 1975/76:174 s. 31). Till följd av att utskottet förordade en annan paragrafindelning än den som förslagits i propositionen kom bestämmelsen i 19 kap. 16 § ändå att omfatta straffbestämmelsen i 19 kap. 10 § andra stycket.

Av förarbetena framgår inte att Lagrådet eller utskottet hade någon annan uppfattning i frågan än den som redovisades i propositionen, d.v.s. att den särskilda åtalsprövningen endast skulle avse straffbestämmelsen i 19 kap. 10 § första stycket. Det förefaller därför som om bestämmelsen om åtalsprövning i 19 kap. 16 § närmast av förbiseende kom att omfatta även olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § andra stycket.

### **Straffbestämmelsernas kriminalpolitiska grund**

Huvudsyftet med kriminaliseringen i första stycket är att förhindra utländska organisationer att i Sverige bedriva spioneriverksamhet riktad mot en annan främmande makt. Det skulle kunna riskera att Sverige invecklas i utrikespolitiska svårigheter. Dessutom kan en sådan verksamhet läggas om och riktas mot Sverige.

Straffbestämmelsen i andra stycket syftar till att bereda enskilda personer skydd mot fara för framtida förföljelse eller annat lidande.

Bestämmelsen motiveras alltså inte främst av hänsyn till den svenska statens säkerhet men har placerats i 19 kap. brottsbalken eftersom även sådan verksamhet som träffas av andra stycket kan läggas om till att avse spioneri mot Sverige (se prop. 1949 nr 198 s. 35).

## 8.5.2 Överväganden och förslag

### Förändringsbehovet

När det gäller straffbestämmelsen i 19 kap. 10 § första stycket har vår genomgång inte visat annat än att den har en lämplig utformning och ett väl avgränsat tillämpningsområde. I direktiven anges emellertid att vi särskilt ska analysera innebörden av begreppet ”annan främmande makts säkerhet” i relation till internationella organisationer och föreslå de förändringar som kan behövas. Vi återkommer nedan till den frågan.

När det gäller straffbestämmelsen i andra stycket har vi funnit skäl att överväga vissa förändringar. Bland annat har viss kritik riktats mot straffbestämmelsens krav på verksamhet. Som framgått är straffbestämmelsens främsta skyddsintresse den enskildes säkerhet. Det skulle kunna hävdas att det från den enskildes perspektiv saknar betydelse om en gärning uppfyller kravet på verksamhet och att straffansvar därför bör komma ifråga redan vid enstaka handlingar. Mot bakgrund av kritiken har vi övervägt om straffbestämmelsens tillämpningsområde bör utvidgas så att straffansvar för fullbordat brott kan komma ifråga även utan att kravet på verksamhet är uppfyllt. Vidare har utredningens experter från Försvarmakten och Säkerhetspolisen pekat på att det kan finnas skäl att överväga om straffbestämmelsen även bör omfatta förfaranden som inte sker hemligen eller med användande av svikliga medel men som ändå inrymmer ett otillbörligt moment, t.ex. i form av underförstådda hot. Det har framkommit att det förekommer att företrädare för främmande makts underrättelsetjänst söker upp landsmän här i Sverige utan att dölja sitt uppdrag eller sin uppdragsgivare. Eftersom det i ett sådant fall saknas s.k. konspirativa moment har förfarandet ansetts falla utanför det straffbara området.

Slutligen har det ifrågasatts om straffskalorna för brotten har en lämplig utformning samt om det finns skäl för ett särskilt åtalsförordnande vid brott enligt 19 kap. 10 § andra stycket.

## Bedömning och slutsatser

### *Olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken*

Som redan angetts har inget framkommit under utredningstiden som tyder på ett förändringsbehov av straffbestämmelsen i 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken. De krav som gäller för straffansvar är enligt vår uppfattning rimliga och innebär en lämplig avgränsning av det straffbara området. Bedömningen av vad som kan utgöra men för en främmande makts säkerhet bör utgå från samma grunder som bedömningen av vad som kan utgöra men för Sveriges säkerhet enligt 19 kap. 5 §.

För att tydliggöra att straffbestämmelsen även träffar verksamheter med inriktning mot uppgifter inom civila områden bör ordet ”militära” inte längre anges i bestämmelsen. I enlighet med vad vi föreslår när det gäller utformningen av 19 kap. 5 § bör det i straffbestämmelsen endast anges att det ska vara fråga om uppgifter rörande förhållanden vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet. Därmed framgår det tydligare att det saknar betydelse mot vilken sektor i samhället som verksamheten har riktat sig så länge menrekvisitet är uppfyllt.

När det gäller innebörden av begreppet ”annan främmande makts säkerhet” framgår av förarbeten och doktrin att begreppet även ska anses omfatta vissa överstatliga organisationer såsom FN, EU och Nato. Med hänsyn härtill, och till vårt förslag till ny straffbestämmelse om utlandsspioneri, saknas det enligt vår bedömning skäl att närmare överväga en förändring av begreppets innebörd eller en förändring av straffbestämmelsen som särskilt tar sikte på internationella organisationer.

### *Olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken*

En fråga i utredningen har som nämnts varit om det finns skäl att utmönstra kravet på verksamhet för straffansvar enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken. Enligt vår bedömning har den kritik som i detta avseende riktats mot straffbestämmelsen visst fog för sig. Straffbestämmelsens främsta syfte är enligt förarbetena att skydda enskilda människor och deras anhöriga mot fara för fram-

tida förföljelse eller annat lidande (se bl.a. prop. 1949 nr 198 s. 35). Det står klart att en gärning kan innebära en kränkning av det skyddsintresset utan att uppfylla kravet på verksamhet. Däremot torde frågan om en verksamhet är för handen ha viss betydelse för att bedöma det potentiella hot mot Sverige som gärningen innefattar. Det kan hävdas att det är först när gärningen sker inom ramen för en mer organiserad verksamhet som det uppstår en risk för att verksamheten ska ändra inriktning och ta sikte på Sverige och svenska förhållanden.

Trots det befogade i kritiken anser vi att det vid en samlad bedömning finns skäl att vidhålla kravet på verksamhet för straffansvar. I 3 kap. brottsbalken finns straffbestämmelser som tar sikte på förfaranden som kan hota den enskildes liv och hälsa, och i 4 kap. straffbeläggs förfaranden som riktar sig mot den enskildes frihet och frid. En gärning som t.ex. innefattar ett olaga hot är således inte straffri enligt den nuvarande regleringen, även om rekvisiten i 19 kap. 10 § andra stycket inte är för handen. Det kan också anmärkas att olovlig underrättelseverksamhet, som framgått, är straffbart på försöksstadiet, vilket innebär att enstaka handlingar kan straffas som försök till olovlig underrättelseverksamhet om det kan konstateras att en systematisk underrättelseverksamhet har inletts.

Även om skyddsintresset för den nu aktuella straffbestämmelsen är den enskildes hälsa och säkerhet tillkom den för att träffa en typ av politisk underrättelseverksamhet, vid vilken personuppgifter av politiskt värde inhämtas i kartläggande syfte. För att straffbestämmelsen ska träffa ett sådant förfarande är kravet på verksamhet naturligt. Det kan framhållas att kravet på verksamhet inte innebär att en gärning måste avse fler än en person, eller fler än en personuppgift, för att vara straffbar. Med den nuvarande formuleringen "verksamhet för anskaffande av uppgifter" omfattas enligt förarbetena även förfaranden som inte innefattat någon uppgiftshantering över huvud taget (se ovan).

Vid vår genomgång av praxis och annan utredning har vi inte funnit att kravet på verksamhet vållat särskilda problem i rättstillämpningen eller att straffvärda förfaranden inte har kunnat beivras på grund av att rekvisitet inte har varit uppfyllt. Enligt vår bedömning bidrar kravet på verksamhet till en ändamålsenlig avgränsning av det straffbara området. Utan rekvisitet skulle det krävas någon annan begränsning av tillämpningsområdet för att undvika att straffbestämmelsen även träffar gärningar som inte är straffvärda.

Det är enligt vår bedömning svårt att hitta en annan avgränsning som är mer lämplig.

Sammanfattningsvis anser vi att det fortsatt bör gälla ett krav på verksamhet för straffansvar för olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § andra stycket.

I straffbestämmelsen anges att verksamheten ska ha skett hemligen eller med användande av svikliga medel. Vad som avses härmed har behandlats i förarbeten och doktrin och har, såvitt vi har kunnat bedöma, inte vållat några särskilda problem i rättstillämpningen. Det kan dock finnas skäl att påpeka att förarbetsuttalandena bör läsas i ljuset av samhällsutvecklingen och med beaktande av att verkligheten såg annorlunda ut när de skrevs. För att ett förfarande ska anses ha skett hemligen eller med användande av svikliga medel torde det vara tillräckligt att det i och för sig är förenat med s.k. konspirativa moment. Något krav på att de konspirativa åtgärderna ska rikta sig mot en viss person uppställs alltså inte.

Som angetts ovan har Säkerhetspolisen och Försvarsmakten pekat på att den nuvarande avgränsningen till verksamhet som sker hemligen eller med användning av svikliga medel innebär att förfaranden som sker i andra former men som ändå är straffvärda faller utanför straffbestämmelsens tillämpningsområde. Det är fråga om gärningar som sker i samma syfte som förfaranden som omfattas av straffbestämmelsen, dvs. i politiskt syfte och för att utöva kontroll eller förföljelse av personer som har flytt sina hemland av politiska skäl, men som sker öppet och utan moment som kan klassificeras som svikliga. Vårt underlag visar att det förekommer att representanter för en främmande makts underrättelsetjänst söker upp flyktingar här i Sverige för att göra dem uppmärksamma på att hemlandet har ögonen på dem och för att förmå personen i fråga agera, eller att underlåta att agera, på visst sätt. Det är alltså fråga om en styrkedemonstration från den främmande maktens sida som sker i syfte att begränsa den enskildes handlingsfrihet och som ger upphov till rädsla och oro hos denne. Enligt vår bedömning är även sådana förfaranden straffvärda och bör därför omfattas av straffbestämmelsens tillämpningsområde. Inte minst med hänsyn till syftet med straffbestämmelsen innebär den nuvarande avgränsningen otillfredsställande resultat.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att det finns skäl att utvidga straffbestämmelsens tillämpningsområde så att även förfaranden som visserligen sker öppet och utan användande av svikliga medel, men väl med medel som kan klassificeras som otillbörliga,

omfattas och kan föranleda straffansvar om övriga rekvisit är uppfyllda. I författningskommentaren utvecklar vi närmare vad vi avser med begreppet ”otillbörliga medel”.

*Särskilt om straffskalan för brott enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken*

Straffskalan för olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken är böter eller fängelse i högst ett år. Enligt vår bedömning överensstämmer inte straffskalan med brottstypens s.k. abstrakta straffvärde, dvs. hur allvarligt det från lagstiftarens sida finns anledning att se på brottsligheten vid en jämförelse med andra brott.

För straffansvar enligt straffbestämmelsen krävs som framgått att det är fråga om en viss typ av verksamhet som bedrivs med uppsåt att gå främmande makt tillhanda och som syftar till att begränsa den enskildes handlingsfrihet. Sådan verksamhet står i strid med de grundläggande värderingar som det svenska statskicket vilar på och framkallar i allmänhet allvarlig rädsla eller oro hos den enskilde. Med hänsyn härtill, och till den kränkning av den enskildes personliga integritet som ett brott av nu aktuellt slag i allmänhet innebär, anser vi att ett bötestraff aldrig kan anses utgöra ett tillräckligt ingripande straff med hänsyn till brottets svårhet. Straffskalans miniminivå bör därför höjas från böter till fängelse.

*Den särskilda åtalsprövningen i 19 kap. 16 § brottsbalken*

Som framgått ovan har det i samband med tidigare reformer föreslagits att den särskilda åtalsprövningen endast ska gälla för brott enligt 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken med hänvisning till att det endast är vid tillämpningen av den bestämmelsen som det finns behov av särskilda överväganden från regeringens sida när det gäller lämpligheten av ett åtal. Vi delar den bedömningen. Det synes saknas bärande skäl för en särskild åtalsprövning när det är fråga om s.k. flyktingspionage enligt 19 kap. 10 § andra stycket. Den bestämmelsen bör därför inte längre omfattas av regleringen i 19 kap. 16 §.

*Lagtekniska förändringar och en förändring av brottens rubricering*

Vi har i avsnitt 7.9 föreslagit att det ska införas en ny straffbestämelse som ska träffa en form av olovlig underrättelseverksamhet som riktar sig mot Sverige och som kan skada Sveriges säkerhet. Som framgått rymmer 19 kap. 10 § brottsbalken redan två olika former av olovlig underrättelseverksamhet. Med våra förslag kommer det alltså att finnas tre former av olovlig underrättelseverksamhet som i vissa avseenden uppvisar likheter och i andra avseenden olikheter. Straffbestämmelserna upp av olika skäl och har olika skyddsintressen.

För att åstadkomma en så tydlig lagstiftning som möjligt anser vi att det finns skäl att reglera de olika formerna av olovlig underrättelseverksamhet i skilda paragrafer. De bör också åsättas egna rubriceringar som på ett rättvisande sätt återger vilka handlingar som straffbeläggs. Enligt vår bedömning bör den nya straffbestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet benämnas olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. När det gäller den form av olovlig underrättelseverksamhet som i dag regleras i 19 kap. 10 § första stycket bör brottet rubriceras som olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt. Brott enligt nuvarande 19 kap. 10 § andra stycket bör rubriceras som olovlig underrättelseverksamhet mot person.



# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 8 april 2010 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över vissa av brotten i 19 kap. brottsbalken.

Justitierådet Ella Nyström förordnades som särskild utredare den 10 maj 2010.

Den 9 juni 2010 förordnades som experter i utredningen numera översten Urban Rettig (tidigare Carlsson), numera lagmannen Mari Heidenborg, chefsåklagaren Tomas Lindstrand, kanslirådet Viveca Lång, generalsekreteraren Anne Ramberg och chefsanalytikern Wilhelm Unge.

Numera rådmannen Thomas Kaevergaard (tidigare Johansson) har varit sekreterare i utredningen fr.o.m. den 10 maj 2010 t.o.m. den 9 januari 2012, då han entledigades från uppdraget och förordnades som expert i utredningen. Samma dag anställdes rättsak-kunniga Karin Sandahl som sekreterare i utredningen.

Den 19 januari 2012 beslutades om tilläggsdirektiv till utredningen som innebar att utredningstiden förlängdes till den 31 december 2012.

Ella Nyström är ensam utredare och svarar ensam för innehållet i betänkandet. Experterna har deltagit i arbetet i sådan utsträckning att det trots detta är befogat att använda vi-form i betänkandet. Experterna har också i allt väsentligt ställt sig bakom de redovisade förslagen. Skilda uppfattningar har dock förekommit i vissa frågor utan att detta har kommit till uttryck i något särskilt yttrande.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet, får härmed överlämna betänkandet Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet, Ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet (SOU 2012:95). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i december 2012.

Ella Nyström

/Karin Sandahl

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>13</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>Summary</b> .....	<b>23</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>31</b>
<b>1 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>55</b>
1.1 Utredningens uppdrag .....	55
1.1.1 Direktiven .....	55
1.1.2 Bakgrunden till uppdraget .....	56
1.1.3 Särskilt om analysen av men-rekvisitet .....	56
1.1.4 Särskilt om dold underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspirativa metoder .....	57
1.2 Avgränsningar .....	58
1.3 Hur arbetet har bedrivits .....	58
<b>2 Bakgrund</b> .....	<b>61</b>
2.1 Om underrättelseverksamhet och dess aktörer .....	61
2.1.1 Inledning .....	61
2.1.2 Allmänt om underrättelseverksamhet .....	61
2.1.3 Kort om utvecklingen från första världskriget och framåt .....	63
2.1.4 Organisation och aktörer .....	64
2.1.5 Underrättelsekällor och källkategorier .....	70
2.1.6 Omfattning .....	72

2.2	Diplomatiska och konsulära befattningshavares ställning.....	74
2.2.1	Inledning.....	74
2.2.2	Diplomatiska befattningshavare.....	74
2.2.3	Konsulära befattningshavare .....	77
<b>3</b>	<b>Nuvarande reglering.....</b>	<b>79</b>
3.1	Historik.....	79
3.1.1	Lagstiftningen före år 1940 .....	79
3.1.2	1940 och 1942 års ändringar i 8 kap. strafflagen .....	80
3.1.3	En fullständig översyn av spionerilagstiftningen .....	81
3.2	Nu gällande bestämmelser .....	86
3.2.1	Inledning.....	86
3.2.2	Spioneri och grovt spioneri .....	87
3.2.3	Obehörig befattning med hemlig uppgift .....	94
3.2.4	Vårdslöshet med hemlig uppgift .....	96
3.2.5	Olovlig underrättelseverksamhet.....	97
3.3	Särskilt om tryck- och yttrandefriheten .....	100
3.3.1	Yttrande- och informationsfrihet .....	100
3.3.2	Det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regelverket .....	103
3.3.3	Förutsättningarna för att TF och YGL ska vara tillämpliga .....	108
3.4	Skyddet för företagshemligheter.....	110
3.4.1	Inledning.....	110
3.4.2	Nu gällande bestämmelser om skydd för företagshemligheter .....	111
3.4.3	Förslagen i betänkandet Förstärkt skydd för företagshemligheter (SOU 2008:63) .....	113
<b>4</b>	<b>Utländsk rätt.....</b>	<b>117</b>
4.1	Inledning.....	117
4.2	Danmark .....	118
4.2.1	Allmänt .....	118
4.2.2	Spioneri.....	118
4.2.3	Annan olaglig underrättelseverksamhet .....	119
4.2.4	Röjande av uppgifter om statens hemliga förhandlingar m.m. ....	121

4.2.5	Vissa andra olovliga förfoganden över handlingar m.m.....	122
4.3	Finland.....	123
4.3.1	Allmänt.....	123
4.3.2	Spioneri.....	123
4.3.3	Röjande av statshemlighet.....	125
4.3.4	Oaktsamt röjande av statshemlighet .....	126
4.3.5	Olovlig underrättelseverksamhet .....	127
4.3.6	Upprätthållande av landsförrädisk förbindelse.....	128
4.4	Island .....	129
4.5	Norge.....	129
4.5.1	Inledning .....	129
4.5.2	Bestämmelserna i 1902 års strafflag.....	130
4.5.3	Ändringar i strafflagen .....	134
4.6	Några andra länder.....	143
4.6.1	Nederländerna.....	143
4.6.2	Polen.....	144
4.6.3	Tyskland.....	147
4.6.4	USA .....	151
4.7	Sammanfattande reflektioner .....	154
<b>5</b>	<b>Spioneribestämmelsen.....</b>	<b>157</b>
5.1	Inledning.....	157
5.2	Gällande rätt.....	158
5.2.1	Den straffrättsliga regleringen .....	158
5.2.2	Något om tvångsmedelsanvändning vid misstanke om brott.....	162
5.2.3	Vissa andra sanktioner.....	163
5.3	Pågående översyn av lagen om skydd för företagshemligheter .....	163
5.4	Överväganden och förslag.....	164
5.4.1	Spioneribestämmelsen syftar till att skydda rikets säkerhet mot angrepp av en främmande makt .....	164
5.4.2	Betydelsen av samhällsutvecklingen .....	168
5.4.3	Några utgångspunkter.....	170

5.4.4	Främmande makt .....	172
5.4.5	Kravet på direkt uppsåt.....	173
5.4.6	Den brottsliga gärningen .....	174
5.4.7	Ingen begränsning till uppgifter rörande förhållanden av hemlig natur .....	175
5.4.8	Men-rekvisitet i spioneribestämmelsen .....	176
5.4.9	Underlaget för men-bedömningen .....	197
5.5	Följändringar i tryckfrihetsförordningen .....	198
<b>6</b>	<b>En särskild straffbestämmelse för spioneri i samband med en internationell militär insats .....</b>	<b>199</b>
6.1	Bakgrund.....	199
6.2	Ett internationellt samarbete för fred och säkerhet är viktigt för Sverige .....	201
6.3	Närmare om Sveriges internationella freds- och säkerhetssamarbete.....	202
6.3.1	Allmänt om internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser.....	202
6.3.2	Exempel på aktuella internationella insatser .....	203
6.4	Det straffrättsliga skyddet för uppgifter som rör ett internationellt freds- och säkerhetssamarbete.....	204
6.5	Åtgärder som inte är av straffrättslig natur .....	206
6.6	Behovet av ett utökat straffrättsligt skydd .....	206
6.7	Särskilt om yttrande- och informationsfriheten .....	208
6.7.1	Allmänt om yttrande- och informationsfriheten.....	208
6.7.2	Internationella förpliktelser .....	209
6.7.3	Kriminaliseringens effekter för yttrande- och informationsfriheten.....	210
6.8	Grundläggande principer för kriminalisering .....	210
6.9	En ny straffbestämmelse för spioneri i samband med en internationell militär insats (utlandsspioneri) .....	212
6.9.1	Inledning.....	212
6.9.2	Lagteknisk lösning och rubricering .....	212

6.9.3	Närmare om straffbestämmelsens tillämpningsområde .....	213
6.9.4	Ingen begränsning till uppgifter rörande förhållanden av hemlig natur .....	215
6.9.5	Straffskalan.....	216
6.9.6	Grovt brott.....	217
6.9.7	Svensk jurisdiktion .....	218
6.10	En kriminalisering av förfaranden som sker utan direkt uppsåt eller av grov oaktsamhet .....	220
6.11	Straffansvar vid försök, förberedelse, stämpling och oaktsam medverkan till brott .....	221
6.12	Möjligheten att använda tvångsmedel vid utlandsspioneri .....	222
6.13	Konsekvenser för yttrande- och informationsfriheten .....	223
6.13.1	Kriminaliseringen innebär en godtagbar begränsning av yttrande- och informationsfriheten .....	223
6.13.2	En ändring bör ske av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.....	224
<b>7</b>	<b>Dold underrättelseverksamhet med hemliga och konspirativa metoder .....</b>	<b>231</b>
7.1	Uppdraget.....	231
7.2	Begreppet otillåten underrättelseverksamhet.....	232
7.3	Påtalade brister i den straffrättsliga regleringen.....	232
7.3.1	Direktiven .....	232
7.3.2	Säkerhetspolisens, Försvarmaktens och Åklagarmyndighetens behovs- och problembeskrivning.....	233
7.4	Innebörden av dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder.....	235
7.4.1	Vad innebär konspirativa metoder och konspirativt beteende? .....	235
7.4.2	I vilket sammanhang förekommer konspirativa metoder?.....	236

7.4.3	Exempel på konspirativa åtgärder .....	238
7.5	Tidigare överväganden .....	239
7.6	Några utgångspunkter .....	240
7.6.1	Grundläggande principer för kriminalisering.....	241
7.6.2	Andra utgångspunkter för våra överväganden .....	243
7.7	Våra överväganden och slutsatser när det gäller behovet av en förändrad straffrättslig reglering.....	244
7.7.1	Den nuvarande straffrättsliga regleringen kan kritiserars för att vara bristfällig .....	244
7.7.2	Möjligheten att använda hemliga tvångsmedel och vissa andra hjälpmedel i samband med otillåten underrättelseverksamhet.....	259
7.7.3	Andra möjliga åtgärder för att motverka otillåten underrättelseverksamhet.....	271
7.7.4	Olika spaningsåtgärder för att upptäcka (och motverka) otillåten underrättelseverksamhet .....	277
7.7.5	Dold underrättelseverksamhet med hemliga eller konspirativa metoder förekommer i en omfattning som är betydande .....	279
7.7.6	Skyddsintresset väger tungt och talar för en heltäckande kriminalisering.....	281
7.7.7	Andra intressen kan tala mot en utvidgning av det straffbara området.....	283
7.7.8	Vår slutsats: Det finns behov av en förändrad straffrättslig reglering .....	286
7.8	Hur kan och bör behovet av en förändrad straffrättslig reglering tillgodoses? .....	289
7.8.1	Allmänna utgångspunkter .....	289
7.8.2	Det övergripande syftet med en förändring av den straffrättsliga regleringen.....	290
7.8.3	En effektiv och väl avgränsad strafflagstiftning .....	290
7.8.4	Förändringen bör ske genom att ett nytt brott införs i brottsbalken.....	293
7.9	En ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige .....	294
7.9.1	Lagteknisk lösning och brottets rubricering.....	295
7.9.2	Närmare om tillämpningsområdet.....	295



7.9.3	Krav på direkt uppsåt .....	297
7.9.4	Straffskalan.....	297
7.9.5	Grovt brott.....	298
7.9.6	Medverkan.....	298
7.9.7	Brott begångna utomlands .....	298
7.9.8	Kriminaliseringens effekter för grundläggande fri- och rättigheter .....	299
7.9.9	Övriga frågor.....	300
7.10	Möjlighet till hemliga tvångsmedel.....	300
<b>8</b>	<b>Andra förändringar i 19 kap. brottsbalken.....</b>	<b>303</b>
8.1	Uppdraget.....	303
8.2	Obehörig befattning med hemlig uppgift .....	303
8.2.1	Nuvarande tillämpningsområde.....	304
8.2.2	Överväganden och förslag.....	306
8.3	Vårdslöshet med hemlig uppgift .....	311
8.3.1	Det nuvarande tillämpningsområdet .....	311
8.3.2	Överväganden och förslag.....	312
8.4	En kriminalisering av obehörigt innehav? .....	317
8.4.1	Bakgrund .....	317
8.4.2	Det saknas skäl för en kriminalisering av obehörigt bevarande eller innehav av uppgift .....	318
8.5	Olovlig underrättelseverksamhet.....	318
8.5.1	Nuvarande tillämpningsområde.....	319
8.5.2	Överväganden och förslag.....	323
<b>9</b>	<b>Konsekvenser av förslagen.....</b>	<b>329</b>
9.1	Inledning.....	329
9.2	Ekonomiska konsekvenser .....	330
9.3	Konsekvenser för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet.....	331
9.4	Andra konsekvenser .....	332

<b>10</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>333</b>
10.1	Ikraftträdande.....	333
10.2	Övergångsbestämmelser .....	333
<b>11</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>335</b>
11.1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	335
11.2	Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen .....	346
11.3	Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen .....	347
11.4	Förslag till ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.....	347
11.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott .....	348
<b>Bilagor</b>		
	Bilaga 1–2 Kommittédirektiv .....	349

# Förkortningar

a.	anförd, anförda
a.a.	anfört arbete
a.bet.	anfört betänkande
a. prop.	anförd proposition
BrB	brottsbalken
dir.	direktiv
Ds	promemoria i departementsserien
EU	Europeiska unionen
f.	och följande sida
ff.	och flera följande sidor
HD	Högsta domstolen
HovR	Hovrätten
JK	Justitiekanslern
kap.	kapitel
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
NJA II	Nytt juridiskt arkiv, avdelning II
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
prop.	proposition
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen
RÅ	riksåklagaren
rskr.	riksdagens skrivelse
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
TR	tingsrätten
TF	tryckfrihetsförordningen
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen
ÖB	Överbefälhavaren

# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningens uppgift har varit att analysera om den nuvarande lagstiftningen i 19 kap. brottsbalken är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet. I uppdraget har bl.a. ingått att analysera om men-rekvisitet i spioneribestämmelsen har en lämplig utformning, att ta ställning till om skyddet mot industriellt och politiskt spionage som bedrivs av främmande makt behöver förstärkas samt att klargöra om det finns behov av en förändring av den straffrättsliga regleringen beträffande främmande makts dolda underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspirativa metoder. Det har också ingått i vårt uppdrag att lämna fullständiga författningsförslag där lagstiftning bedöms motiverad.

## Bakgrunden till uppdraget

Säkerhetspolisen har, i samråd med Åklagarmyndigheten, påtalat ett behov av ett stärkt skydd för staten när främmande makt bedriver obehörig underrättelseverksamhet mot Sverige. Behovet grundar sig bl.a. i en förändring av det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i att främmande makts underrättelseverksamhet delvis har ändrat inriktning från att framför allt ha avsett det militära området till att alltmer ta sikte på förhållanden som rör forskning och utveckling inom civila områden. En annan förändring av betydelse är Sveriges ökande samarbete med andra länder, vilket tar sig uttryck i att Försvarsmakten numera bedriver en stor del av sin verksamhet i s.k. utlandsmissioner. Även på andra sätt har samhället förändrats och blivit mer komplext. Sammantaget har nu nämnda förhållanden bidragit till att det finns skäl för en översyn av de straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken som syftar till att skydda rikets säkerhet mot främmande makts underrättelseverksamhet.

## Spioneribestämmelsen

Enligt spioneribestämmelsens nuvarande lydelse är en förutsättning för straffansvar att det s.k. men-rekvisitet är uppfyllt. Det innebär att tillämpningsområdet enbart omfattar uppgifter rörande ett förhållande vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets säkerhet.

Vi föreslår inga ingripande förändringar av spioneribestämmelsen. Straffbestämmelsen har en ändamålsenlig utformning och ett väl avgränsat tillämpningsområde. Spioneribestämmelsen är avsedd att skydda rikets – Sveriges – säkerhet. Med rikets säkerhet avses skyddet för statens oberoende och bestånd. Enligt vår bedömning bör spioneribestämmelsens tillämpningsområde även i framtiden förbehållas sådana gärningar som typiskt sett kan innebära risk för en inte obetydlig negativ effekt för rikets säkerhet i nu angiven bemärkelse. Vilka förhållanden som är av betydelse för rikets säkerhet, vad som kan hota rikets säkerhet och vad som krävs för att avvärja hoten kan variera över tiden. Vad som omfattas av men-rekvisitet, och därmed av spioneribestämmelsens tillämpningsområde, måste därför avgöras med hänsyn till samhällsutvecklingen och med beaktande av förhållandena vid tidpunkten för brottet.

De förändringar som vi föreslår av spioneribestämmelsen är främst av språkligt slag och syftar till en modernare och tydligare lagstiftning. Vi föreslår till exempel att begreppet rikets säkerhet ersätts med Sveriges säkerhet. Vidare föreslås att den nuvarande exemplifieringen av känsliga uppgifter utgår ur lagtexten liksom begreppet totalförsvaret. Dessa förändringar är avsedda att tydliggöra att spioneribestämmelsen ska tillämpas generellt och att det saknar betydelse mot vilken sektor i samhället som underrättelseverksamheten riktar sig, så länge men-rekvisitet är uppfyllt.

I våra direktiv nämns särskilt frågan om men-rekvisitets tillämplighet vid underrättelseverksamhet som riktar sig mot industriella eller politiska intressen. Även sådan underrättelseverksamhet kan omfattas av spioneribestämmelsen om uppgifterna avser förhållanden som det kan skada Sveriges säkerhet att främmande makt känner till. I andra fall kan det bli fråga om straffansvar för brott mot tystnadsplikt.

Vi har inte funnit skäl att föreslå någon ändring av den straffrättsliga regleringen i nu aktuella avseenden. Vi har härvid bl.a. beaktat de förslag till ändringar av lagen (1990:409) om skydd för

företagshemligheter som har lämnats i betänkandet Förstärkt skydd för företagshemligheter (SOU 2008:63) och som för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Vi har också tagit hänsyn till det skydd för känsliga uppgifter som kan uppnås genom åtgärder av icke-straffrättslig natur samt till yttrande- och informationsfrihetens särskilda betydelse inom det politiska området.

Vi har även, i enlighet med vad som anges i direktiven, undersökt om det finns anledning att förändra förutsättningarna för bedömningen av men-rekvisitet i spioneribestämmelsen. Inte heller i denna del har vi funnit skäl att lämna några förslag till förändringar av den nuvarande ordningen.

## En ny straffbestämmelse om utlandsspioneri

Samhällsutvecklingen har inneburit att Sverige i ökad utsträckning samarbetar med andra länder inom det säkerhets- och försvarspolitiska området. Regeringen har i olika sammanhang framhållit att landets säkerhet inte enbart kan värnas vid vår gräns och att en ökad samverkan med andra länder innebär bättre förutsättningar att hantera utmaningar och hot innan de når vårt eget territorium. Det ligger i Sveriges intresse att främja internationellt säkerhets- och försvarssamarbete eftersom det skapar förtroende mellan stater och lägger grunden för en gemensam säkerhet.

Som ett led i utvecklingen sker i dag en stor del av Försvarsmaktens verksamhet utomlands och i samarbete med andra länder, bl.a. i form av deltagande i s.k. internationella militära insatser. Med en internationell militär insats avses, enligt lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser, verksamhet som Försvarsmakten bedriver i ett insatsområde utomlands i syfte att avvärja risk för väpnad konflikt, hejda en pågående väpnad konflikt, övervaka överenskommelser om fred och vapenstillestånd eller skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad konflikt.

Uppgifter om förhållanden rörande en internationell militär insats kan vara av känsligt slag och av stor betydelse för insatsen och för Sverige, även utan att men-rekvisitet i spioneribestämmelsen är uppfyllt. Trots det faller spioneriliknande gärningar som riktar sig mot sådana förhållanden i princip utanför det straffbara

området. Enligt vår bedömning innebär det en brist i den nuvarande lagstiftningen.

Vi föreslår därför att det införs en ny straffbestämmelse i 19 kap. brottsbalken som rubriceras utlandsspioneri och som straffbelägger spioneri avseende uppgifter rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för en internationell militär insats som Sverige deltar i. Med främmande sammanslutning avses en gruppering som intar en maktposition och representerar ett motstående intresse – i regel genom att på något sätt vara berörd av den konflikt som utgör ett skäl för insatsens genomförande – men som inte omfattas av begreppet främmande makt.

Om uppgifterna rör ett förhållande av sådan betydelse för Sveriges säkerhet att men-rekvisitet i spioneribestämmelsen är uppfyllt ska i stället den straffbestämmelsen tillämpas.

För brottet ska gälla en straffskala som föreskriver fängelse i högst fyra år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska särskilt beaktas om gärningen rörde förhållande av stor betydelse eller innebar fara för människors liv eller hälsa, eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betröfts honom eller henne.

För straffansvar för utlandsspioneri ska enligt våra förslag gälla ett krav på s.k. direkt uppsåt, d.v.s. straffbestämmelsen ska endast omfatta gärningar som direkt syftar till att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda. Vi föreslår emellertid att även motsvarande gärningar som sker uppsåtligen men utan sådant syfte, eller som sker av grov oaktsamhet, ska vara straffbara om de avser uppgift rörande något förhållande av hemlig natur. En kriminalisering av sådana gärningar föreslås ske genom ändringar i straffbestämmelserna för obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift.

### **En ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige**

Det förekommer i betydande omfattning att främmande makt bedriver otillåten underrättelseverksamhet i Sverige och att verksamheten är förenad med hemliga eller konspirativa metoder som gör den särskilt svår att upptäcka och motverka. Med konspirativa

metoder avses åtgärder som vidtas för att hemlighålla och möjliggöra en otillåten underrättelseverksamhet. Det innefattar åtgärder som vidtas under iakttagande av särskilda försiktighetsmått och med användande av svikliga medel.

Straffbestämmelserna kan sägas utgöra en skyddszon som syftar till att förebygga skada på ett visst skyddsintresse. Allmänt gäller att ett skyddsintresse av stor vikt kan motivera en mer tilltagen skyddszon, alltså en mer omfattande kriminalisering. Den nu aktuella straffrättsliga regleringen avser att skydda Sveriges säkerhet, vilket är av uppenbart stor betydelse.

Främmande makts otillåtna underrättelseverksamhet som sker med konspirativa metoder utgör ett hot mot Sveriges säkerhet. Enligt vår bedömning innebär den nuvarande straffrättsliga regleringen inte ett ändamålsenligt och tillräckligt skydd mot sådan underrättelseverksamhet. Dels medför verksamhetens former att det är svårt för de brottsbekämpande myndigheterna att skaffa tillräcklig bevisning mot en gärningsman, dels är det straffbara området alltför begränsat för att fånga upp vissa straffvärda förfaranden som sker inför och i samband med ett spioneribrott. Sammantaget anser vi att det finns skäl för en utvidgning av det straffbara området.

Vi föreslår att det införs en ny straffbestämmelse i 19 kap. brottsbalken som syftar till att stärka skyddet för Sveriges säkerhet. Förslaget är avsett att innebära en mer effektiv och träffsäker lagstiftning samt ökade möjligheter att ingripa tidigare i en händelsekedja för att förebygga skada. Det nya brottet rubriceras olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige och ska omfatta verksamhet som sker hemligen eller med svikliga medel för anskaffande av sådana uppgifter som avses i spioneribestämmelsen. Bestämmelsen är utformad efter förebild från det nu gällande brottet olovlig underrättelseverksamhet i 19 kap. 10 § brottsbalken, som tar sikte dels på gärningar vilka kan medföra men för främmande makts säkerhet, dels gärningar som utgör verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande (s.k. flyktingspionage).

För straffansvar ska, liksom vid spioneri, krävas att gärningsmannen har s.k. direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda.

Tillämpningen av straffbestämmelsen förutsätter inte att det kan bevisas exakt vilka uppgifter som gärningen syftat till att komma över eller ens att några uppgifter har anskaffats. Däremot krävs bevisning om att verksamheten varit inriktad mot att komma över uppgifter rörande sådana förhållanden som avses i spioneribestäm-



melsen. Straffbestämmelsens utformning innebär att någon menbedömning inte ska ske.

Straffskalan föreslås vara fängelse i högst två år. Om brottet är grovt ska fängelse i lägst sex månader och högst fyra år kunna dömas ut. Även den som lämnar mer än tillfällig medverkan till brottet ska kunna drabbas av straffansvar.

### **En ny form av vårdslöshet med hemlig uppgift**

Straffbestämmelsen för vårdslöshet med hemlig uppgift omfattar bl.a. gärningar som innebär att någon av grov oaktsamhet röjer en uppgift rörande ett förhållande som uppfyller men-rekvisitet i spioneribestämmelsen och som är av hemlig natur. Enligt praxis anses ett röjande vara för handen när en uppgift blivit tillgänglig för någon obehörig under sådana omständigheter att man måste räkna med att den obehörige kommer att ta del av den.

Samhällsutvecklingen har fört med sig fler kommunikationssätt och mer tillgänglig information i olika former. Om en hemlig uppgift t.ex. förmedlas oskyddat via internet kan den, beroende på den aktuella situationen, tämligen enkelt fångas upp av obehöriga (såväl statliga som icke-statliga aktörer) utan att det lämnar några spår efter sig. Enligt den nuvarande ordningen omfattas ett sådant fall sannolikt inte av det straffbara området. Det utgör enligt vår mening en brist i lagstiftningen och innebär att straffvärda förfaranden kan ske utan risk för straffansvar.

Vi föreslår därför att det för straffansvar för vårdslöshet med hemlig uppgift ska vara tillräckligt att uppgiften hanteras på ett sådant sätt att fara uppkommer för att någon obehörig kan ta del av den. Därigenom utsträcks det straffbara området till att även omfatta vårdslösa handlingar som typiskt sett är förenade med en överhängande risk för att uppgiften röjs för en obehörig person.

I dag kan i fredstid dömas till böter eller fängelse i sex månader för vårdslöshet med hemlig uppgift. Den ovan nämnda samhällsutvecklingen har enligt vår bedömning förändrat förutsättningarna för nu aktuell brottslighet och inneburit att straffbestämmelsen kan omfatta gärningar av mer allvarligt slag än tidigare. En gärning kan avse en större mängd uppgifter av känsligare slag och innebära svårare konsekvenser för Sveriges säkerhet. Enligt vår bedömning är den nuvarande straffskalan inte tillräckligt vid för att det alltid ska vara möjligt att döma ut ett straff som motsvarar brottets svår-

het. Vi föreslår därför att straffmaximum höjs till ett år. Vår avsikt är emellertid inte att åstadkomma en generell straffskärpning för brott av nu aktuellt slag.

## **Olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt respektive mot person**

I dag regleras två olika former av olovlig underrättelseverksamhet i samma paragraf; dels olovlig underrättelseverksamhet som sker av en främmande makt i Sverige och som kan skada en annan främmande makts säkerhet, dels s.k. flyktingspionage. I båda fallen rubriceras brotten som olovlig underrättelseverksamhet. Vi föreslår att brottstyperna i stället regleras i olika paragrafer och får egna brottsrubriceringar; olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt respektive olovlig underrättelseverksamhet mot person. På så sätt blir lagstiftningen tydligare.

När det gäller olovlig underrättelseverksamhet mot person innebär våra förslag även en utvidgning av det straffbara området och en skärpt straffskala. Enligt sin nuvarande lydelse omfattar straffbestämmelsen verksamhet som sker hemligen eller med användande av svikliga medel. Det innebär att verksamhet för anskaffande av personuppgifter som sker öppet men med hjälp av otillbörliga påtryckningar t.ex. genom underförstådda hot eller löften, inte omfattas av straffbestämmelsen. Enligt vår mening innebär det en brist i den nuvarande regleringen. Vi föreslår därför att straffbestämmelsen även ska omfatta verksamhet som sker med otillbörliga medel.

Den nuvarande straffskalan för olovlig underrättelseverksamhet mot person innebär att böter eller fängelse i högst ett år kan dömas ut. Enligt vår bedömning stämmer inte straffskalan överens med hur allvarligt det finns anledning att se på brottstypen, bl.a. med hänsyn till den kränkning av den enskildes personliga integritet som brottet kan innebära. Vi föreslår därför att böter utgår ur straffskalan.

Slutligen föreslår vi att kravet på särskilt förordnande av regeringen avskaffas vid åtal för olovlig underrättelseverksamhet mot person.

## Möjlighet till tvångsmedel

Vi föreslår således bl.a. att två nya straffbestämmelser införs i 19 kap. brottsbalken (se ovan). I båda fallen är de gärningar som träffas av straffbestämmelserna svårutredda till sin natur. Med hänsyn till vikten av de intressen som straffbestämmelserna är avsedda att skydda – Sveriges säkerhet och en internationell militär insats som Sverige deltar i – samt till kravet på en effektiv strafflagstiftning anser vi att det är både rimligt och lämpligt att det finns goda möjligheter att använda s.k. hemliga tvångsmedel vid misstanke om brott. Enligt vår bedömning bör regleringen överensstämma med vad som gäller vid andra jämförbara brott enligt 19 kap. brottsbalken. Vi föreslår därför vissa ändringar i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott.

## Tryck- och yttrandefriheten

Vissa av våra förslag kan inkräkta på den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten och innebära en begränsning av dessa friheter. Detta gäller särskilt förslaget om en ny straffbestämmelse för utlandsspioneri. Vi har funnit att dessa konsekvenser kan accepteras med hänsyn till de starka skäl som motiverar kriminaliseringen och till avgränsningen av det straffbara området.

Vi föreslår även vissa ändringar i tryckfrihetsförordningen (TF) och i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Ändringarna motiveras av de förändringar som vi föreslår ska genomföras i befintliga bestämmelser i 19 kap. brottsbalken. Vi föreslår bl.a. att utlandsspioneri ska föras in som ett tryckfrihetsbrott i 7 kap. 4 § TF och tillföras uppräknningen i 7 kap. 3 § TF. Det senare innebär att en gärningsman inte kan undgå straffansvar med hänvisning till s.k. meddelar- eller anskaffarfrihet. Vi anser att en sådan ordning har starka skäl för sig och är logisk och konsekvent.

# Summary

## **Remit**

The task of the Inquiry has been to analyse whether the current legislation in Chapter 19 of the Penal Code is adapted to its purpose and provides adequate protection from the intelligence activities of a foreign power. The remit included analysing whether the harm requisite in the provision concerning espionage is suitably designed, expressing an opinion on whether the protection against industrial and political espionage conducted by a foreign power needs to be enhanced, and clarifying whether there is a need to change the penal law regulations concerning the hidden intelligence activities of a foreign power conducted by means of secret and conspiratorial methods. Our remit has also included presenting full legislative proposals where legislation is deemed appropriate.

## **Background information to the remit**

The Swedish Security Service has pointed out a need for enhanced protection of the state when foreign powers conduct unauthorised intelligence activities against Sweden. This need is based in part on a change in the security policy situation in regions close to Sweden, and that intelligence activities by foreign powers have to some degree changed focus to increasingly target circumstances pertaining to research and development in civil sectors. Another important change is Sweden's increasing cooperation with other countries. One manifestation of this is that the Swedish Armed Forces currently conducts a large part of its activities through missions abroad. Society has also changed in other ways, including advances in technology, and become more complex. Altogether, the above-mentioned circumstances show that there is reason to review the penalty provisions in Chapter 19 of the Penal Code, which are

intended to protect the security of the realm against intelligence activities of foreign powers.

### **Provision on espionage**

Under the current wording of the provision on espionage, a requirement for criminal liability is that the harm requisite is met. This means that the field of application only includes information which, if disclosed to a foreign power, can cause harm to the security of the realm.

We do not propose any extensive changes to the provision on espionage. The penalty provision is suitably designed and the field of application is well defined. The provision on espionage is intended to protect the security of the realm, i.e. Sweden. The term 'security of the realm' refers to protecting the independence and continued existence of the state. We consider that the field of application of the provision on espionage should continue to be reserved for such acts that typically can entail the risk of a significant negative impact on the security of the realm in the sense now stated. The circumstances that are important to the security of the realm, what can threaten the security of the realm and what is necessary to avert threats can vary over time. What the harm requisite covers, and thus also the field of application of the provision on espionage, must therefore be determined with consideration to developments in society and taking account of the circumstances at the time the crime was committed.

The changes to the provision on espionage that we propose are primarily of a linguistic nature, aimed at making the legislation clearer and more modern. For example, we propose replacing the term 'security of the realm' with 'Sweden's security'. In addition, it is proposed that the current exemplification of sensitive information, as well as the term 'total defence', be removed from the text of the Code. These changes are intended to clarify that the espionage provision is to be generally applied and that it is irrelevant which sector of society is targeted by the intelligence activity as long as the harm requisite is met.

Our terms of reference specifically mention the applicability of the harm requisite regarding intelligence activities targeting industrial or political interests. These kinds of intelligence activities can also be covered by the provision on espionage if the information

concerns circumstances that, in the hands of a foreign power, can harm the security of the realm. We have not found sufficient reason to propose any changes in the current penal law.

In line with what is stated in the terms of reference, we have also considered whether there is need to change the requirements for assessing the harm requisite in the provision on espionage. We have found no reason to present proposals for changes of the current system in this regard either.

## **A new penal provision on foreign espionage**

Developments in society have meant that, to a greater extent, Sweden cooperates with other countries in the area of security and defence policy. In different contexts, the Government has asserted that the country's security cannot only be safeguarded at our border, and that increased cooperation with other countries means better opportunities to deal with challenges and threats before they reach our own territory. It is felt that promoting international security and defence cooperation is in Sweden's interest, since it creates confidence between states and lays the foundation for common security.

As a part of this development, a significant amount of the Swedish Armed Forces' activities are carried out abroad and in cooperation with other countries, including through participation in international military operations. Under the Act on Swedish Armed Forces personnel in international military operations (2010:449), an international military operation refers to activities conducted by the Armed Forces in a deployment area abroad aimed at averting the risk of armed conflict, stopping an ongoing armed conflict, supervising peace and ceasefire agreements or creating the conditions for lasting peace and security through humanitarian work in connection with an armed conflict.

Information on the circumstances concerning an international military operation can be of a sensitive nature and of great importance to the operation and to Sweden, even if the harm requisite in the provision on espionage is not met. Despite this, espionage-like acts targeting such circumstances are in principle outside the penal area. In our view, this entails a shortcoming in the current legislation.

We therefore propose that a new penal provision be introduced in Chapter 19 of the Penal Code that classifies foreign espionage and that imposes penal sanctions on espionage regarding information whose disclosure to a foreign power or association can cause serious harm to an international operation that Sweden participates in. The concept ‘foreign association’ refers to a group that occupies a position of power and represents an opposing interest – usually by in some way being affected by the conflict that serves as a reason for carrying out the operation – but which is not covered by the term ‘foreign power’.

If the circumstances are of such importance to Sweden’s security that the harm requisite in the provision on espionage is met, the penal provision is instead to be applied.

The crime is to entail an applicable scale of penalties that prescribes imprisonment for at most four years or, if the crime is serious, imprisonment for at least two and at most eight years. When assessing whether a crime is gross, special attention is to be given to whether the act concerned matters of major importance or entailed danger to people’s lives or health, or whether the perpetrator disclosed information entrusted to him or her by reason of their position in public or private service.

We propose that criminal liability for foreign espionage is to require direct intent, i.e. that the penal provision is only to cover acts directly aimed at aiding a foreign power or association. However, we also propose that equivalent acts that are carried out with intent but for a different purpose, or through gross carelessness, are to be punishable if they pertain to information concerning circumstances of a secret nature. It is proposed that such acts be criminalised by means of changes to the penal provisions for unauthorised dealing with secret information and carelessness with secret information.

### **A new penal provision on unlawful intelligence activities against Sweden**

It is quite common for foreign powers to conduct prohibited intelligence activities in Sweden and that the activities are associated with secret or conspiratorial methods that make them difficult to detect and counteract. The phrase ‘conspiratorial methods’ refers to measures taken to conceal and facilitate a prohibited intelligence

activity. It includes measures taken while observing special precautionary measures and by using fraudulent means.

The penal provisions can be considered to represent a protection zone that aim to prevent damage to a specific interest worthy of protection. In general, an important interest worthy of protection can justify a broader protection zone, i.e. more extensive criminalisation. The penal law regulations currently in question are intended to protect Sweden's security, which is obviously of great importance.

Prohibited intelligence activities conducted by a foreign power which are carried out using conspiratorial methods represent a threat to Sweden's security. We consider that the current penal law regulations do not provide protection against such intelligence activities that is sufficient and adapted to its purpose. This is partly due to the fact that activities are designed in a way that makes it difficult for law enforcement agencies to gather sufficient evidence against a perpetrator. Another factor is that the penal area is too limited to cover certain punishable activities that occur prior to and in connection with a crime involving espionage. All in all, we consider that there is reason to expand the penal area.

We propose that a new penal provision be introduced into Chapter 19 of the Penal Code with the aim of enhancing the protection of Sweden's security. The proposal is intended to provide more effective and accurate legislation, and greater opportunities to intervene in a chain of events at an earlier stage and thus prevent damage. The new crime will be classified as 'unlawful intelligence activities against Sweden' and will cover activities conducted secretly or by fraudulent means in order to acquire information described in the provision on espionage. The provision is modelled on the currently applicable crime of unlawful intelligence activities in Chapter 19, Section 10, first paragraph of the Penal Code.

As is the case with espionage, criminal liability will require that the perpetrator has direct intent to aid a foreign power. Application of the penal provision does not require being able to prove exactly which information was the intended target of the act or even if any information has been obtained. Accordingly, there is no need to make an assessment of harm. The proposed scale of penalties is imprisonment for at most two years. If the crime is serious, it should be possible to result in a sentence of imprisonment for at least six months and at most four years. Even a person who lends



more than occasional assistance to the crime may be subject to criminal liability.

### **A new form of carelessness with secret information**

The penal provision for carelessness with secret information covers acts that involve a person who, through gross carelessness, discloses information concerning a matter that meets the harm requisite in the provision on espionage and that is of a secret nature. According to practice, a disclosure is considered to have occurred when information has become available to an unauthorised person under such circumstances that it must be expected that the unauthorised person will have access to it.

Developments in society have brought about more methods of communication and more accessible information in various forms. If, for example, sensitive information is communicated openly over the internet, it is easy for unauthorised persons to access it without leaving any trace. Under the current arrangement, it is likely that the penal area does not cover a case of this kind. We consider that this represents a shortcoming in the legislation and means that punishable activities can be conducted without the risk of criminal liability.

We therefore propose that, to meet the requirements for criminal liability for carelessness with secret information, it should be sufficient for an act to entail a danger of an unauthorised person being able to access sensitive information. In this way, the penal area is expanded to also include careless actions that are typically associated with an imminent risk of information being disclosed to an unauthorised person.

At present, the punishment in peacetime for carelessness with secret information is a fine or imprisonment for at most six months. In our view, the developments in society mentioned above have changed the conditions for the crime currently under consideration and mean that the penal provision can cover acts of a more serious nature than before. An act can pertain to larger quantities of information of a more sensitive nature and entail more serious consequences for Sweden's safety. We consider that the current scale of penalties is not sufficiently broad for it to always be possible to impose a sentence that corresponds to the seriousness of the crime. We therefore propose that the maximum penalty be in-

creased to one year. However, it is not our intention to bring about a general increase in the severity of punishments for crimes of the kind now under consideration.

## **Unlawful intelligence activities against foreign powers and against individuals**

At present, two forms of unlawful intelligence activities are regulated in the same paragraph – both unlawful intelligence activities conducted by a foreign power in Sweden and which can damage the safety of another foreign power, and what is commonly referred to as refugee espionage. In both cases, the crime is classified as unlawful intelligence activity. We propose that these two types of crime instead be regulated in different paragraphs and assigned their own criminal classifications: unlawful intelligence activities against foreign powers and unlawful intelligence activities against individuals. This will help clarify the legislation.

Regarding unlawful intelligence activities against individuals, our proposal also involves expanding the penal area and a more stringent scale of penalties. Under the current wording, the penal provision covers activities conducted secretly or by using fraudulent means. This means that activities aimed at procuring personal data that occurs openly but with the aid of improper pressure, such as implied threats or promises, are not covered by the penal provision. In our view, this represents a shortcoming in the current regulations. We therefore propose that the penal provision also cover activities conducted using improper means.

Under the present scale of penalties for unlawful intelligence activities against individuals, fines or imprisonment for at most one year can be imposed. We consider that the scale of penalties does not correspond to the seriousness with which this type of crime should be viewed, taking account of such matters as the violation of personal privacy of the individual that the crime may entail. We therefore propose removing fines from the scale of penalties.

Finally, we propose that the requirement of special authorisation by the Government regarding prosecution for unlawful intelligence activity against individuals be abolished.

## **An option to use coercive measures**

Our proposals include the introduction of two new penal provisions in Chapter 19 of the Penal Code (see above). In both cases, the acts targeted by the penal provisions are, by their nature, difficult to investigate. Considering the importance of the interests that the penal provisions are intended to protect – the security of the realm and an international military operation that Sweden participates in – and the requirement of effective penal legislation, we consider it both reasonable and appropriate that good options are available for using secret coercive measures if a crime is suspected. In our view, the regulations should correspond to that which applies regarding other comparable crimes under Chapter 19 of the Penal Code. We therefore propose making certain changes to the Act on measures to prevent certain particularly serious offences (2007:979) and the Act on measures to investigate certain crimes that are threats to society (2008:854).

## **Freedom of the press and of expression**

Some of our proposals can be considered to encroach on freedom of expression and information, which are protected by the constitution and entail a restriction of these freedoms. This applies particularly to the proposal on a new penal provision regarding foreign espionage. We have found that these consequences can be accepted in light of the compelling reasons that justify criminalising these acts and to the restrictions in the penal area.

We also propose certain changes to the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression. These are motivated by the fact that the changes we propose will be implemented in the existing provisions of Chapter 19 of the Penal Code. We propose inserting foreign espionage as a crime against freedom of the press in Chapter 7, Article 4 of the Freedom of the Press Act and be included in the list in Chapter 7, Article 3 of the same Act. The latter means that a perpetrator cannot escape criminal liability by referring to freedom of source or procurement. We consider that there are strong arguments in favour of an arrangement of this kind, and that it is logical and consistent.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken  
*dels* att rubriken till 19 kap. ska ha följande lydelse,  
*dels* att 19 kap. 5–10 och 14–16 §§ ska ha följande lydelse,  
*dels* att det i 19 kap. ska införas tre nya paragrafer, 5 a §, 10 a och 10 b §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**19 kap. Om brott mot rikets säkerhet**

**19 kap. Om brott mot Sveriges säkerhet**

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande *försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningssätt, underhandlingar, beslut* eller något förhållande *i övrigt* vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för *totalförsvaret* eller *eljest* för rikets säkerhet döms, vare sig uppgiften är riktig eller *ej*, för *spioneri* till fängelse i högst sex år. Detsamma *skall* gälla, om

5 §<sup>1</sup>

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för *Sveriges säkerhet* döms, vare sig uppgiften är riktig eller *inte*, för *spioneri* till fängelse i högst sex år.

Detsamma *ska* gälla, om

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1981:1165.

någon i syfte som *nu sagts* obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

någon i syfte som *angetts i första stycket* obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

#### 5 a §

*Den som, i annat fall än som avses 5 §, för att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för en internationell militär insats som Sverige deltar i döms, vare sig uppgiften är riktig eller inte, för utlandsspioneri till fängelse i högst fyra år.*

*Detsamma ska gälla, om någon i syfte som angetts i första stycket obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.*

Är brott som avses i 5 § att anse som grovt, döms för grovt spioneri till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid.

#### 6 §<sup>2</sup>

Är brott som avses i 5 § att anse som grovt, döms för grovt spioneri till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid.

*Är brott som avses i 5 a § att anse som grovt döms för grovt utlandsspioneri till fängelse i lägst två och högst åtta år.*

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2009:396.

Vid *bedömning* av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne.

Vid *bedömningen* av om ett brott som avses i 5 § är grovt ska särskilt beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne.

Vid *bedömningen av om ett brott som avses i 5 a § är grovt ska särskilt beaktas om gärningen rörde förhållande av stor betydelse eller innebar fara för människors liv eller hälsa, eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne.*

### 7 §<sup>3</sup>

Den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, *obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, döms, vare sig uppgiften är riktig eller ej, för obehörig befattning med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst två år.*

Den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, *begår gärning som avses i 5 § döms, om uppgiften rör något förhållande av hemlig natur, för obehörig befattning med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst två år.*

*För obehörig befattning med hemlig uppgift döms också den som, utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, begår gärning som avses i 5 a §, om uppgiften rör något förhållande av hemlig natur.*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1981:1165.

8 §<sup>4</sup>

Är brott som i 7 § sägs att anse som grovt, *skall* för *grov obehörig befattning med hemlig uppgift* dömas till fängelse i högst fyra år.

Vid *bedömande huruvida* brottet är grovt *skall* särskilt beaktas, om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom.

Är brott som *avses* i 7 § att anse som grovt, *döms* för *grov obehörig befattning med hemlig uppgift* till fängelse i högst fyra år.

Vid *bedömningen av om ett brott som avses i 7 § första stycket* är grovt *ska* särskilt beaktas, om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom *eller henne*.

Vid *bedömningen av om ett brott som avses i 7 § andra stycket* är grovt *ska* särskilt beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller sammanslutning eller rörde förhållande av stor betydelse eller innebär fara för människors liv eller hälsa, eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom *eller henne*.

9 §<sup>5</sup>

Den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i 7 § döms för *vårdslöshet med hemlig uppgift* till böter eller fängelse i högst *sex månader* eller, om riket var i krig, till böter eller fängelse

Den som av grov oaktsamhet *antingen* befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i 7 §, *eller hanterar uppgiften så att fara uppkommer för att någon obehörig kan ta del av den*, döms för *vårdslöshet med hemlig upp-*

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1976:509.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 1981:1165.

i högst två år.

*gift* till böter eller fängelse i högst *ett år* eller, om *Sverige* var i krig, till böter eller fängelse i högst två år.

10 §<sup>6</sup>

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, *här i riket* bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet, eller *här i riket* till dylik verksamhet lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig, döms för olovlig underrättelseverksamhet till böter eller fängelse i högst ett år.

För *olovlig underrättelseverksamhet* skall ock dömas, om någon, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, *här i riket* hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande eller till dylik verksamhet lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig.

Är brott som i denna paragraf sägs grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, *hemligen eller med användande av svikliga medel antingen* bedriver verksamhet för anskaffande av sådan uppgift som avses i 5 §, eller till sådan verksamhet lämnar medverkan som inte är endast tillfällig, döms för olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige till fängelse i högst två år.

Är brottet grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 1993:207.



## 10 a §

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, här i landet bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande något förhållande vars uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet, eller här i landet till sådan verksamhet lämnar medverkan som inte är endast tillfällig, döms för olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt till böter eller fängelse i högst ett år.

Är brottet grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

## 10 b §

Den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i landet hemligen eller med användande av svikliga eller otillbörliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgift om annans personliga förhållande eller till sådan verksamhet lämnar medverkan som inte är endast tillfällig, döms för olovlig underrättelseverksamhet mot person till fängelse i högst ett år.

Är brottet grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

14 §<sup>7</sup>

För försök, förberedelse eller stämpling till högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, eller olovlig underrättelseverksamhet, *så ock* för försök eller förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift *dömes* till ansvar enligt vad i 23 kap. stadgas. Såsom stämpling till högförräderi *skall* även anses att träda i förbindelse med främmande makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att sådant brott *må* förövas.

Den som underlåter att avslöja högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift, *dömes ock* till ansvar enligt vad i 23 kap. sägs; och *skall* till sådant ansvar dömas jämväl om han icke insett men *bort inse* att brottet var å färde.

För försök, förberedelse eller stämpling till högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri*, *grovt utlandsspioneri*, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet *mot främmande makt eller mot person*, *liksom* för försök eller förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift *döms* till ansvar enligt vad i 23 kap. stadgas. Såsom stämpling till högförräderi *ska* även anses att träda i förbindelse med främmande makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att sådant brott *kan* förövas.

Den som underlåter att avslöja högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri*, *grovt utlandsspioneri* eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift, *döms också* till ansvar enligt vad i 23 kap. sägs; och *ska* till sådant ansvar dömas *även* om han *inte* insett men *borde ha insett* att brottet var å färde.

---

<sup>7</sup> Senaste lydelse 1976:509.

15 §<sup>8</sup>

Om någon, som med hänsyn till vad honom är *veterligt*, på grund av meddelad varning eller *eljest* bort inse att högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift är å färde, medverkar till gärningen, *dömes* till ansvar såsom för medhjälp därtill; dock *må ej* dömas till svårare straff än fängelse i två år.

Om någon, som med hänsyn till vad honom *eller henne* är *känt*, på grund av meddelad varning eller *annars* bort inse att högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri*, *grovt utlandsspioneri* eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift är å färde, medverkar till gärningen, *döms* till ansvar såsom för medhjälp därtill; dock *får inte* dömas till svårare straff än fängelse i två år.

16 §<sup>9</sup>

Olovlig underrättelseverksamhet, tagande av utländskt understöd eller olovlig värvning eller försök, förberedelse eller stämpling till olovlig underrättelseverksamhet får inte utan regeringens förordnande åtalas av åklagare.

Gärning som avses i 3 eller 4 kap. och innebär sådan kränkning av främmande makt som i 11 § sägs, *så ock* försök, förberedelse eller stämpling till gärning som nu sagts eller underlåtenhet att avslöja sådan gärning *må ej* heller åtalas av åklagare utan förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill.

Olovlig underrättelseverksamhet *mot främmande makt*, tagande av utländskt understöd eller olovlig värvning eller försök, förberedelse eller stämpling till olovlig underrättelseverksamhet *mot främmande makt* får inte utan regeringens förordnande åtalas av åklagare.

Gärning som avses i 3 eller 4 kap. och innebär sådan kränkning av främmande makt som i 11 § sägs, *liksom* försök, förberedelse eller stämpling till gärning som nu sagts eller underlåtenhet att avslöja sådan gärning *får inte* heller åtalas av åklagare utan förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill.

<sup>8</sup> Senaste lydelse 1976:509.

<sup>9</sup> Senaste lydelse 1981:1165.

---

Denna lag träder i kraft den

## 2 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 3 och 4 §§ tryckfrihetsförordningen ska ha följande lydelse.

### 7 kap.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 §<sup>10</sup>

Om någon lämnar meddelande, som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket, eller, utan att svara enligt 8 kap., medverkar till framställning, som är avsedd att införas i tryckt skrift, såsom författare eller annan upphovsman eller såsom utgivare och därigenom gör sig skyldig till

1. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott;

2. oriktigt utlämnande av allmän handling som *ej* är tillgänglig för *envar* eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; eller

3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som *angivas* i särskild lag,

*gäller om ansvar för sådant brott vad i lag är stadgat.*

1. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri*, *grovt utlandsspioneri*, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott;

2. oriktigt utlämnande av allmän handling som *inte* är tillgänglig för *var och en* eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; eller

3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som *anges* i särskild lag,

*gäller vad som är föreskrivet i lag om ansvar för sådant brott.*

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2010:1409.

Om någon anskaffar uppgift eller underrättelse i sådant syfte som avses i 1 kap. 1 § fjärde stycket och därigenom gör sig skyldig till brott som *angives* i förevarande paragrafs första stycke 1, gäller *om ansvar härför vad* i lag *är stadgat*.

Det som föreskrivs i 2 kap. 22 § första stycket regeringsformen ska gälla också i fråga om förslag till föreskrifter som avses i första stycket 3.

Om någon anskaffar uppgift eller underrättelse i sådant syfte som avses i 1 kap. 1 § fjärde stycket och därigenom gör sig skyldig till brott som *anges* i förevarande paragrafs första stycke 1, gäller *vad som är föreskrivet* i lag *om ansvar för brottet*.

#### 4 §<sup>11</sup>

Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän tryckfrihet *skall* såsom tryckfrihetsbrott anses följande gärningar, om de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag:

1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav *skall* med våldsamma eller *eljest* lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket *skall sålunda* lösryckas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten *skall* med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, *såframt* gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande; försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;

Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän tryckfrihet *ska* såsom tryckfrihetsbrott anses följande gärningar, om de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag:

1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav *ska* med våldsamma eller *annars* lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket *ska på så sätt* lösryckas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten *ska* med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, *om* gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande; försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2002:906.

2. krigsanstiftan, *såframt* fara för att riket *skall* invecklas i krig eller andra fientligheter framkallas med utländskt bistånd;

3. spioneri, varigenom någon för att gå främmande makt *till handa* obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande *försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningssätt, underhandlingar, beslut, eller* något förhållande *i övrigt*, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men *för totalförsvaret eller eljest* för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller *ej*;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant spioneri;

4. obehörig befattning med hemlig uppgift, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt *till handa* obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande *av hemlig natur*, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men *för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utom-*

2. krigsanstiftan, *om* fara för att riket *ska* invecklas i krig eller andra fientligheter framkallas med utländskt bistånd;

3. spioneri, varigenom någon för att gå främmande makt *tillhanda* obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men *för Sveriges säkerhet*, vare sig uppgiften är riktig eller *inte*;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant spioneri;

4. *utlandsspioneri*, varigenom någon för att gå främmande makt eller sammanslutning *tillhanda* obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra *allvarligt men för en internationell militär insats som Sverige deltar i*;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant *utlandsspioneri*;

5. obehörig befattning med hemlig uppgift, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt *tillhanda* *begår gärning som avses under 3 och uppgiften rör något förhållande av hemlig natur*;

*ordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller ej;*

försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift;

stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning särskilt *skall* beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom;

försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift;

stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning särskilt *skall* beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom *eller henne*;

*6. obehörig befattning med hemlig uppgift, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda begår gärning som avses under 4 och uppgiften rör något förhållande av hemlig natur;*

*försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift;*

*stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning särskilt ska beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller sammanslutning eller rörde förhållande av stor betydelse eller innebar fara för människors liv eller hälsa, eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne;*



5. vårdslöshet med hemlig uppgift, varigenom någon av grov oaktsamhet *begår gärning som avses under 4;*

6. uppror, förövat med uppsåt att statsskicket *skall* med vapenmakt eller *eljest* med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten *skall sålunda* framvingas eller hindras, *såframt* gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

7. landsförräderi eller landsvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller *eljest* i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon missleder eller förräder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förräder egendom som är av betydelse för totalförsvaret eller begår annan liknande förrädisk gärning som är ägnad att medföra men för totalförsvaret eller innefattar bistånd åt fienden;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

7. vårdslöshet med hemlig uppgift, varigenom någon av grov oaktsamhet *antingen befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses under 5 eller 6, eller hanterar uppgiften så att fara uppkommer för att någon obehörig kan ta del av den;*

8. uppror, förövat med uppsåt att statsskicket *ska* med vapenmakt eller *annars* med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten *ska på så sätt* framvingas eller hindras, *om* gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

9. landsförräderi eller landsvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller *annars* i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon missleder eller förräder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förräder egendom som är av betydelse för totalförsvaret eller begår annan liknande förrädisk gärning som är ägnad att medföra men för totalförsvaret eller innefattar bistånd åt fienden;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

8. landsskadlig vårdslöshet, i vad därigenom någon av oaktsamhet begår gärning som avses under 7;

9. ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, varigenom, då riket är i krig eller *eljest* i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon sprider falska rykten eller andra osanna påståenden, som är ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådana rykten eller påståenden eller bland krigsmän sprider falska rykten eller andra osanna påståenden som är ägnade att framkalla trolöshet eller modlöshet;

10. uppvigling, varigenom någon uppmanar eller *eljest* söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet eller åsidosättande av *vad som åligger* krigsman i tjänsten;

11. hets mot folkgrupp, varigenom någon hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning;

10. landsskadlig vårdslöshet, i vad därigenom någon av oaktsamhet begår gärning som avses under 9;

11. ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, varigenom, då riket är i krig eller *annars* i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon sprider falska rykten eller andra osanna påståenden, som är ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådana rykten eller påståenden eller bland krigsmän sprider falska rykten eller andra osanna påståenden som är ägnade att framkalla trolöshet eller modlöshet;

12. uppvigling, varigenom någon uppmanar eller *annars* söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet eller åsidosättande av krigsmans *skyldighet* i tjänsten;

13. hets mot folkgrupp, varigenom någon hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning;

12. brott mot medborgerlig frihet, varigenom någon utövar olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringsammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara;

försök till sådant brott mot medborgerlig frihet;

13. olaga våldsskildring, varigenom någon i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden sprids, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig;

14. förtal, varigenom någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnads sätt eller *eljest* lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, och, om den förtalade är avliden, gärningen är sårande för de efterlevande eller *eljest* kan anses kränka den frid, som bör tillkomma den avlidne, dock *ej* om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den;

15. förolämpning, varigenom någon smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom;

14. brott mot medborgerlig frihet, varigenom någon utövar olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringsammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara;

försök till sådant brott mot medborgerlig frihet;

15. olaga våldsskildring, varigenom någon i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden sprids, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig;

16. förtal, varigenom någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnads sätt eller *annars* lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, och, om den förtalade är avliden, gärningen är sårande för de efterlevande eller *annars* kan anses kränka den frid, som bör tillkomma den avlidne, dock *inte* om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den;

17. förolämpning, varigenom någon smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom;

16. olaga hot, varigenom någon hotar annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom;

17. hot mot tjänsteman, varigenom någon med hot om våld förgriper sig på annan i hans myndighetsutövning, i annan verksamhet där samma skydd *åtnjuts* som är förenat med myndighetsutövning eller vid biträde till åtgärd som omfattas av sådant skydd, för att tvinga honom till eller hindra honom från åtgärd däri eller hämnas för sådan åtgärd eller varigenom någon sålunda förgriper sig mot den som tidigare utövat sådan verksamhet eller biträtt därvid för vad denne däri gjort eller underlåtit;

försök eller förberedelse till sådant hot mot tjänsteman, såvida *ej* brottet, om det fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa;

18. övergrepp i rättssak, varigenom någon med hot om våld angriper annan för att denne gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör *avgett* utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra annan från en sådan åtgärd eller varigenom någon med hot om gärning som medför lidande, skada eller olägenhet angriper annan för att

18. olaga hot, varigenom någon hotar annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom;

19. hot mot tjänsteman, varigenom någon med hot om våld förgriper sig på annan i hans myndighetsutövning, i annan verksamhet där *det finns* samma skydd som är förenat med myndighetsutövning eller vid biträde till åtgärd som omfattas av sådant skydd, för att tvinga honom till eller hindra honom från åtgärd däri eller hämnas för sådan åtgärd eller varigenom någon sålunda förgriper sig mot den som tidigare utövat sådan verksamhet eller biträtt därvid för vad denne däri gjort eller underlåtit;

försök eller förberedelse till sådant hot mot tjänsteman, såvida *inte* brottet, om det fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa;

20. övergrepp i rättssak, varigenom någon med hot om våld angriper annan för att denne gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör *lämnat* utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra annan från en sådan åtgärd eller varigenom någon med hot om gärning som medför lidande, skada eller olägenhet angriper annan för att

denne avlagt vittnesmål eller  
annars *avgett* utsaga vid förhör  
hos en myndighet eller för att  
hindra honom från att *avge* en  
sådan utsaga.

denne avlagt vittnesmål eller  
annars *lämnat* utsaga vid förhör  
hos en myndighet eller för att  
hindra honom från att *lämna* en  
sådan utsaga.

---

Denna lag träder i kraft den

### 3 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Härmed föreskrivs att 5 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen ska ha följande lydelse.

#### 5 kap.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 §<sup>12</sup>

Om någon lämnar ett meddelande, som avses i 1 kap. 2 §, eller, utan att svara enligt 6 kap., medverkar till en framställning som är avsedd att offentliggöras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, som författare eller annan upphovsman eller genom att framträda i radioprogrammet och därigenom gör sig skyldig till

1. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landsvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott;

2. oriktigt utlämnande av allmän handling som *ej* är tillgänglig för *envar* eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; eller

3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag,

gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för sådant brott.

Om någon anskaffar en uppgift eller underrättelse i sådant syfte som avses i 1 kap. 2 § och därigenom gör sig skyldig till brott som anges i första stycket 1, gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för brottet.

1. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri*, *grovt utlandsspioneri*, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landsvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott;

2. oriktigt utlämnande av allmän handling som *inte* är tillgänglig för *var och en* eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; eller

3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2010:1410.

Det som föreskrivs i 2 kap. 22 § första stycket regeringsformen om särskilt lagstiftningsförfarande ska gälla också i fråga om förslag till föreskrifter som avses i första stycket 3.

---

Denna lag träder i kraft den

#### 4 Förslag till ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Härmed förskrivs att 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

##### 1 §<sup>13</sup>

Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,

4. högförräderi, krigsstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6 eller 8 § eller 10 § tredje stycket brottsbalken,

4. högförräderi, krigsstiftan, spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri*, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, grov olovlig underrättelseverksamhet *mot Sverige, mot främmande makt eller mot person* enligt 19 kap. 1, 2, 5, *5 a*, 6 eller 8 § eller 10 § *andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket* brottsbalken,

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2012:286.



5. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller grovt brott enligt 6 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

6. mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

---

Denna lag träder i kraft den

## 5. Förslag till lag om ändring i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott

Härmed föreskrivs att 1 § i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §<sup>14</sup>

Denna lag gäller vid förundersökning angående

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning, olovlig kårverksamhet eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3, 4 eller 5 § brottsbalken,

4. högförräderi, krigsstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken,

4. högförräderi, krigsstiftan, spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri*, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet *mot Sverige, mot främmande makt eller mot person* enligt 19 kap. 1, 2, 5, 5 a, 6, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

5. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2010:301.

6. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

7. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–6, om sådan gärning är belagd med straff.

---

Denna lag träder i kraft den

# 1 Utredningens uppdrag och arbete

## 1.1 Utredningens uppdrag

### 1.1.1 Direktiven

I direktiven (se bilaga 1) anges att utredningen ska analysera om den nuvarande lagstiftningen i 19 kap. brottsbalken är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts under rättelseverksamhet. Vidare anges att utredningen bl.a. ska

- analysera om men-rekvisitet i spioneribestämmelsen har en lämplig utformning,
- ta ställning till om skyddet mot industriellt och politiskt spionage som bedrivs av främmande makt behöver förstärkas, samt
- klargöra om det finns behov av förändring av den straffrättsliga regleringen beträffande främmande makts dolda underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspirativa metoder.

Vid bedömningen av om en förändring av straffansvaret i 19 kap. brottsbalken är lämplig och motiverad ska utredningen beakta om åtgärder som inte är av straffrättslig natur kan antas få motsvarande effekt. Det ingår i uppdraget att lämna fullständiga författningsförslag där lagstiftning bedöms vara nödvändig.

I direktiven anges vidare att utredningen särskilt ska beakta de grundläggande fri- och rättigheterna samt de konsekvenser som eventuella förändringar i 19 kap. brottsbalken får på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Utredningen ska också beakta avgränsningen mot bestämmelserna i lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter.

### 1.1.2 Bakgrunden till uppdraget

Enligt direktiven har Säkerhetspolisen, i samråd med Åklagarmyndigheten, påtalat ett behov av ett stärkt skydd för staten när främmande makt bedriver obehörig underrättelseverksamhet mot Sverige. Under de senaste decennierna har det skett en förändring av det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde. Enligt Säkerhetspolisen har även den underrättelseverksamhet som sker i Sverige av främmande makt förändrats. Tidigare tog den framför allt sikte på information inom militära områden men den inriktar sig i dag alltmer mot forskning och utveckling inom civila områden. Även politiskt spionage förekommer enligt Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen har angett att förändringarna har inneburit att den nuvarande strafflagstiftningen inte ger ett tillräckligt skydd.

### 1.1.3 Särskilt om analysen av men-rekvisitet

Spioneribestämmelsen (19 kap. 5 § brottsbalken) är tillämplig endast när det är fråga om uppgifter rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet. Enligt vad som anges i direktiven har Säkerhetspolisen gjort gällande att omläggningen av inriktningen av främmande makts underrättelseverksamhet i Sverige har medfört att bestämmelsens avgränsning är mindre lämplig. Enligt Säkerhetspolisen är det sällan möjligt att fastställa att ett uppenbarande av de enskilda uppgifterna har medfört sådant men som avses i spioneribestämmelsen när det är fråga om underrättelseinhämtning som riktas mot forskning och utveckling inom civila områden.

En annan förändring av betydelse för spioneribestämmelsens tillämpningsområde är det ökande samarbetet med andra länder. Försvarsmakten bedriver i dag en stor del av sin verksamhet i s.k. utlandsmissioner. I direktiven anges att det intresse som finns av att skydda uppgifter om rikets försvar därför kan ha vidgats.

Mot bakgrund av ovan beskrivna förändringar har utredningen i uppgift att analysera om men-rekvisitet i spioneribestämmelsen har en lämplig utformning eller om det behöver ändras samt att ta ställning till om andra förändringar av det straffbara området behövs.

Om utredningen föreslår förändringar av men-rekvisitet ska den även ta ställning till om motsvarande rekvisit i bestämmelserna om obehörig befattning med hemlig uppgift, vårdslöshet med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 7–10 §§ brottsbalken) bör ändras. När det gäller olovlig underrättelseverksamhet anges särskilt att utredningen även ska analysera begreppet ”annan främmande makts säkerhet” i relation till internationella organisationer och föreslå de förändringar som kan behövas.

I direktiven behandlas även frågan om underlaget för prövningen av men-rekvisitet. Säkerhetspolisen har pekat på komplexiteten vid prövningen av rekvisitet, särskilt vid misstanke om underrättelseverksamhet som har en annan inriktning än mot rikets försvar. Utredningens uppgift är att undersöka hur bättre förutsättningar kan skapas för att bedöma men-rekvisitet.

(Utredningens överväganden när det gäller men-rekvisitet redovisas i avsnitt 5.4.)

#### **1.1.4 Särskilt om dold underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspirativa metoder**

Enligt Säkerhetspolisen utgör en dold underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspirativa metoder i sig en säkerhetsrisk och något som kan hota rikets säkerhet oavsett om verksamheten avser inhämtning av känsliga uppgifter eller inte. Trots det saknas ett straffbud som uttryckligen tar sikte på sådan underrättelseverksamhet. Även om spioneri och olovlig underrättelseverksamhet är straffbelagt på försöks-, stämplings- och förberedelsestadiet anser Säkerhetspolisen att den nuvarande lagstiftningen är otillräcklig eftersom det i ett så tidigt skede är svårt att avgöra mot vilka intressen som den misstänkta verksamheten i första hand riktas och om verksamheten har medfört sådant men som krävs enligt spioneribestämmelsen.

Utredningen har i uppgift att utreda om det finns behov av en förändrad straffrättslig reglering. Om utredningen anser att det finns ett sådant behov ska det särskilt övervägas om det är möjligt att utforma en väl avgränsad och effektiv lagstiftning som tar i beaktande alla de motstående intressen som kan finnas, däribland yttrandefrihet och informationsfrihet. En given utgångspunkt är enligt direktiven att den underrättelseverksamhet som andra stater

bedriver legitimt eller som öppet deklarerats för svenska myndigheter inte ska påverkas.

(Utredningens överväganden när det gäller dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga och konspirativa metoder redovisas i kapitel 7.)

## 1.2 Avgränsningar

Mot bakgrund av vad som anges i direktiven har vi avgränsat våra överväganden till frågor som gäller otillåten underrättelseverksamhet som bedrivs av främmande makt och som riktar sig mot svenska intressen. Det innebär att vår översyn av 19 kap. brottsbalken endast har omfattat bestämmelserna om spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, vårdslöshet med hemlig uppgift samt olovlig underrättelseverksamhet. Avgränsningen har också inneburit att vi inte har tagit ställning till ett eventuellt behov av förändringar när det gäller underrättelseverksamhet som t.ex. en s.k. kriminell organisation kan antas stå bakom (se avsnitt 5.4.1). Vidare omfattar våra överväganden enbart sådan underrättelseverksamhet som kan sägas rikta sig mot ett statligt intresse (se dock avsnitt 8.5 angående s.k. flyktingspionage).

## 1.3 Hur arbetet har bedrivits

Utredningsarbetet påbörjades i maj 2010 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden. Utredningen har sammanträtt vid sammanlagt 22 tillfällen. Däremellan har sekretariatet haft fortlöpande kontakter med experterna.

Det har ingått i utredningsuppdraget att undersöka och beskriva vilket skydd några andra med Sverige jämförbara länder, i första hand de nordiska, har mot främmande makts underrättelseverksamhet och hur deras straffbestämmelser är utformade. En sådan undersökning har genomförts av den tidigare sekreteraren, senare experten, Thomas Kaevergaard på grundval av utländsk lagtext och i förekommande fall förarbeten, doktrin och rättspraxis. Utredningen har också skriftligen inhämtat kompletterande upplysningar från Danmark, Finland och Norge om innehållet i respektive lands strafflagstiftning.

Utredningen har samrått med Yttrandefrihetskommittén (Ju 2003:04) och Utredningen om säkerhetsskyddslagen (Ju 2011:14). Vidare har utredningen följt arbetet med betänkandena Förstärkt skydd för företagshemligheter (SOU 2008:63) och Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott (SOU 2012:44).



## 2 Bakgrund

### 2.1 Om underrättelseverksamhet och dess aktörer

#### 2.1.1 Inledning

I detta avsnitt lämnas en allmänt hållen redogörelse för underrättelseverksamhet, dess organisation och aktörer, arbetssätt och omfattning.

Redogörelsen bygger i stor utsträckning på upplysningar som under utredningsarbetet har lämnats av experterna från Säkerhetspolisen och Försvarmakten (den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, Must) samt uppgifter ur litteratur på området. Vissa uppgifter har också kunnat inhämtas från offentligt tryck. Beskrivningen av underrättelseverksamhet har måst hållas generell för att undvika att hemliga uppgifter om enskilda ärenden och berörda myndigheters arbetsformer röjs.

#### 2.1.2 Allmänt om underrättelseverksamhet

Underrättelseverksamhet och spioneri är inte samma sak. Det sambandet får anses råda att spioneri är underrättelseverksamhet, men all underrättelseverksamhet är inte spioneri. Spioneri är etiketten på en form av olaglig underrättelseverksamhet. All underrättelseverksamhet är inte i sig rättsstridig, ens om den riktar sig mot uppgifter om stater och staternas intressen av skiftande slag. Verksamheten kan också bedrivas helt öppet.

Underrättelseverksamhet kan sägas bestå i att samla in och ställa samman information och att på grundval av det samlade materialet göra bedömningar, t.ex. om en kommande händelseutveckling. I mer inskränkt mening avser begreppet den verksamhet som syftar till att kartlägga främmande maktens förhållanden. Underrättelseverksamheten tar inte fasta på vilka förhållanden som helst, utan

specifikt frågor som rör andra aktörer i en yttre miljö: *andra* länders politik, *andra* företags utvecklingsmöjligheter och *andra* partiers faktiska överväganden.<sup>1</sup>

All underrättelseverksamhet avser dock inte länder eller konkurrenter. Den kan också avse andra förhållanden i omvärlden, även nationella förhållanden. Polisen bedriver t.ex. kriminalunderrättelseverksamhet genom insamling, bearbetning och analys av uppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

Till begreppet underrättelseverksamhet anknyter begreppet "underrättelsetjänst". Detta begrepp ger verksamheten en mer formell, officiell eller organisatorisk prägel. Underrättelsetjänsten bedriver underrättelseverksamhet exempelvis för en stats räkning. Också här handlar det om att inhämta, bearbeta och delge information som underlag för beslut (jfr Underrättelsetjänsten – en översyn, SOU 1999:37 s. 64). Verksamheten kan omfatta militära, politiska, ekonomiska, etniska och religiösa förhållanden. Inhämning sker genom såväl öppna som hemliga källor.

Underrättelsetjänst handlar i första hand om att följa främmande makters eller organisationers verksamhet och att upptäcka de konkreta hot denna verksamhet kan utmynna i eller utsättas för. Den kan bidra till förändrade slutsatser om skeenden i omvärlden och hos mottagaren leda till olika dispositioner.<sup>2</sup>

*Spioneri* är också underrättelseverksamhet och kan utgöra en del av underrättelsetjänsters verksamhet. Ofta handlar det om att utan den rättmätige innehavarens samtycke inhämta information som är hemlig eller förtrolig. Spioneri kan avse insamling av uppgifter som rör en främmande makts militär, industri eller politik till förmån för en annan stat. Verksamheten är till sin natur dold eller konspiratorisk. Begreppet kan sägas omfatta mer kvalificerade former av olaglig underrättelseverksamhet (spioneri som omfattar förhållanden i det egna landet betraktas ofta som något landsförrädiskt).

I samband med diskussioner om underrättelseverksamhet och underrättelsetjänst förekommer begreppet *säkerhetstjänst*. Denna har till uppgift att skydda den egna organisationen och dess verksamhet mot obehöriga intrång.<sup>3</sup> På ett högre plan har säkerhetstjänsten till uppgift att skydda landet mot verksamhet som hotar landets inre eller yttre säkerhet. I säkerhetstjänsten ingår säkerhets-

---

<sup>1</sup> Agrell, *Konsten att gissa rätt – Underrättelsevetenskapens grunder*, 1998, s. 21 ff.

<sup>2</sup> Jfr Agrell, a.a, s. 22.

<sup>3</sup> Agrell, a.a., s. 22.

skydd och säkerhetsunderrättelsetjänst. Det senare avser inhämtning, bearbetning (och analys) och delgivning av uppgifter som rör säkerhetshotande verksamhet. Ett exempel på säkerhetsunderrättelsetjänst är kontraspionage. (Se SOU 2002:87, s. 55 ff.)

### 2.1.3 Kort om utvecklingen från första världskriget och framåt

Vid första världskrigets utbrott hade samtliga stormakter utom USA väl utvecklade organisationer för underrättelseinhämtning och de flesta försvarsmakter hade underrättelsetjänster. Det var inte bara de krigförande staterna som höll sig med spionorganisationer utan också neutrala länder. Den utvecklingen fortsatte under andra världskriget. Både Tyskland och Storbritannien hade då utvecklat effektiva säkerhetstjänster, vilket gjorde det mycket svårt att framgångsrikt bedriva spionage i dessa länder. I de neutrala länderna förekom dock en omfattande spioneriverksamhet under kriget.

Efter andra världskrigets slut har underrättelseverksamhet, och spionage, ökat avsevärt, mycket till följd av det kalla kriget, då också de tekniska underrättelsemedlen fick allt större betydelse.

Slutet på det kalla kriget har lett till en ökad öppenhet mellan världens stater. Det har dock inte betytt att efterfrågan på underrättelser har minskat. Teknikutvecklingen har också gjort det möjligt att effektivisera underrättelseinhämtningen. Intresseområdena för sådan verksamhet har ändrats, eller vidgats, men de traditionella områdena som försvar och politik är fortfarande betydelsefulla. Inte bara uppgifter som rör försvarsindustri, försvarsförmåga och liknande är av intresse för underrättelsetjänster utan också information om forskning och utveckling inom det civila området (flera underrättelsetjänster har i uppdrag att just främja det egna landets industri).<sup>4</sup> Den ständigt ökande användningen av informationsteknologi och dess utveckling har skapat ytterligare åtkomstmöjligheter för den som vill skaffa underrättelser både om traditionella

---

<sup>4</sup> Se Westerlund, "Russian Intelligence Gathering for Domestic R & D – Short Cut or Dead End for Modernisation", FOI, 2010. Se också för förhållanden i USA bl.a. Annual Report to Congress on Foreign Collection and Industrial Espionage, 2008, Office of the National Counterintelligence Executive; Statement for the Record on the Worldwide Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community for the House Permanent Select Committee on Intelligence, 2011, Office of the Director of National Intelligence; The National Counterintelligence Strategy of the United States of America, 2009, Office of the National Counterintelligence Executive.

”spioneriobjekt” och om nya områden. Samtidigt kan också informationssystemen i sig vara angreppsobjekt, med potentiellt mycket omfattande skadeverkningar.

Det torde också höra till helhetsbilden av ”underrättelsehotet” och underrättelseverksamheten av i dag att verksamheten inte bara utgår från stater utan också från terroristorganisationer och andra icke-statliga aktörer.

#### 2.1.4 Organisation och aktörer

##### Allmänt om roller och uppgifter

Även om det finns andra underrättelseintressenter eller underrättelsekonsumenter får det anses riktigt att hävda att underrättelseinhämtning fortfarande i betydande utsträckning utgår från stater. En stat kan vilja skaffa sig information om ett annat lands försvarsförmåga, forskning och utveckling inom olika områden, förhandlingspositioner, överväganden inför regeringsbeslut m.m. Viss sådan information kan inhämtas av den intresserade utan att den andra staten behöver besökas. Mycket av informationen finns i öppna källor som är tillgängliga på distans. Den tekniska utvecklingen har varit sådan att information kan inhämtas även på andra sätt utan att informationsinnehavaren uppsöks. Signalspaning är ett exempel på en sådan metod.

Trots möjligheterna till underrättelseinhämtning på distans är det fortfarande vanligt att den eftersökta informationen inhämtas i den stat där den finns. För att lyckas med detta måste den intresserade få tillgång till informationen. Detta låter sig beträffande annat än offentliga uppgifter sällan göras genom att uppsöka myndigheten eller företaget i fråga. Det kan också ha sina sidor att försöka ta sig in i organisationen genom att arbeta för den och på så sätt komma över uppgifterna. Detta är dock inte en utesluten metod – långsiktigheten i underrättelseinhämtningen är inte sällan betydande.

För att kunna komma över informationen krävs ofta en mer eller mindre fast plattform i det land där informationen finns. Verksamheten kräver också medhjälpare. Det behövs alltså någon form av organisation.

I många fall tar underrättelseverksamheten sin utgångspunkt i ett lands beskickning. Det är emellertid sällan som företrädare för en beskickning lyckas eller ens försöker skaffa information på egen

hand. Ett sådant tillvägagångssätt är kanske framgångsrikt när det gäller iakttagelser av föremål och liknande som är belägna på olika platser i landet. Intresset, och möjligen också behovet, av att på sådant sätt skaffa information om exempelvis försvarsanläggningar kan tänkas vara typiskt sett mindre framträdande i dagens läge – erforderliga kartläggningar m.m. har redan gjorts genom observationer eller genom utnyttjande av tillgänglig teknik för distansinhämtning. Att inhämta information genom besök vid försvarsanläggningar och liknande är förstås inte heller riskfritt, eftersom det finns en viss upptäcktsrisk.

Det får därför antas vara vanligare att kontakter etableras med personer som direkt eller indirekt kan ha tillgång till den efterfrågade informationen.

Förutom att information inhämtas från eller med utgångspunkt i ett lands beskickning utnyttjas också bl.a. företag, civil och militär besöksverksamhet samt gästforskare och gäststudenter vid lärosäten.

Den person som för ett främmande lands räkning har till uppgift att skaffa information – själv eller med hjälp av någon annan – eller att bygga upp en organisation för anskaffande av information benämns ofta *underrättelseofficer*. Han eller hon kan vara anställd i sitt hemlands underrättelse- eller säkerhetstjänst, men uppträder i mottagarlandet inte sällan som befattningshavare vid en beskickning (diplomatisk tjänst). En sådan befattning benämns i regel ”täckbefattning”. (Jfr Ds Ju 1979:6 s. 41.)

Den person som underrättelseofficeren lyckas etablera samarbete med benämns vanligen *agent*. Agenten är fristående från underrättelse- eller säkerhetstjänsten i så måtto att han eller hon inte är anställd där (andra arrangemang kan säkert förekomma) utan får sitt uppdrag från underrättelseofficeren.

De personer som tjänstgör som underrättelseofficerare har ofta en akademisk utbildning. De får utbildning i bl.a. språk, psykologi och underrättelseverksamhet, inbegripet hur de ska agera samt värva och driva agenter. Viss diplomatisk utbildning ingår också.

Medan underrättelseofficerens roll är att ge uppdrag åt och att leda (”driva”) agenten, ankommer det alltså på agenten att anskaffa upplysningar. Också andra uppgifter kan förekomma. Anlitandet som agent behöver inte innebära att personen omedelbart träder i tjänst. Det förekommer s.k. vilande agenter, som inte träder i aktiv tjänst som spion på flera månader eller kanske rent av år. Det finns till och med exempel på att en värvad agent aldrig trätt i aktiv tjänst.

## Värvning av agenter

På plats i det land där det finns information som efterfrågas, men inte kan åtkommas på laglig väg, är det som framgått underrättelseofficerens uppgift att finna personer som kan ha tillgång till informationen (målsökningsfasen). Dessförinnan har underrättelseofficeren fått i uppdrag att identifiera var den relevanta informationen finns (sökningssfasen). Den person som valts ut för värvning kartläggs därefter. Underrättelseofficeren studerar hur personens ekonomiska situation ser ut, kartlägger personlighet, familj, umgänge m.m. När en lämplig person har identifierats övergår förberedelserna i kontakttagande. Den första kontakten tycks alltid tillkomma av en slump. Det är fråga om helt oskyldiga kontakter, t.ex. i träningslokaler eller affärer eller vid hundrastning. Därefter inleder underrättelseofficeren en "charmoffensiv" i syfte att utveckla en bekantskap som efter hand fördjupas till vänskap. Den utvalde kanske bjuds på middagar eller idrottsliga eller kulturella evenemang. Han eller hon får efter hand oskyldiga testuppdrag som belönas för att inge en känsla av uppskattning och betydelse. Vaksamheten och omdömet hos den utvalde bryts sakta ned. Denna fas kan ta lång tid, kanske flera år i vissa fall. Underrättelseofficeren rapporterar till sin uppdragsgivare under tiden och bedömningar görs av den tilltänkte agentens lämplighet. Efterhand övergår kontakterna i en värvningsfas. Den utvalde personen börjar bli van vid att lämna över uppgifter till underrättelseofficeren. Till sist kommer det kritiska ögonblicket, själva genombrytningen. Man börjar beröra känslig och hemlig information. Frågan är om den tilltänkte agenten är beredd att lämna ut sådan information.

När känslig information ska inhämtas sker det med höga krav på säkerheten. Kontakter tas under "konspiratoriska" former, varvid olika antiövervakningsåtgärder genomförs (t.ex. omotiverade byten av färdmedel för att nå mötesplatsen). När agenten väl är värvad tilldelas han eller hon olika uppgifter. Vederbörande kan också förses med olika slags teknisk utrustning för fullgörande av uppgifterna. Agenten kan få skriva rapporter som vidarebefordras till "uppdragsstaten".

I det fortsatta samarbetet mellan underrättelseofficeren och agenten används i stor utsträckning "konspiratoriska" metoder, t.ex. döda brevlådor, anlåtande av kurirer, kommunikation via satellit, gemensamt tillgängliga e-postkonton, kortvågsradio för mottagande av meddelanden och annan särskild kommunikationsutrust-

ning samt att lämna meddelanden i bilder som skickas eller finns tillgängliga på internet. (Se bl.a. Ds Ju 1979:6 s. 41 f.)

Denna beskrivning utgår från att det är en underrättelseofficer som söker upp potentiella agenter. Det förekommer emellertid också att kontakt tas den omvända vägen, dvs. att någon uppsöker en underrättelseofficer eller annan företrädare för en stat och erbjuder sina tjänster som agent, s.k. ”walk-in agents”. Det är inte alla sådana kontakter som leder till att personen får uppdrag som agent. Det förekommer dock i viss utsträckning att personen tas om hand och ges den utbildning som behövs.

Avslutningsvis ska här nämnas att ambitionen att som agenter värva personer med mer eller mindre direkt tillgång till efterfrågade uppgifter inte med nödvändighet innebär att det är svenska medborgare eller permanent eller för längre tid här boende personer som söks. Vissa staters underrättelsetjänster föredrar att som agenter anlita egna landsmän här i landet, t.ex. gästforskare och studenter. Det behöver inte heller vara så att underrättelseofficern nöjer sig med att värva en person som agent utan hon eller han kan anlita flera personer, varigenom inhämtningen av uppgifter blir mer fragmentiserad – var och en bidrar kanske med ett mindre antal uppgifter, men tillsammans ges en helhetsbild som avslöjar känsliga förhållanden.

### Vem blir spion?

Ett entydigt och allmängiltigt svar på den frågan är förmodligen inte möjligt att ge. Forskningen på området tycks inte vara särskilt omfattande. Det amerikanska forskningscentret Defense Personnel Security Research Center (PERSEREC) har sedan år 1986 drivit en databas med uppgifter från USA om spioneri och gärningar som anknyter till spioneri, t.ex. försök, anstiftan och stämpling. I databasen fanns år 2008 uppgifter om 173 personer som under tiden 1947–2007 ertappats med att vara spioner. Forskningscentret har sammanställt uppgifter från medier, avhandlingar och annan litteratur om fallen. PERSEREC publicerade sin tredje rapport under år 2008. Ett syfte med datainsamlingen och rapporterna är att finna indikatorer på spioneri och likartad verksamhet för att stärka säkerhetsskyddet och således motverka röjande av hemlig eller annars känslig information. Rapporten ”Changes in Espionage by

Americans: 1947–2007”<sup>5</sup> delar in gärningsmännen i tre grupper med utgångspunkt i när brottsligheten inleddes. Den första gruppen avser perioden 1947–1979, den andra 1980–1989 och den tredje avser 1990–. Vidare finns i rapporten ett fördjupat studium av 11 gärningsmän som inledde sin verksamhet från 2000. De insamlade uppgifterna har avsett biografiska data, anställning, säkerhetsklassificering, särdrag i den brottsliga verksamheten, drivkrafter och effekter. Av rapporten framgår sammanfattningsvis bl.a. följande.

De flesta spionerna i undersökningen är män, även om det finns exempel på kvinnliga spioner. I studien har konstaterats att det skett en förskjutning mot något äldre gärningsmän: drygt 80 procent var äldre än 30 år och knappt hälften var över 40 år. Det konstateras vidare att senare tids spioner är högre utbildade än tidigare grupper av gärningsmän. Ungefär två tredjedelar av gärningsmännen var födda i USA. Det konstateras att det skett en ökning av antalet spioner som har utländsk anknytning (släkt eller nära vänner utomlands) eller utländska affärs- eller yrkeskontakter. I gruppen gärningsmän som inlett sin brottslighet från år 1990 var ungefär två tredjedelar civilanställda och återstoden militärer. De uppgifter som gärningsmännen haft (lovlig) tillgång till har oftare klassificerats som hemliga (secret) än som särskilt hemliga (top secret). Antalet personer som inte haft tillgång till klassificerad information har ökat bland gärningsmännen. Dessa personer har använt olika metoder för att komma över skyddad information, bl.a. stöld eller utnyttjande av personer med tillgång till informationen.

Sedan år 1990 har 84 procent av spionerna lyckats röja information. Från samma tid har 40 procent av spionerna avslöjats omedelbart eller efter mindre än ett år, 41 procent lyckades vara aktiva i mellan ett och fem år och 19 procent var verksamma längre tid än fem år. Det framgår vidare att 67 procent av gärningsmännen begick spioneri frivilligt, dvs. utan att först ha värvats. Av de som blev värvade stod främmande underrättelsetjänster för värvningen i två tredjedelar av fallen. Det har konstaterats att länder i Asien och Sydostasien blivit vanligare som mottagare av information. Det samma gäller länder i Central- och Sydamerika.

Vad gäller drivkrafter att begå spioneri konstateras att från år 1990 har pengar varit den huvudsakliga drivkraften i bara sju procent av fallen. I många fall var dock pengar en av flera drivkrafter

---

<sup>5</sup> Technical Report 08-05 March 2008, författad av Katherine L. Herbig, Northrop Grumman Technical Services.



och då den starkaste. I övrigt drevs spionerna av dubbla lojaliteter, missnöje och bitterhet (hämnbegär), inställsamhet, tvång, spänning och självförverkligande. I 33 procent av samtliga 173 fall som finns i databasen har brottsligheten utlösts av någon form av personligt problem, kris eller på annat vis omtumlande händelse, t.ex. skilsmässa, nära anhörigs eller väns dödsfall, förflyttning eller andras uppfattning om radikalt förändrat beteende.

I rapporten redovisas som nämnts en mer fördjupad studie av de 11 senaste spioneribrotten sedan år 2000. Denna del av studien visar på fler gärningsmän som är naturaliserade medborgare i USA och flera som haft utländsk anknytning genom släkt eller vänner eller affärskontakter. Nio av de elva hade frivilligt erbjudit sig att spionera eller tagit initiativ till verksamheten själva. Flertalet av gärningsmännen omfattades av någon form av säkerhetsklassificering. I sex av fallen var mottagaren en terroristgrupp eller hade sådana kopplingar. Inte i något av de elva fallen fick gärningsmannen pengar, även om betalning begärts i några av fallen. Den främsta drivkraften var dubbla lojaliteter. Därefter kom missnöjdhet (bitterhet, hämnd för förment oförrätt) och försök att ställa in sig hos personer som kunde erbjuda status, förmåner och makt. Flera av gärningsmännen hade samlat på sig information för framtida bruk. Fyra av de elva gärningsmännen led av allvarliga psykiska eller emotionella problem som bidrog till deras försök att anskaffa eller röja uppgifter. Bruk av datorer och internet förekom i flera fall, vilket enligt rapporten visar på att spionage anpassat sig till moderna former för hur information skapas, lagras, återfinns och överförs.

De personligheter som identifierats har beskrivits som grandiosa, narcissistiska, manipulativa, impulsiva, spänningssökande, behov av att känna sig värdefull, lättleddhet, extrem lojalitet och omnipotens.

Slutsatser som dragits av denna undersökning är att det som behövs för att skapa en spion är tillfälle, motiv, bristande inre kontroll och ineffektiv yttre kontroll.

### 2.1.5 Underrättelsekällor och källkategorier

Vilka metoder använder sig underrättelsetjänster av för att komma över information? Två huvudgrupper kan urskiljas: mänsklig insamling och teknisk insamling. När det gäller källkategorierna utgörs dessa av öppna och hemliga källor.

De flesta underrättelseorganisationer arbetar både med öppna och med hemliga, slutna, källor samt med mänsklig och teknisk insamling. För insamlingsarbetets organisation och utförande spelar skillnaden i tillvägagångssätt en avgörande roll. En rad överväganden avgör om en agent ska skickas till eller verka i ett område eller om tekniska sensorer från för ändamålet lämplig plattform ska användas. De tekniska systemen medger automatik, snabbhet och massinhämtning. De anfäktas inte av tvivel. Människor å andra sidan kan göra flera iakttagelser av olika slag, även sådana som inte varit förutsedda.<sup>6</sup>

Den *mänskliga insamlingen* benämns ofta med akronymen HUMINT (av engelskans "human intelligence"). Människor som underrättelsekällor har avsatt spår av skräck, svek och lidande genom historien. Att använda människor för ett överordnat syfte har alltid varit komplicerat och upphör aldrig att vara det. Människor som går underrättelsetjänsters ärenden vet ibland om det, men i många fall har tanken aldrig slagit dem in. De tillhör den stora anonyma skaran i den mänskliga insamlingens lägsta division.<sup>7</sup> Här rör det sig uppenbarligen om personer som inte anlitats som agenter.

De mänskliga underrättelsekällorna kan efter grad av tillgänglighet, behov av skydd, informationspotential och kvalitet beskrivas som en pyramid. I basen av pyramiden finns de oftast förekommande och minst komplicerade källorna. Det handlar om resenärer, journalister, lokalbefolkning, flyktingar m.fl. Högre upp i pyramiden återfinns t.ex. politiska motståndsrörelser, exilgrupper eller exilregeringar. Många av dessa lämnar gärna information, men pålitligheten kan variera. I toppen av pyramiden finns de exklusiva källorna, avhoppare, spontanagenter, infiltratörer och informatörer. De har tillgång till specifik och med andra underrättelsemedel oåtkomlig information. De exklusiva källorna är de som kan ge mest, men som är svårast att komma åt och är förknippade med störst

---

<sup>6</sup> Agrell, *Konsten att gissa rätt – Underrättelseverksamhetens grunder*, 1998, s. 83.

<sup>7</sup> Agrell, a.a., s. 85 f.

risker.<sup>8</sup> Betydelsen av dessa exklusiva källor är mest framträdande i tidiga skeden av en beslutsprocess – bakomliggande målsättningar och bevekelsegrunder liksom interna motsättningar. En enda väl placerad källa kan ge mer av konkret underrättelsevärde än alla andra tillgängliga insamlingsmetoder tillsammans.<sup>9</sup>

*Teknisk insamling* är ett samlingsbegrepp för ett stort antal olika underrättelsekällor ur vilka skilda typer av information kan hämtas. Det gemensamma för dessa insamlingsmetoder är användningen av instrument för att förstärka eller ersätta de mänskliga sinnen.<sup>10</sup>

Exempel på teknisk insamling är:

- signals intelligence (SIGINT), i vilken också ingår kommunikationsspaning (COMINT) och elektronisk spaning (ELINT), dvs. olika former av inhämtning genom avlyssning av signaler,
- hacker/hacking intelligence (HACKINT), informationsinsamling genom intrång i datasystem,
- open source intelligence (OSINT), insamling från öppna källor, t.ex. internet,
- picture intelligence (PICINT), där information inhämtas genom bildupptagning.

Information inhämtas inte bara från slutna, hemliga, källor utan också öppna sådana. Olika slag av öppna källor kan t.o.m. utgöra det centrala materialet för underrättelseanalysen. Med *öppna källor* avses i allmänhet böcker, tidningar, tidskrifter och vetenskapliga publikationer. Hit hör också elektroniskt tillgängliga uppgifter i databaser och på internet. Begreppet avser alltså information som finns tillgänglig utan att särskilda insamlingsmetoder behöver tillgripas.<sup>11</sup>

Underrättelsevärdet i öppna källor varierar mellan olika källkategorier och mellan olika underrättelsefrågor. Problemet ligger i tolkning och analys. Att materialet är öppet innebär inte att det är lättåtkomligt och allt som i princip är tillgängligt är förstås inte lika intressant eller relevant. Även om materialet är lättåtkomligt kan

---

<sup>8</sup> Agrell, a.a., s. 86.

<sup>9</sup> Agrell, a.a., s. 90.

<sup>10</sup> Agrell, a.a., s. 95.

<sup>11</sup> Agrell, a.a., s. 105.

det krävas goda språkkunskaper eller olika slag av specialkompetenser för att tillgodogöra sig det.<sup>12</sup>

De öppna källorna kan bara utnyttjas till den gräns som bestäms av vad andra gjort tillgängligt eller underlåtit att göra otillgängligt. De öppna källorna lämnar, även där uppfinningsrikedomen är stor, ett begränsat utrymme för aktiv insamling av svåråtkomliga uppgifter. De öppna källornas huvudsakliga värde ligger i ett mer begränsat bevakande av ett informationsflöde.

Det viktigaste särdraget hos de *slutna källorna* är deras förutsägbarhet, kontrollerbarhet och penetrationsförmåga. Det handlar om källor som fortlöpande kan förutses producera material. Dessa källor utgör instrument: speciella organisationer, personal och utrustning, som kan inriktas mot specificerade mål och frågeställningar. Den exklusiva karaktären hos insamlingsmedlen, deras penetrationsförmåga, gör det möjligt att komma åt också det som inte tillhandahålls eller aktivt undanhålls. Hur mycket mängden material än ökar och hur stor möda som än läggs ner på att insamla och utnyttja de uppgifter som är öppet tillgängliga så finns det förr eller senare en gräns som inte går att komma över och bortom vilken bara de specifika underrättelsemedlen kan verka.<sup>13</sup>

### 2.1.6 Omfattning

Flera stater som bedriver olovlig underrättelseverksamhet här i landet har visat sig ha en betydande kapacitet för inhämtning. Enligt Säkerhetspolisens bedömningar har mer än 15 länder underrättelseofficerare på plats i Sverige. Det förekommer också inresande underrättelseofficerare, dvs. personer som inte är fast stationerade här i landet.

Många stater anmäler att de har ett antal underrättelseofficerare på plats i Sverige som arbetar öppet. De anmälda bedöms utgöra omkring en fjärdedel av alla underrättelseofficerare som finns här i

---

<sup>12</sup> Agrell ger följande exempel på öppet tillgängliga massdata som kan vara intressanta för besvarandet av utpräglade underrättelsefrågor (s. 108): Efter kriget vid Persiska viken 1991 tillsatte FN en särskild kommission med uppgift att övervaka förstörandet av Iraks arsenal av massförstörelsevapen och anläggningar för att utveckla sådana. Ett grundläggande problem för kommissionen och dess experter var att kartlägga arten och omfattningen av det irakiska vapenprogrammen, vilka de irakiska myndigheterna på alla sätt försökte maskera. Ett viktigt material fick kommissionen genom att spåra och samla uppgifter om tusentals irakiska studenter och gästforskare som helt öppet vistats vid olika lärosäten runt om i världen. För de enskilda länderna och universiteten hade allt förefallit okontroversiellt- vad irakierna sysslat med framgick först av den samlade bild som ingen tidigare ställt samman.

<sup>13</sup> Agrell, a.a., s. 110.

landet. Varje officer kan antas ha flera tiotal kontakter, vilka de underhåller med flera möten per år. Det sammanlagda antalet kontakter här i landet mellan underrättelseofficerare och andra personer kan alltså vara betydande. Det finns dock ett mörkertal. Underrättelseinhämtning sker också från andra plattformar än ambassader och andra beskickningar, t.ex. företag, organisationer, lärosäten och nyhetsbyråer. Underrättelsepersonal kan även komma inresande för enstaka uppdrag för att sedan återvända till hemlandet. Sådana icke-traditionella plattformar utgör sannolikt ett mycket större antal än de traditionella.

Det är alltså svårt att sätta något exakt tal på antalet underrättelseofficerare och agenter i Sverige. Det kan emellertid enligt Säkerhetspolisen röra sig om från något under ett hundra upp till några hundra underrättelseofficerare och, med utgångspunkten att varje officer kan hantera 1–4 personer, mellan ett drygt hundratal till upp över tusen agenter. Därtill kommer agenter vid de icke-traditionella underrättelseplattformarna. Enligt Säkerhetspolisens uppskattning uppgår det antal personer som kan misstänkas utöva brott eller planera att utöva brott mot rikets säkerhet till flera hundra.

Underrättelseverksamheten bedrivs långsiktigt och systematiskt. Den pågår ständigt. Flera stater skjuter till mer medel för verksamheten och underrättelsetjänsternas mandat vidgas.

Den främmande underrättelseverksamheten är inriktad mot flyktingar, dissidenter och diaspora, myndigheter, tredje part (utländska intressen här i landet), den centrala statsledningen och Regeringskansliet, teknik och forskning, det militära försvaret och militär teknologi, politisk påverkan, politiska institutioner och totalförsvaret i övrigt. Det pågår också underrättelseverksamhet mot Sverige som syftar till konflikt- och krigsförberedelser. Det är framför allt stater som står bakom denna verksamhet, även om det inte kan uteslutas att också vissa terroristorganisationer ägnar sig åt underrättelseverksamhet i någon utsträckning.

## **2.2 Diplomatiska och konsulära befattningshavares ställning**

### **2.2.1 Inledning**

Föregående kapitel har syftat till att beskriva hur underrättelseverksamhet generellt sett bedrivs. Det har av denna redogörelse framgått att personer som är verksamma som s.k. underrättelseofficerare inte sällan har en täckbefattning vid sitt hemlands beskickning i den stat där verksamheten bedrivs. Det förekommer också att verksamheten som underrättelseofficer sker vid sidan av den diplomatiska eller konsulära befattningen, om än på uppdrag av den egna staten.

Då således en funktion vid en stats beskickning ofta utgör den plattform från vilken en underrättelseofficer verkar finns det anledning att i korthet redogöra för diplomatiska och konsulära befattningshavares rättsliga ställning. Sådana befattningshavare åtnjuter i betydande utsträckning ett särskilt skydd mot mottagarlandets straffrättsliga lagstiftning och mot ingripande vid misstanke om brott. De regler som gäller i detta avseende redovisas i det följande.

### **2.2.2 Diplomatiska befattningshavare**

#### **Allmänt om rättsreglerna**

Bestämmelser om diplomaters (beskickningschefer, diplomatisk personal m.fl.) ställning finns i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser av den 18 april 1961. Sverige har tillträtt konventionen (SÖ 1967:1). Bestämmelserna införlivades i svensk rätt genom lagen (1966:664) med vissa bestämmelser om immunitet och privilegier, som ersatts av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

#### **Konventionens innehåll i relevanta delar**

För att upprätta diplomatiska förbindelser och ständiga diplomatiska beskickningar krävs de berörda staternas samtycke (artikel 2). En beskickningschef får inte ackrediteras förrän den mottagande staten beviljat vederbörande agremang (artikel 4). Den mottagande

staten är inte skyldig att redovisa skälen för sin vägran att bevilja agremang.

Som utgångspunkt gäller att den sändande staten efter eget gottfinnande får utse medlemmarna av beskickningspersonalen, dvs. de personer som tillhör beskickningens diplomatiska, administrativa och tekniska personal samt dess tjänstepersonal (artikel 7). Den mottagande staten kan dock kräva att namnen på militär-, marin- och flygattachéer i förväg underställs den för godkännande.

Varje stat har rätt att när som helst och utan att ge några skäl förklara beskickningschef eller medlem av den diplomatiska personalen persona non grata eller annan anställd för icke önskvärd (artikel 9). Den sändande staten ska i sådant fall antingen återkalla den berörda personen eller entlediga honom eller henne från tjänsten vid beskickningen.

Enligt artikel 10 ska den mottagande statens utrikesministerium eller annat ministerium underrättas om utseende av beskickningsmedlem, hans eller hennes ankomst eller slutgiltiga avresa eller entledigande från tjänsten vid beskickningen. Underlåtenhet att lämna sådana meddelanden är inte sanktionerad på annat sätt än genom artikel 9.

Beskickningslokaler är okränkbara och företrädare för den mottagande staten får inte utan beskickningschefens medgivande bereda sig tillträde dit (artikel 22). Sådan lokal, dess inredning och annan egendom som finns där samt beskickningens fortskaffningsmedel ska vara undantagna från husrannsakan, rekvisition, beslag och exekutiva åtgärder. Också beskickningens arkiv och handlingar ska vara okränkbara, var de än finns (artikel 24). I artikel 30 slås fast att diplomatisk företrädares privatbostad ska åtnjuta samma okränkbarhet och samma skydd som beskickningslokaler. Detsamma gäller sådan företrädares handlingar, korrespondens och, som huvudregel, egendom. Med ”diplomatisk företrädare” avses beskickningschefen och medlem av beskickningens diplomatiska personal, dvs. personal som har diplomatisk ställning (artikel 1 d och e).

En diplomatisk företrädare ska åtnjuta okränkbarhet till sin person. Han eller hon får inte underkastas någon form av anhållande eller annat frihetsberövande (artikel 29). Konventionen anger också att diplomatisk företrädare åtnjuter immunitet i fråga om den mottagande statens domsrätt i straffrättsligt hänseende (artikel 31; den sändande staten kan enligt artikel 32 häva immuniteten). En

sådan företrädare är även befriad från vittnesplikt. Också andra personalkategorier än den nu nämnda och anhöriga åtnjuter i viss utsträckning samma immunitet som diplomatiska företrädare.

Den som har rätt till immunitet är likväl enligt artikel 41 skyldig att lyda den mottagande statens lagstiftning, om detta inte inkräktar på hans eller hennes immunitet och privilegier.

### **Särskilt om befattningshavares okränkbarhet och straffrättslig immunitet**

En diplomatisk företrädare ska alltså åtnjuta okränkbarhet till sin person och får inte underkastas frihetsberövande. Förbudet mot frihetsberövande torde inte vara det enda värnet av diplomatens person som bestämmelsen förutsätter. Även andra personella tvångsmedel, t.ex. kroppsvisitation, bör innefatta en otillåten kränkning (jfr 2 kap. 6 § regeringsformen).

Det har hävdats i doktrinen att immunitetsbestämmelserna innefattar straffprocessuell immunitet och att således tvångsmedel, såväl reella som personella, inte får användas mot en diplomatisk företrädare.<sup>14</sup> Beslag skulle med detta synsätt inte kunna ske hos en diplomatisk företrädare, ens om föremålet i fråga uppenbart är åtkommet genom brott eller inte utgör företrädarens egendom (annat möjligen när ett omhändertagande av egendom sker i preventivt syfte, dvs. för förhindra brottslighet).

En diplomat kan alltså inte hållas straffrättsligt ansvarig för gärningar här i landet, om inte den sändande staten upphäver immuniteten. Bestämmelsen förefaller avse lagföring på grund av brott (jfr prop. 1966:148 s. 11). Bestämmelsen begränsar sig inte till prövning av straffansvar i domstol utan får antas omfatta också summariska förfaranden som resulterar i föreläggande av ordningsbot eller strafföreläggande.

Med tanke också på skyddet för diplomaters privatbostäder och egendom förefaller möjligheterna att tvångsvis kunna åstadkomma sådana personers medverkan i brottsutredning sammanfattningsvis vara mycket små, även om syftet är att lagföra någon som inte åtnjuter immunitet.

---

<sup>14</sup> Sjöholm, Om den diplomatiska immuniteten mot tvångsinsgripanden, SvJT 1973 s. 208 ff., Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas, 2:a upplagan, 2009, s. 751 och Mahmoudi, Some remarks on Diplomatic Immunity from criminal jurisdiction i Festskrift till Lars Hjerner, Studies in International Law, 1990, s. 339 f.



En diplomat är inte heller skyldig att avlägga vittnesmål. Med detta avses i vart fall att vittna i mål eller ärende i domstol. Frågan är om bestämmelsen också omfattar förhör under förundersökning. Enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken må förhör hållas med envar, som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen. I doktrinen har den uppfattningen uttryckts att diplomaten inte är skyldig att underkasta sig förhör under förundersökning.<sup>15</sup> Immuniteten skulle alltså sträcka sig längre än undantag från skyldighet att inställa sig som vittne i domstol. Det bör poängteras att en diplomatisk företrädare inte är *skyldig* att vittna; inget hindrar dock att denne går med på att höras som vittne.

Den omständigheten att det inte är möjligt att ingripa straffrättsligt mot en diplomatisk företrädare anses inte utgöra hinder mot att det vidtas åtgärder för att hindra en sådan person från att begå brott eller att avbryta pågående brottslighet; immuniteten anses hindra repressiva åtgärder men inte preventiva.<sup>16</sup>

### 2.2.3 Konsulära befattningshavare

#### Inledning

Det är inte känt i vilken utsträckning underrättelseofficerare eller motsvarande använder sig av konsulär täckbefattning. Det kan mot bakgrund av en mer begränsad immunitet för konsulära befattningshavare förmodas att det inte är särskilt vanligt förekommande.

I det följande redovisas ändå helt kort några bestämmelser om konsulära befattningshavares ställning. Sådana bestämmelser finns i Wienkonventionen om konsulära förbindelser av den 24 april 1963 (SÖ 1974:10). Sverige är part i konventionen och denna har införlivats med svensk rätt genom, numera, lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (3 §).

#### Konventionens bestämmelser i relevanta delar

Upprättande av konsulat sker med den mottagande statens (värdstatens) samtycke (artikel 4). Konsulatschefer utnämns av den sändande staten och ska godkännas av värdstaten (artikel 12). Annan

<sup>15</sup> Sjöholm, a.a. s. 213, och Lindberg, a.a. s. 756.

<sup>16</sup> Lindberg, a.a., s. 760.

konsulatspersonal tillsätts fritt av sändande stat. Andra konsulter än konsulatschefer ska anmälas till värdstaten med angivande av namn m.m. Uppgifter ska också lämnas om annan personal, bl.a. dess tillsättning och när den anländer (artikel 24).

Också befattningshavare vid konsulat kan förklaras persona non grata eller ej önskvärd (artikel 23).

Konsulatslokaler ska vara okränkbara (artikel 31). Även konsulatsarkiv och konsulära handlingar är okränkbara (artikel 33).

Konsulter får inte anhållas eller häktas i avvaktan på rättegång annat än för grova brott och endast efter beslut av behörig judiciell myndighet. Med undantag för sådant frihetsberövande får konsulter inte fängslas eller underkastas annan form av inskränkning av sin personliga frihet utom för verkställighet av lagakraftvunnen dom (artikel 41).

Konsulter och konsulatstjänstemän är inte underkastade värdstatens judiciella eller administrativa myndigheters domsrätt såvitt angår deras handlande vid fullgörandet av konsulära uppgifter (artikel 43).

Medlemmar av konsulatspersonalen (med detta begrepp avses andra konsulter än konsulatschefen, konsulatstjänstemän och medlemmar av tjänstepersonalen, artikel 1.1 h) kan kallas att inställa sig som vittnen under rättegång eller administrativt förfarande. En konsul som vägrar att vittna kan inte bli föremål för tvångsmedel eller andra påföljder. Vittnesplikten omfattar inte sådant som har samband med deras tjänsteutövning eller att förete officiella skrivelser och handlingar som rör denna. Detta följer av artikel 44.

Den sändande staten kan enligt artikel 45 häva immuniteten.

Alla som åtnjuter privilegier och immunitet är skyldiga att iaktta den mottagande statens lagar och förordningar, om detta inte inkräktar på deras privilegier och immunitet (artikel 55).

Särskilda bestämmelser om konsulers vittnesmål finns i lagen (1970:86) om befrielse för utländsk konsul från skyldighet att avlägga vittnesmål m.m. I lagen stadgas bl.a. att lönad konsul som är anställd i främmande stats tjänst här i landet och som inte är svensk medborgare inte är skyldig att avlägga vittnesmål (1 §). Lagen torde avse skyldigheten att inställa sig som vittne inför domstol (jfr prop. 1970:19 s. 5).

## 3 Nuvarande reglering

### 3.1 Historik

#### 3.1.1 Lagstiftningen före år 1940

I 1864 års strafflag, i dess ursprungliga lydelse, saknades bestämmelser om spioneri i modern mening. Strafflagens 8 kap. innehöll i huvudsak endast stadganden om s.k. krigsspioneri.

Spionerilagstiftningen förändrades år 1913. Ändringarna hade sin bakgrund i att det svenska försvarets utveckling hade tilldragit sig ökad uppmärksamhet från främmande staters sida. Det var då inte bara "krigsmedlen" som stod i fokus utan också förhållanden av betydelse för krigföringen, t.ex. terrängen, kommunikationer och underhållsmöjligheter. Det ansågs bl.a. på grund av detta finnas behov av att skydda militära hemligheter också i fredstid. (Se NJA II 1913 s. 287 ff.)

1913 års ändringar innebar bl.a. att det i 8 kap. strafflagen infördes bestämmelser som straffbelade att för obehörig uppenbara militära hemligheter och att sätta sig i besittning av sådana hemligheter. Bestämmelserna har sagts innebära kriminalisering av spioneri i modern mening (jfr Ds Ju 1975:16 s. 13).

Under 1930-talet genomfördes omfattande förändringar av spionerilagstiftningen. Spioneriverksamhet som riktade sig mot uppgifter av icke hemlig natur straffbelades. Detta motiverades med att även sådana uppgifter kunde, när de sammanstälts, ge upplysning om förhållanden av hemlig natur. Vidare ansågs att även annat än förhållanden som rörde försvarsväsendet borde anges som spioneriobjekt, med hänsyn till den dåvarande krigföringens totala karaktär. Bl.a. mot denna bakgrund infördes bestämmelser som straffbelade att i syfte att gå främmande makt tillhanda anskaffa, låta anskaffa, ta befattning med eller åta sig att anskaffa uppgifter angående förhållanden rörande riket eller annan makt, vilkas meddelande till främmande makt kunde skada rikets försvar eller

folkförsörjning eller dess vänskapliga förbindelser med främmande makt. (Se NJA II 1939 s. 650 ff.).

### 3.1.2 1940 och 1942 års ändringar i 8 kap. strafflagen

Redan under år 1939 inleddes en ny översyn av spionerilagstiftningen. Bakgrunden var åter det moderna krigets totala karaktär. Det framhölls att detta förutsätter kunskap om politiska rörelser, folkstämningar inom landet, industri och handel, kommunikationsmedel, anläggningar för kraftförsörjning m.m. Det antogs att handelsspioneriet kommit att ofta ha väl så stor betydelse som det militära spioneriet. För att kriget ska nå ett snabbt avgörande måste de önskade uppgifterna till stor del införskaffas redan i fredstid. Uppgiften var därför att eftersträva att göra straffbestämmelserna allmänt tillämpliga på sådana handlingar som kunde skada rikets säkerhet. (Se NJA II 1941 s. 7 ff.)

Efter denna översyn kom 8 kap. strafflagen bl.a. att innehålla straffbestämmelser som omfattade krigsspioneri (8 §), anskaffande av hemliga uppgifter som rörde försvaret, folkförsörjningen eller rikets vänskapliga förbindelser med främmande makt (9 §) och utlämnande av sådana uppgifter som angavs i 9 § (10 §). Nu nämnda gärningar utgjorde spioneri om brottet begicks för att gå främmande makt tillhanda (11 §). Spioneribrottet omfattade också viss annan befattning med uppgifter om bl.a. försvaret, dock att det inte uppställdes krav på att uppgifterna var hemliga och att straffskalan var mildare (14 § första stycket). Slutligen fanns i kapitlet en bestämmelse om bedrivande i annat fall av hemlig underrättelseverksamhet i militärt eller politiskt syfte för främmande makts räkning (14 § andra stycket). (Se NJA II 1941 s. 29 ff.)

De båda bestämmelserna i 8 kap. 14 § avsåg dels uppgifter som inte var hemliga eller som inte angick Sveriges förhållanden, dels sådan underrättelseverksamhet som inte hunnit leda till att uppgifter anskaffats. Det kan också nämnas att 8 kap. 26 § strafflagen upptog en bestämmelse om straff för förberedelse till spioneri för den som åtog sig eller erbjöd sig att utföra sådan verksamhet. (Se NJA II 1941 s. 35 f.)

Under år 1942 genomfördes ytterligare ändringar. Bl.a. bröts gärningen i 8 kap. 14 § andra stycket ut och placerades i 14 a § med brottsbeteckningen olovlig underrättelseverksamhet. (Se prop. 1942:27 s. 8 ff.)

### 3.1.3 En fullständig översyn av spionerilagstiftningen

#### 1948 års ändringar

Ett arbete som innebar ett mera omfattande successivt förnyande av strafflagens speciella del bedrevs av Straffrättskommittén. Kommittén föreslog i sitt betänkande Lagstiftning om brott mot staten och allmänheten (SOU 1944:69) omfattande ändringar i 8 kap. strafflagen. Det ansågs att bestämmelserna i kapitlet efter ”upprejade partiella reformer blivit alltför detaljerade och splittade” och föreslogs att bestämmelserna skulle sammanföras till ett fåtal paragrafer. (A. bet. s. 112 f. och s. 127.)

Departementschefen godtog i allt väsentligt förslagen (prop. 1948:80 s. 42).

Spioneribestämmelsen fick följande lydelse i propositionen (8 kap. 4 §):

Den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar eller lämnar uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export eller förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för försvaret eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, dömes, evad uppgiften är riktig eller ej, för spioneri till straffarbete i högst sex år eller, om brottet är ringa, till fängelse. Samma lag vare, där någon med uppsåt som nu sagts obehörigen framställer eller tager befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

Bestämmelsen exemplifierade vad som kunde vara föremål för spioneri. Det var inte bara rent militära förhållanden som avsågs. Det krävdes inte att uppgifterna varit hemliga. Straffrättskommittén hade i anslutning till detta anfört (a. bet. s. 129) följande. ”Att ett sådant krav, vari anses ligga mera än att uppgiftens meddelande till främmande makt skulle vara till men för riket, uppställts i SL 8:9 torde sammanhånga med att där ej fordras uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Då detta subjektiva krav uppställs i förevarande paragraf torde här lika litet som i SL 8:14 böra göras den ytterligare begränsning, som ligger i krav på viss hemlig natur hos uppgiften.”

Straffrättskommittén anförde också att det var uppenbart att uppgift om ett sakförhållande som är allmänt känt, ”ej blott inom riket, icke rymmes under paragrafen, ty sådan uppgift angår tydligen ej förhållanden vilkas uppenbarande för främmande makt kan medföra men”. Kommittén framhöll dock att ”ett systematiskt

insamlade av uppgifter, vilka var och en för sig äro ofarliga, kan vara menligt för rikets säkerhet och därför falla under paragrafen, t.ex. uppgifter om trafiken i en hamn". (A. bet. s. 129.) Såvitt framgår hade inte departementschefen några invändningar mot dessa ståndpunkter.

När det gällde menrekvisitet upptogs "såsom en generalklausul annat men för rikets säkerhet" (a. bet. s. 129). Som exempel på sådant men angav Straffrättskommittén uppgifter om beslut av regeringen eller om underhandlingar med främmande makt, genom vilka vårt lands utrikespolitiska läge väsentligt försämras utan att de likväl angår rikets försvar. Departementschefen anförde om detta att kravet på fara för rikets säkerhet måste anses innefatta en begränsning till verkligt betydelsefulla ting (a. prop. s. 123).

Det spelade för straffansvar inte någon roll om uppgiften var riktig eller inte. Departementschefen anförde att det avgörande för bestämmelsens tillämpning var att uppgiften hänförde sig till ett kunskapsområde som till sin natur är sådant att ett uppenbarande av vad som faller därunder regelmässigt är ägnat att medföra skada i något av de i paragrafen angivna hänseendena. (a. prop. s. 123.)

Departementschefen ansåg i likhet med Straffrättskommittén att straffansvar skulle kunna inträda inte bara om det förelegat syfte att gå främmande makt tillhanda, utan "så snart vanligt uppsåt – även eventuellt uppsåt att göra detta funnits" (a. prop. s. 124).

Departementschefen instämde även med Straffrättskommittén om att det borde införas en bestämmelse om grovt spioneri.

Riksdagen hade inga invändningar mot vad som föreslagits i propositionen i dessa delar (första lagutskottets utlåtande 1948:39).

Departementschefen ansåg liksom Straffrättskommittén att det fanns behov av en straffbestämmelse som omfattade gärningar vilka objektivt utgjorde spioneri, men där gärningsmannen saknat uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Sådana gärningar kunde innebära allvarlig fara för riket. Departementschefen anslöt sig till kommitténs uppfattning att det var nödvändigt att inskränka straffbestämmelsen till hemliga uppgifter. Till skillnad från kommittén ansåg departementschefen att det fanns anledning att skilja uppsåtliga och oaktsamma gärningar åt. Bestämmelsen fick följande lydelse (8 kap. 6 §):

Förövas, beträffande uppgift som rör förhållande av hemlig natur, gärning som i 4 § sägs utan uppsåt att gå främmande makt tillhanda, dömes för obehörig befattning med hemlig uppgift högst till straffarbete i två år eller, om riket var i krig, högst till straffarbete i fyra år.

Befordrar eller lämnar någon av grov oaktsamhet uppgift som avses i 4 § och som rör förhållande av hemlig natur, dömes för vårdslöshet med hemlig uppgift till fängelse eller böter eller, om riket var i krig, högst till straffarbete i två år.

Det avgörande för frågan om en uppgift var av hemlig natur eller inte var inte om den hade åsatts ”hemligstämpel”. Det avgörande skulle vara om uppgiften sakligt sett var hemlig eller inte. Uttrycket ”hemlig natur” skulle emellertid inte få omfatta annat än sådant som verkligen var avsett att hållas hemligt och inte heller redan blivit allmänt känt. För att ett förhållande skulle kunna anses avsett att hemlighållas, borde avsikten i regel ha kommit till uttryck på något sätt, genom t.ex. hemligstämpel, order till underlydande eller anslag om förbud för obehöriga att bereda sig tillträde. (A. prop. s. 126.) Riksdagen godtog förslaget.

Både Straffrättskommittén och departementschefen uttalade att det också i fortsättningen borde vara möjligt att ingripa med straff mot underrättelseverksamhet som bedrevs här i landet, men som inte riktade sig mot Sverige. Syftet med en sådan bestämmelse skulle vara att förhindra utländska spionerorganisationer att förlägga sin verksamhet till Sverige. I propositionen fick bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet (8 kap. 7 §) följande lydelse:

Den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, efter åtagande eller mot ersättning bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter som röra en annan främmande makts militära förhållanden av hemlig natur, dömes för militärt spionage mot främmande makt högst till straffarbete i två år.

Departementschefen ansåg att det strikt borde upprätthållas ett krav på verksamhet. Det fanns enligt honom inte skäl att ingripa med straff om någon organiserad spioneriverksamhet inte förelåg. För att från tillämpningsområdet utesluta sådana fall där underrättelser lämnades spontant och av ideella skäl – patriotiska eller andra – beträffande förhållanden i andra länder skulle krävas att verksamheten bedrevs efter åtagande eller mot ersättning. Det var vidare uteslutet, anförde departementschefen, att förbjuda en verksamhet som bara avsåg insamlande av allmänt kända eller tillgängliga uppgifter. Straffbestämmelsen borde därför bara omfatta hemliga uppgifter, därtill endast sådana som avsåg främmande makts militära förhållanden. Slutligen krävdes att gärningsmannen hade uppsåt att gå främmande makt tillhanda. (a. prop. s. 133 f.)

Riksdagen ansåg dock inte att förslaget innefattade ett tillräckligt straffskydd. Verksamhet av nu aktuellt slag kunde enligt riksdagen lätt medföra att Sverige invecklas i utrikespolitiska svårigheter. Redan den omständigheten att utländska spionercentraler var verksamma här i landet kunde innebära en fara på så sätt att deras arbete när som helst inriktades även mot svenska förhållanden. Det straffbara området hade i propositionen blivit för snävt angivet.

Riksdagen instämde med departementschefen om att kärnområdet för de förfaranden, mot vilka lagstiftningen måste ingripa utgjordes av verksamhet för anskaffande av uppgifter om militära förhållanden. Med hänsyn till det moderna krigets totala karaktär ansåg emellertid riksdagen att även en här i landet bedriven verksamhet för anskaffande av uppgifter om andra viktiga förhållanden för krigföringen kunde utsätta Sverige för faran av allvarliga utrikespolitiska förvecklingar. Det straffbara området borde inte heller begränsas till uppgifter av hemlig natur. En bättre bestämning av det straffbara området skulle uppnås, om bestämmelsen avfattades i viss anslutning till spioneribestämmelsen. Riksdagen ansåg också att det fanns anledning att kunna ingripa straffrättsligt mot underrättelseverksamhet som bedrivs i politiskt syfte och inriktades mot statslösa flyktingar i Sverige eller mot svenska medborgare. Det var här inte främst svenska statens säkerhet som skulle skyddas utan enskilda personer mot fara för framtida förföljelse eller liknande. (Se första lagutskottets utlåtande 1948:39 s. 21 ff.)

Riksdagen beslutade följande lydelse av 8 kap. 7 §:

Den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet, dömes för olovlig underrättelseverksamhet högst till straffarbete i två år. Samma lag vare om den som, i annat fall än nu sagts, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, hemligen eller med användande av svikliga medel bedriver politisk underrättelseverksamhet här i riket.

Frågan om avfattningen av bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet var inte slutligt avgjord i och med detta. Riksdagen anhöll därför om skyndsamt förnyad utredning i ämnet (rskr. 1948:379).



## Bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet får sin slutliga utformning

Vid den förnyade översynen biträdde departementschefen utskottets och riksdagens uppfattning att det fanns behov av att kunna ingripa straffrättsligt mot underrättelseverksamhet här i landet som riktade sig mot annan stat. Som skäl för detta ställningstagande anfördes att verksamhetens bedrivande här i landet lätt kan medföra att Sverige invecklas i utrikespolitiska svårigheter och att redan den omständigheten att spioncentraler för främmande makts räkning är verksamma på svensk "botten" innebär en fara för landet med hänsyn till att arbetet när som helst kan övergå i spioneri mot Sverige.

Departementschefen ansåg att bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet även borde omfatta underrättelseverksamhet som hade enskilda personer som föremål. Dessutom ansågs det vara nödvändigt med en specialreglering av medverkansansvaret i förhållande till allmänna medverkansregler för att inte göra regleringen för vid. (Se NJA II 1949 s. 570 ff., jfr s. 566).

Riksdagen godtog i allt väsentligt regeringens förslag. Stadgandet kom härefter att få följande lydelse:

Den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet, eller här i riket till dylik verksamhet lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig, dömes för olovlig underrättelseverksamhet högst till straffarbete i två år.

Vad i första stycket stadgas skall ock gälla, om någon, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållanden eller till dylik verksamhet lämnar medverkan, som ej är allenast tillfällig.

Vidare ändrades 8 kap. 11 § strafflagen så att också försök och förberedelse till olovlig underrättelseverksamhet blev straffbelagd. I anslutning till denna ändring anförde riksdagen bl.a. att bestämmelsen eliminerade några av de svagheter som var förenade med att som förutsättning för straffbarhet för olovlig underrättelseverksamhet krävdes att en verksamhet skulle föreligga. Om en straffbar verksamhet är åsyftad av gärningsmannen, kan en enstaka handling anses som försöksbrott. (Se NJA II 1949 s. 576; jfr s. 570 f.).

## Förändringar i samband med införandet av brottsbalken

De nu behandlade bestämmelserna i 8 kap. strafflagen överfördes med endast mindre sakliga och redaktionella ändringar till 19 kap. brottsbalken. Av dessa ändringar kan nämnas att det i spioneribestämmelsens beskrivning av den brottsliga handlingen utöver ”anskaffar, befördrar och lämnar” upptogs, efter förslag från Lagrådet, ”eljest röjer” (prop. 1962:10 C 204).

### 3.2 Nu gällande bestämmelser

#### 3.2.1 Inledning

De bestämmelser som upptogs i brottsbalken stod sig sådana de redovisats ovan till mitten av 1970-talet då en första översyn av bestämmelserna genomfördes. Denna avsåg bl.a. uppsåtsfrågor. Resultatet av översynen redovisades i betänkandet Spioneribrottet m.m. (Ds Ju 1975:16). Genom prop. 1975/76:174 lades fram förslag till ändringar av 19 kap. 5–8 §§ samt införande av två nya paragrafer, 10 och 11 §§ (se också bet. JuU 1975/76:46 och rskr. 1975/76:393 samt lag [1976:509] om ändring i brottsbalken).

Därefter genomfördes ytterligare en översyn med början under år 1977. Bakgrunden var bl.a. att det under riksdagens behandling av den proposition som lades fram på grundval av ovan nämnda betänkande väckts ett antal motioner som föranledde riksdagen att förorda att ytterligare utredning borde företas i fråga om spioneribrottet. Det var främst spioneribestämmelsens tillämpning på politiskt och ekonomiskt spionage som stod i blickfånget. Övervägandena redovisades i betänkandet Översyn av spioneribrottet m.m. (Ds Ju 1979:6). Regeringen lade genom prop. 1979/80:176 fram förslag om ändring i brottsbalken på grundval av betänkandet. Riksdagens behandling av förslagen framgår av bet. JuU 1981/82:8. De beslutade ändringarna utfärdades genom lagen (1981:1165) om ändring i brottsbalken.

Av här behandlade bestämmelser i 19 kap. har 6 § (grovt spioneri) därefter ändrats genom lagen (2009:396) om ändring i brottsbalken, då det högsta tidsbestämda straffet höjdes från fängelse i tio år till fängelse i högst arton år.

I det följande redovisas nu gällande lydelse av 19 kap. 5–10 §§ brottsbalken och de överväganden som lett fram till dessa lydelse

till den del de innefattat ändringar i förhållande till vad som redovisats i avsnitt 3.1.

### 3.2.2 Spioneri och grovt spioneri

#### Allmänt

Bestämmelsen i 19 kap. 5 § har följande lydelse:

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet döms, vare sig uppgiften är riktig eller ej, för *spioneri* till fängelse i högst sex år. Detsamma skall gälla, om någon i syfte som nu sagts obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

I förhållande till den lydelse av stadgandet som från början upptogs i brottsbalken har förändringar gjorts i fråga om kravet på uppsåt när det gäller tillhandagående av främmande makt, vad som utgör spioneriobjekt och i fråga om men-rekvisitet.

För straffansvar krävs alltså att gärningsmannen haft direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Detta uppsåtskrav infördes genom 1976 års ändringar av bestämmelsen. Dessförinnan hade alltsedan 1948 års ändringar i 8 kap. strafflagen gällt att även indirekt och eventuellt uppsåt att gå främmande makt tillhanda kunde grunda straffansvar för spioneri (jfr prop. 1948:80 s. 124 och avsnitt 3.1.3 ovan).

I direktiven till 1975 års utredning uttalade departementschefen att inte alla handlingar där eventuellt uppsåt att gå främmande makt tillhanda förelegat borde ges samma rubricering som en mot rikets säkerhet direkt riktad spioneriverksamhet. Han anförde vidare att det torde te sig mera naturligt att handlingar som objektivt sett utgör spioneri, men där ett direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda saknas jämföras med brottet obehörig befattning med hemlig uppgift. (Se Ds Ju 1975:16 s. 9 f.)

Utredaren antog att konstruktionen med indirekt och eventuellt uppsåt generellt torde vara godtaget i det allmänna rättsmedvetandet, åtminstone i fråga om brott där brottseffekten framstår som något konkret och påtagligt. Bilden komplicerades

dock genom ett för spioneribrottet konstitutivt element i form av ett s.k. fristående uppsåtsrekvisit (att gå främmande makt tillhanda). Utredaren ansåg att när de allmänna reglerna om uppsåt tillämpas på detta rekvisit framstod det brottsliga i förfarandet som tämligen abstrakt som spioneri betraktat och det torde i det allmänna rättsmedvetandet vara än mer fjärmat från vad som vanligen förknippas med spioneri. Utredaren föreslog därför att gärningsbeskrivningen skulle ändras så att ansvar inträdde endast vid direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. (Se Ds Ju 1975:16 s. 26.)

I den efterföljande propositionen anförde departementschefen att sådana förfaranden som för ett naturligt betraktelsesätt inte ter sig som spioneri måste undantas från paragrafens tillämpningsområde. Enligt hans uppfattning uppfattades i det allmänna rättsmedvetandet spioneri som ett handlande i förrädisk avsikt eller i syfte att gå främmande makt tillhanda. Beteckningen spioneri borde därför förbehållas fall där gynnandet av främmande makt ingår som ett avsiktligt led i gärningsmannens handlande. Departementschefen förordade därför att 19 kap. 5 § brottsbalken skulle ändras i överensstämmelse med utredarens förslag. (Se prop. 1975/76:174 s. 21.)

Justitieutskottet tillstyrkte propositionens förslag och riksdagen beslutade i enlighet med utskottets betänkande (bet. JuU 1975/76:46 och rskr. 1975/76:393).

Vid remitteringen av betänkandet Ds Ju 1975:16 anmärkte rikspolisstyrelsen att det inte fanns några bestämmelser om spioneri mot politiska och ekonomiska förhållanden av betydelse för rikets säkerhet. Styrelsen ansåg att det var angeläget att spioneribrotten blev föremål för översyn och modernisering med hänsyn till den ändring av målinriktningen mot sådana intressen som kunde skönjas i underrättelseverksamheten. Den politiska sektorn i svenskt samhällsliv var föremål för livlig uppmärksamhet och återkommande närmanden från främmande underrättelsetjänsters sida. Departementschefen uttalade med anledning av dessa synpunkter att gällande spioneribestämmelser gav skydd för sådana ekonomiska och politiska förhållanden vilkas uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets säkerhet. (Se prop. 1975/76:174 s. 18.)

Riksdagen ansåg dock att ytterligare utredning var nödvändig och att denna borde ta sikte på straffskyddet mot spionageformer

med politisk eller ekonomisk (inkl. industriell) inriktning (se ovan nämnda utskottsbetänkande och riksdagsskrivelse).

### Särskilt om politiskt och ekonomiskt spionage

En utredning tillkallades år 1977. Den lade fram sina överväganden och förslag i betänkandet Översyn av spioneribrottet m.m. (Ds Ju 1979:6). I fråga om den förändring av målinriktningen som rikspolisstyrelsen gjort gällande anförde utredningen att det fanns anledning att anta att en förändring ägt rum mot ökat politiskt och industriellt spionage.

Utredningen ansåg att 19 kap. 5 § brottsbalken i sin dåvarande lydelse avsåg alla förhållanden av sådan beskaffenhet att deras röjande för främmande makt kan medföra fara för rikets säkerhet. Bestämmelsen kunde således i och för sig bli tillämplig på politiskt eller industriellt spionage.

I fråga om *politiskt spionage*, utan anknytning till försvaret eller folkförsörjningen, anförde utredningen att det torde vara särpräglade fall där röjandet kan medföra men för rikets säkerhet. Som exempel på sådana fall anförde utredningen hemliga förhandlingar med annat land vars röjande kan medföra att Sverige får svårare att förhålla sig neutralt i ett eventuellt krig utanför våra gränser. Utforskande av svenska förhandlingsdirektiv inför en gränsförhandling med främmande nation skulle kunna innebära men för rikets säkerhet. Om ett sådant röjande skulle kunna innebära fara för rikets oberoende eller bestånd helt eller delvis, syntes enligt utredningen men för rikets säkerhet föreligga. (Se Ds Ju 1979:6 s. 45.)

Utredningen ansåg alltså att det endast var i undantagsfall som politiskt spionage kan tänkas innebära men för rikets säkerhet. I övrigt är sådana handlingar normalt straffbara endast som brott mot tystnadsplikt. Om ekonomisk skada kan orsakas av att uppgifter om t.ex. hemliga regeringsöverläggningar eller hemliga förhandlingsdirektiv avslöjas kan trolöshet vid förhandling med främmande makt vara för handen. Utredningen konstaterade dock att det finns röjande av uppgifter som inte omfattas av något straffstadgande (s. 49).

Gränsen för spioneribestämmelsens tillämpningsområde ansågs vara tämligen säkert bestämd. En vidgning av tillämpningsområdet till att avse men för rikets intressen i vidare mening skulle enligt

utredningen kunna leda till att gränserna för bestämmelsen blir mycket oskarpa och lämnar utrymme för en skönsmässig bedömning. En precisering av vilka intressen som ska tillgodoses blir då nödvändig (s. 51).

När det gällde frågan om införande av ett stadgande riktat mot *industrispionage* gjorde sig tidigare synpunkter gällande på motsvarande sätt. Ett stadgande som avsåg att ge skydd för rikets intressen skulle enligt utredningen bli så vagt att det inte skulle vara lämpligt som skydd mot ifrågavarande gärningar. Gränsen blir så osäker att tillämpningen skulle kunna leda till ingripande mot allt industrispionage, som har någon nämnvärd ekonomisk betydelse. Av bl.a. dessa skäl ansåg utredningen att den inte borde föreslå några bestämmelser för sådant spioneri. (Se Ds Ju 1979:6 s. 52.)

Utredningen ansåg alltså att det inte fanns skäl att föreslå någon utvidgning av spioneribrottet. Det fanns dock, konstaterade utredningen, viss osäkerhet om också politiskt eller ekonomiskt spionage omfattades. Ett förtydligande borde komma till uttryck i lagtexten. Vad men-rekvisitet anbelangade ansåg utredningen att det inte fanns någon anledning att ändra detta. Uttrycket ”men för rikets säkerhet” klargjorde att det är *rikets mer fundamentala intressen som skyddas och att det röjda måste ha en viss betydelse*. Utredningen förordade den utvägen att genom en annorlunda exemplifiering ge en mera representativ bild av de förhållanden vars röjande kan medföra men för rikets säkerhet. (Se Ds Ju 1979:6 s. 56 f.)

Mot denna bakgrund föreslog utredningen att exemplifieringen i 19 kap. 5 § brottsbalken också skulle uppta tillverkningssätt, underhandlingar och beslut (de senare för att klargöra det politiska spionagets föremål).

Två ledamöter reserverade sig mot utredningens ställningstagande i fråga om ändring av spioneribestämmelserna. De ansåg bl.a. att det utanför spioneribestämmelsens tillämpningsområde förekom främmande underrättelseverksamhet som bedrevs i hemlighet och som avsåg såväl militära som industriella, ekonomiska och politiska förhållanden, vilka det låg i svenskt intresse att skydda. De förordade en bestämmelse som innefattade ett mer generellt förbud om underrättelseverksamhet (se vidare nedan).

I den efterföljande propositionen (prop. 1979/80:176) diskuterade departementschefen begreppet ”rikets försvar”. Han ansåg att begreppet främst tog fasta på det militära, väpnade, försvaret. Den dåvarande planeringen utgick emellertid från totalförsvaret – landets samlade försvarsåtgärder. Samtliga totalförsvarets grenar

var enligt departementschefen i lika hög grad i behov av skydd mot spioneri och liknande förfaranden som det militära försvaret. Han förordade därför att begreppet "rikets försvar" byttes ut mot "totalförsvaret".

Departementschefen menade att när men för totalförsvaret uppstår så innebär det i allmänhet att men uppkommer också för landets säkerhet, men detta behöver inte alltid vara fallet. Med den lösning som departementschefen förordat skulle, i fall då det står klart att röjandet av en uppgift kan medföra men för totalförsvaret, spioneribestämmelsen bli tillämplig utan att det behöver bevisas att men kan uppstå även för rikets säkerhet. Dessa ändringar borde också få genomslag för bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift. (Se prop. 1979/80:176 s. 10 ff.)

Vad härefter gäller frågan om sådant spioneri som inte hotar totalförsvaret eller rikets säkerhet ansåg departementschefen att det kunde finnas skäl att straffbelägga verksamhet som kan leda till störningar i den svenska samhällsekonomin eller minska förtroendet för vårt land i internationella sammanhang. Samhälls-ekonomisk eller utrikespolitisk skada kunde vållas genom att främmande makt genom sin underrättelseverksamhet på förhand får kännedom om den svenska statsledningens överväganden och beslut i t.ex. finans- och valutapolitiska frågor eller om hemliga direktiv i samband med förhandlingar om handelstraktater och andra internationella överenskommelser.

Departementschefen framhöll mot detta att man här ställs inför betydande avgränsningssvårigheter. Spioneri och olovlig underrättelseverksamhet är allvarliga brott. Det kunde inte komma i fråga att till dessa hänföra andra gärningar än sådana som är ägnade att vålla allvarlig skada för svenska samhällsintressen. Departementschefen framhöll också riskerna för att en allmänt hållen bestämmelse skulle drabba verksamhet som bedrivs i enlighet med diplomatisk sedvänja, pressens legitima arbete med att skaffa in uppgifter om svenska förhållanden skulle kunna lida skada; tillämpningsområdet skulle bli alltför vagt och osäkert. (A. prop. s. 11.)

Ifråga om industrispionage delade departementschefen de farhågor som utredningen uttryckt. I ljuset av detta var departementschefen inte beredd att på det underlag som då stod till buds föreslå någon bestämmelse med sikte på industrispionage. (A. prop. s. 12.)

Vad gäller politiskt spionage framhöll departementschefen bestämmelserna om straff för brott mot tystnadsplikt. Han ansåg att denna straffbestämmelse gav skydd mot spionage i sådana

former som närmast var föremål för uppmärksamhet i sammanhanget. (A. prop. s. 12).

Lagrådet ansåg att förslaget att införa begreppet "totalförsvaret" i spioneribestämmelsen var godtagbart. Lagrådet framhöll dock att vad som utgör men för totalförsvaret måste påverkas bl.a. av det utrikespolitiska läget. I ett visst läge kan röjande av sakuppgifter sakna betydelse ur totalförsvarets synpunkt medan det motsatta kunde gälla i ett annat läge. Lagrådet fann vidare att en viss obestämdhet var ofrånkomlig vid lagstiftning av aktuell art. Det konstaterades att genom att i bestämmelsen men för totalförsvaret i viss mån sammanbands med men för rikets säkerhet fick stadgandet anses ge uttryck för att skadan för totalförsvaret inte kan vara hur obetydlig som helst för att men ska vara för handen. Lagrådet erinrade också om att för ansvar krävdes direkt uppsåt hos gärningsmannen att gå främmande makt tillhanda. (A. prop. s. 49.)

Departementschefen anförde i anslutning till Lagrådets synpunkter att brottets objektiva bestämmelser måste omfattas av gärningsmannens uppsåt. Det var därför uppenbart att spioneribestämmelsen inte skulle komma att omfatta annat än verkligt straffvärda gärningar av allvarlig natur (a. prop. s. 59).

Riksdagen godtog att begreppet totalförsvaret fick ersätta rikets försvar. Det framhölls att det låg i spioneribrottets natur att brottet måste röra förhållanden vilkas uppenbarande för främmande makt äventyrar rikets säkerhet. Riksdagen ansåg att den mest tillfredsställande uttydningen av bestämmelsen var att det för straffansvar alltid måste krävas att uppenbarandet kan medföra men för rikets säkerhet. Den tolkningen gav enligt riksdagen stadgandet en från rättspolitisk synpunkt lämplig omfattning. Riksdagen ansåg alltså att endast sådant men för totalförsvaret som samtidigt innebär men för landet säkerhet ska falla under spioneribestämmelsen. (Se bet. JuU 1981/82:8 s. 6 f. och rskr. 1981/82:43 )

### **Något om spioneriobjektet och den brottsliga handlingen**

Vad är det då som skyddas genom bestämmelsen om spioneri? Lagtexten anger "uppgifter" som skyddsföremål. Den anger också vissa fysiska ting, men bara i deras egenskap av bärare av uppgifter. Det är alltså inte föremålen i sig som är skyddade utan det informationsinnehåll de förmedlar (jfr uttrycket "framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som inne-



fattar sådan uppgift”, 5 § andra meningen). I bestämmelsen räknas upp ett antal områden där skyddsvärda uppgifter finns (försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt). Detta är bara en exemplifierande uppräkningslista. Allt som är av beskaffenhet att vid ett uppenbarande för främmande makt kunna medföra men för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet kan utgöra spioneriobjekt. Det avgörande är att uppgiften i fråga hänför sig till ett kunskapsområde, som till sin natur är sådant att ett uppenbarande av vad som faller därunder regelmässigt är ägnat att medföra skada i något av de hänseenden som anges i bestämmelsen (prop. 1948:80 s. 123). Uppräkningen får antas avse sådana förhållanden som har stort skyddsvärde och som typiskt sett kan vara föremål för främmande underrättelsetjänsts intresse. Föredragande departementschefen anförde i prop. 1979/80:176 s. 10:

De särskilda exempel på skyddade uppgifter som anges i spioneribestämmelsen har inte någon avgörande betydelse för bestämmelsens tillämpningsområde. Exemplet skall i stället tjäna det i och för sig viktiga ändamålet att på ett mera lättillgängligt sätt klargöra paragrafens innebörd. Detta förutsätter att exemplen är realistiska. Som exempel bör därför väljas sådana förhållanden som har stort skyddsvärde och som typiskt sett kan vara föremål för främmande underrättelsetjänsts intresse. Spionage som kan leda till men för rikets totalförsvaret eller för rikets säkerhet i övrigt torde numera inte sällan bedrivas i former som avses med begreppet politiskt spionage och industrispionage, dvs. underrättelseverksamheten tar sikte på att exempelvis röja värderingar och avsikter hos militära och politiska beslutsfattare eller vissa industriella hemligheter. Med hänsyn härtill och vad jag nyss har sagt om betydelsen av en realistisk exemplifiering är det lämpligt att komplettera uppräkningslistan av exempel på skyddade uppgifter så att det tydligt framgår att spioneribestämmelsen omfattar kvalificerade former av politiskt spionage och industrispionage. Jag biträder därför liksom flertalet remissinstanser utredningens förslag att i bestämmelsen föra in ordet tillverkningsätt som exempel på objekt för industrispionage samt – med tanke på politiskt spionage – orden underhandlingar och beslut.

Den brottsliga handlingen är uttryckt som obehörigen ”anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer” uppgift. Bestämmelsen fick denna lydelse vid riksdagens behandling av prop. 1979/80:176 (bet. JuU 1981/82:8 s. 7 och rskr. 1981/82:43). Vid den behandlingen utgick ordet ”eljest” i uttrycket ”eller eljest röjer”. Riksdagen ansåg att ordet var överflödigt. Vad gäller närmare om innebörden av ordet ”röjer”, se NJA 1991 s. 103.

## Grovt spioneri

Bestämmelsen om grovt spioneri i 19 kap. 6 § har genom lag (2009:396) följande lydelse:

Är brott som i 5 § sägs att anse som grovt, döms för *grovt spioneri* till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid.

Vid bedömande huruvida brottet är grovt ska särskilt beaktas, om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom.

Bortsett från den höjning av det högsta tidsbestämda straffet från fängelse i tio år till arton år som skett genom lag (2009:396) om ändring i brottsbalken har bestämmelsen varit intakt sedan tillkomsten av brottsbalken. De ändringar som gjorts av 19 kap. 5 § har givetvis betydelse också för 6 §.

### 3.2.3 Obehörig befattning med hemlig uppgift

Bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift i 19 kap. 7 § har genom lag (1981:1165) följande lydelse:

Den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, döms, vare sig uppgiften är riktig eller ej, för *obehörig befattning med hemlig uppgift* till böter eller fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt, döms enligt 19 kap. 8 § för grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Bestämmelsen har genom lag (1976:509) följande lydelse:

Är brott som i 7 § sägs att anse som grovt, skall för *grov obehörig befattning med hemlig uppgift* dömas till fängelse i högst fyra år.

Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom.

Som en följd av införandet av krav på direkt uppsåt i spioneribestämmelsen ändrades uttrycket "utan uppsåt" till "utan syfte" i 19 kap. 7 §. Detta medförde att om gärningsmannen hade indirekt eller eventuellt uppsåt att gå främmande makt tillhanda med hemliga uppgifter förelåg inte längre spioneri utan obehörig befattning med hemlig uppgift. En annan effekt av ändringen blev att om uppgifterna inte var hemliga kunde vid indirekt eller eventuellt uppsåt att gå främmande makt tillhanda inte ansvar aktualiseras vare sig för spioneri eller för obehörig befattning med hemlig uppgift. Bestämmelsen ansågs emellertid med denna ändring att omfatta alla väsentliga fall där en straffsanktion kunde ha en funktion att fylla. De fall som inte omfattades av vare sig 5 eller 7 § ansågs som så osannolika att man kunde bortse från dem. (Se prop. 1975/76:174 s. 22 f.)

Riksdagen godtog förslaget.

När det gäller den ändring i spioneribestämmelsen som förelades riksdagen genom prop. 1979/80:176 och som bl.a. gällde utbytet av orden "rikets försvar" mot "totalförsvaret", ansåg departementschefen att den borde få genomslag också för bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift. Hänvisningen i 7 § till 5 § skulle alltså avse den senare paragrafen i ändrad lydelse. Lagrådet avstyrkte emellertid förslaget i denna del.

Lagrådets kritik avsåg två frågor: relationen mellan uttrycken "förhållande av hemlig natur" och "men för totalförsvaret" samt effekterna av rekvisitet "men för totalförsvaret" i 7 § för informations- och yttrandefriheten.

Enligt lagrådet måste frågan om vad som utgör en hemlig uppgift avgöras med tillämpning av sekretesslagstiftningen. Lagrådet framhöll att totalförsvaret är en angelägenhet för alla; vid en fredskris får även enskilda företag anses indragna i verksamheten. De omfattas inte av sekretesslagen. Lagrådet ansåg att ett visst förhållande i privat verksamhet kunde vara av hemlig natur, trots att sekretessbestämmelser saknas. Innebörden av uttrycket "förhållande av hemlig natur" hade blivit mer svårgripbart.

Lagrrådet ifrågasatte också om i en fredskris hänsyn till totalförsvarets intressen i alla situationer bör få ta över yttrandefriheten och informationsfriheten ens när det gäller förhållande av hemlig natur. Att ingen får röja hemliga uppgifter vars uppenbarande för främmande makt kan skada rikets försvar, i bemärkelsen krigsmakten, eller folkförsörjningen torde enligt lagrådet stå klart för envar. Det var mera ovisst om motsvarande värdering på bekostnad

av yttrandefriheten och informationsfriheten borde gälla även med avseende på något så relativt obestämt som totalförsvaret under en fredskris.

Lagrådet ansåg att det inte hade lagts fram sådan utredning att tillräckligt grund fanns för ett bedömande av om 19 kap. 7–9 §§ brottsbalken borde utsträckas till att omfatta hela det område som täcks av totalförsvaret och huruvida de verkningar en sådan ändring kunde ha för 7 kap. 5 § 1 tryckfrihetsförordningen är godtagbara. (Lagrådets yttrande finns i prop. 1979/80:176 s. 50 ff.)

Departementschefen godtog lagrådets synpunkter. Uttrycket ”men för rikets försvar” kom därför att stå kvar i 19 kap. 7–9 §§ (prop. 1979/80:176 s. 60 f.).

Riksdagsbehandlingen innebar inte någon ändring i denna del.

Vad gäller skyddsföremålet får bestämmelsen sitt omfång genom hänvisningen till spioneribestämmelsen, dock med den skillnaden att uppgifterna måste vara hemliga. Även den brottsliga handlingen är densamma som i spioneribestämmelsen.

### 3.2.4 Vårdslöshet med hemlig uppgift

Straffbestämmelsen om vårdslöshet med hemlig uppgift i 19 kap. 9 § har genom lag (1981:1165) följande lydelse:

Den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i 7 § döms för *vårdslöshet med hemlig uppgift* till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om riket var i krig, till böter eller fängelse i högst två år.

Bestämmelsen utgjorde som framgått ovan tidigare ett andra stycke till 19 kap. 7 §. Den överfördes till en egen paragraf genom lag 1976:509.

Bestämmelsen har inte genomgått några större förändringar sedan den upptogs i 8 kap. 6 § andra stycket strafflagen. Kravet på grov oaktsamhet som förutsättning för straffansvar har stått sig över tiden. I övrigt har bestämmelsen varit föremål för den förändring av den straffbara befattningen med uppgifter som också omfattat flera av de övriga bestämmelserna, dvs. ändringen först till ”eller eljest röjer” och sedan till ”eller röjer”. Vidare omfattades även denna bestämmelse av departementschefens förslag att ett av de skyddade intressena skulle vara totalförsvaret, men som av skäl som redovisats ovan inte genomfördes.

Den brottsliga handlingen överensstämmer med de föregående bestämmelserna utom i fråga om att anskaffa uppgift. Det är alltså inte straffbart att av grov oaktsamhet anskaffa uppgifter. Som framgått av avsnitt 3.1.3 har inte heller tidigare motsvarigheter till bestämmelsen omfattat sådan befattning med uppgifter.

### 3.2.5 Olovlig underrättelseverksamhet

Bestämmelsen i 19 kap. 10 § om olovlig underrättelseverksamhet har genom lag (1993:207) följande lydelse:

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, här i riket bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet, eller här i riket till dylik verksamhet lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig, döms för *olovlig underrättelseverksamhet* till böter eller fängelse i högst ett år.

För olovlig underrättelseverksamhet skall ock dömas, om någon, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande eller till dylik verksamhet lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig.

Är brott som i denna paragraf sägs grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Den straffrättsliga regleringen av brottet olovlig underrättelseverksamhet, och dess tidigare motsvarigheter, har som framgått ovan i vart fall när det gäller lagstiftningsarbetet tilldragit sig åtskillig uppmärksamhet under åren. Särskilt stora var meningsskiljaktigheterna om bestämmelsens tillämpningsområde och utformning i övrigt fram till år 1949 då riksdagen antog den lydelse av 8 kap. 9 § strafflagen som i stora drag återfinns i dagens bestämmelse.

Den senaste ändringen av bestämmelsen, lag (1993:207) om ändring brottsbalken, innebar att straffmaximum för brott av normalgraden sänktes från fängelse i två år till ett år. Samtidigt infördes ett nytt tredje stycke med en särskild straffskala för grova brott.

Den översyn av spioneribestämmelserna som gjordes under mitten av 1970-talet och som främst hade uppsåtsfrågor i blickfånget omfattade också uppsåtskravet i bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet. Den då gällande lydelsen föreskrev inte någon särskild uppsåtsform avseende rekvisitet ”gå främmande

makt tillhanda”. De överväganden som gjordes vid översynen uttrycker tydligt att de gärningar som omfattades av bestämmelsen och som kunde anses straffvärda var de som skedde i syfte att gå främmande makt tillhanda. Det kunde förvisso tänkas fall som begicks med indirekt eller eventuellt uppsåt, men verksamhet bedriven med sådana uppsåt hade mycket litet gemensamt med förfaranden som skedde med direkt uppsåt och som straffstadgandet primärt ville träffa. Det anfördes också att en utveckling i riktning mot underrättelseverksamhet som bedrevs med annat än direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda framstod som föga trolig. Det skulle också te sig anmärkningsvärt med ett vidare uppsåtsrekvisit vid olovlig underrättelseverksamhet än vid det grövre brottet spioneri. (Se bl.a. prop. 1975/76:174 s. 25.)

Förhållandena ansågs vara annorlunda när det gällde den gärning som omfattades av 19 kap. 9 § andra stycket (nu 10 § andra stycket). En skärpning av uppsåtskravet skulle kunna innebära att skyddet för enskildas personliga integritet minskade betydligt. Någon ändring av uppsåtsformen föreslogs därför inte. Däremot förordade både utredaren och departementschefen en annan brottsbeteckning, den förre ”olovlig personspaning” och den andre ”olovligt anskaffande av personuppgifter”. Riksdagen valde dock att inte ändra brottsbeteckningen. Straffbestämmelsen flyttades till 19 kap. 10 §.

Brottet olovlig underrättelseverksamhet kom åter att diskuteras i samband med nästa översyn av spioneribrotten. I anslutning till frågan om att utvidga spioneribestämmelsen till att – i vidare utsträckning – omfatta politiskt och ekonomiskt spionage diskuterades införandet av en generell bestämmelse mot underrättelseverksamhet. En sådan avstyrktes bl.a. av det skälet att bestämmelsen skulle bli oskarp och lämna utrymme för skönsmissiga bedömningar. Två ledamöter i utredningen föreslog dock att det skulle införas ett nytt tredje stycke i 19 kap. 10 § som skulle omfatta hemligt bedriven verksamhet för att anskaffa uppgifter rörande svenska förhållanden, vilkas uppenbarande för främmande makt kunde medföra men för rikets intressen (Ds Ju 1979:6 s. 92 f.). Det föreslagna stycket hade följande lydelse:

För olovlig underrättelseverksamhet skall likaledes dömas den som i annat fall än förut i detta kapitel är sagt, för att gå främmande makt tillhanda, hemligen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande svenska förhållanden, vilkas uppenbarande för främmande

makt kan medföra men för rikets intressen, eller till dylik verksamhet lämnar medverkan som ej allenast är tillfällig.

Förslaget fick stöd från bl.a. Rikspolisstyrelsen. Den menade att förslaget innebar ett straffbeläggande av underrättelseverksamhet som bedrivs obehörigt eller hemligt och med konspiratoriska metoder, vilket skulle ge polisen möjlighet att ingripa redan innan en alltför besvärande situation uppstått för den enskilde och uppgiftslämnandet kommit så långt att men för rikets säkerhet uppstått (prop. 1979/80:176 s. 13). Enligt departementschefen skulle inte utredningsminoritetens förslag ta hand om denna situation. Den föreslagna bestämmelsen innehöll också ett beviskrav avseende uppgifternas art. För att tillgodose Rikspolisstyrelsens synpunkter skulle snarare krävas ett mer eller mindre generellt förbud mot att i hemlighet träda i förbindelse med sådan företrädare för främmande makt som kan misstänkas ägna sig åt underrättelseverksamhet. Det fanns enligt departementschefen inte underlag för en sådan bestämmelse. (Se prop. 1979/80:176 s. 13 f.) Riksdagsbehandlingen ledde inte till något annat resultat i denna del.

När det gäller 19 kap. 10 § första stycket uttalas i förarbetena att skyddsföremålet i första hand är uppgifter som rör militära förhållanden. Bestämmelsen omfattar också uppgifter om andra förhållanden, om ett uppenbarande av dessa kan medföra men för annan främmande makts säkerhet. Dessa "andra förhållanden" kan utgöras av sådant som hos oss omfattas av begreppet "totalförsvaret". Denna del av rekvisitet tillkom som framgått ovan för att ta hänsyn till det moderna krigets totala karaktär. Också sådant som kan omfattas av begreppet politiskt spionage kan antas omfattat av uttrycket.

Men-rekvisitet är kopplat till den främmande statens säkerhet. I lagförarbetena sägs att det rekvisitet bör kunna bedömas i analogi med motsvarande förutsättning för spioneribrott mot Sverige (NJA II 1949 s. 569). Det framgår också av förarbetena att uttrycket "verksamhet för anskaffande av uppgifter" inte bara avser insamlande av uppgifter. Det omfattar också verksamhet som bara består i att befordra eller överlämna uppgifter till den central som ytterst söker anskaffa dem. Det är vidare tillräckligt att verksamheten avser anskaffande av uppgifter, inte att den faktiskt innebär att uppgifter anskaffas. (Se NJA II 1949 s. 570.)

### 3.3 Särskilt om tryck- och yttrandefriheten

Den obehöriga befattning med uppgifter som vi har att särskilt ägna oss åt kan förekomma också i förbindelse med tryckta skrifter och andra medier. Uppgifter kan exempelvis anskaffas av en journalist eller av en fotograf på en tidning eller lämnas till en redaktion för publicering eller annat offentliggörande. Detta aktualiserar frågor om förhållandet mellan brottsbalkens nu berörda straffbestämmelser och det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet.

Spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vissa osjälvständiga former av dessa brott samt vårdslöshet med hemlig uppgift anses som tryckfrihetsbrott respektive yttrandefrihetsbrott, om de begås genom tryckt skrift eller i ett radioprogram eller en teknisk upptagning (7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen). Vissa sådana gärningar bryter den s.k. meddelarfriheten. För sådana brott gäller bl.a. en särskild rättegångsordning.

Enligt utredningsdirektiven ska, om förslag lämnas som också bör föranleda ändringar i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, samråd ske med Yttrandefrihetskommittén (Ju 2003:04). Det är mot denna bakgrund motiverat att här något beröra det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet. För en mer fullständig bild kan hänvisas till bl.a. prop. 1975/76:204, bet. KU 1975/76:54 och Tryck- och yttrandefrihetsberedningens betänkande Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten? (SOU 2006:96, med vidare hänvisningar; jfr också SOU 2008:63 s. 74–83).

I sammanhanget kan nämnas att Yttrandefrihetskommittén avslutade sitt arbete i augusti 2012 genom att betänkandet En översyn av tryck- och yttrandefriheten (SOU 2012:55) överlämnades till regeringen.

#### 3.3.1 Yttrande- och informationsfrihet

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt (1 kap. 1 § regeringsformen). Fri åsiktsbildning förutsätter bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet.

Var och en är enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift



eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Bestämmelsen tillförsäkrar också informationsfrihet, dvs. frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Det är tydligt att spionerilagstiftningen utgör en begränsning av dessa båda friheter. En sådan begränsning får ske genom lag, under förutsättning att det sker för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Detta är närmast uttryck för en proportionalitetsprincip. Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras, ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Att meddela föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden anses inte som en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten. Det nu anförda framgår av 2 kap. 20–23 §§ RF.

Det finns också bestämmelser om yttrandefrihet i internationella överenskommelser som Sverige är part i. Enligt artikel 10.1 i Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, jämte tilläggsprotokoll (*Europakonventionen*) har var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar enligt bestämmelsen åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentliga myndigheters inblandning och oberoende av territoriella gränser. Eftersom utövandet av dem medför ansvar och skyldigheter får enligt artikel 10.2 dessa friheter underkastas sådana föreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet.

Innebörden av dessa bestämmelser har preciserats genom Europadomstolens praxis. Det finns ganska många avgöranden som rör artikel 10. Domstolen har framhållit att yttrandefriheten utgör en av demokratins grundpelare, se bl.a. målet *Handyside mot Förenade Konungariket*, 7.12.1976, skriftserie A, nr 24.<sup>1</sup> Det följer av domstolens praxis att inskränkningar av yttrandefriheten måste hållas inom snäva gränser och, för att kunna godtas som konventionsenliga, vara grundade på övertygande skäl. Pressfriheten är en viktig del av den yttrandefrihet som skyddas av bestämmelsen. Pressen och övriga massmedier är av central betydelse för det demokratiska samhällsskick som Europakonventionen syftar till att upprätthålla.<sup>2</sup>

Bestämmelsen medger alltså, under vissa förutsättningar, att yttrandefriheten inskränks. Ett godtagbart skäl är att inskränkningen har avseende på statens säkerhet, under förutsättning att åtgärden är nödvändig. Det sistnämnda är uttryck för en proportionalitetsprincip, dvs. åtgärden ska stå i proportion till det skydd för motstående intresse som man önskar uppnå, här närmast att ge effekt åt de yttrandefrihetsrättsliga principerna.

Intresset att genom sekretess skydda olika uppgifter kan utgöra godtagbart skäl för att inskränka yttrandefriheten, men även i sådant fall gäller att åtgärden ska vara proportionerlig. Europadomstolen har prövat om förbud mot publicering av utdrag ur en bok som skrivits av en tidigare anställd i den brittiska underrättelsetjänsten och vars innehåll ansetts kunna skada den nationella säkerheten varit godtagbar. Domstolen fann att inskränkningen i yttrandefriheten var godtagbar fram till den tidpunkt då boken ändå fanns tillgänglig till följd av att den publicerats i ett annat land. Domstolen menade att det inte var en i ett demokratiskt samhälle nödvändig inskränkning i yttrandefriheten att upprätthålla förbudet mot publicering, eftersom den eventuella skada som avslöjandena i boken kunnat åstadkomma redan uppkommit genom publiceringen utomlands.<sup>3</sup>

När det gäller tystnadsplikt för militära befattningshavare torde dessa endast i begränsad utsträckning kunna rättfärdiga brott mot tystnadsplikten genom hänvisning till yttrandefriheten. Staterna

---

<sup>1</sup> Jfr Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, tredje upplagan, 2007, s. 366

<sup>2</sup> Danelius, a.a., s. 366.

<sup>3</sup> Se Danelius, a.a., s. 378 f. och målen *Sunday Times mot Förenade Konungariket*, samt *The Observer och The Guardian mot Förenade Konungariket*, 26.11.1991, skriftserie A nr 216 och 217, jfr också målet *Vereniging Weekblad Bluf! mot Nederländerna*, 9.2.1995, 306-A.

anses ha stor frihet att själva bedöma vad som är nödvändigt för att tillgodose den nationella säkerheten inom försvaret.<sup>4</sup>

Europakonventionen är också en del av EU-rätten. Även denna innehåller bestämmelser om yttrandefrihet genom *Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna* (EUT C 83, 30.3.2010, s. 389–403). I artikel 11.1 föreskrivs att var och en har rätt till yttrandefrihet. Den rätten innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter utan offentliga myndigheters inblandning och oberoende av territoriella gränser. I artikel 11.2 slås fast att mediernas frihet och mångfald ska respekteras. Enligt artikel 42 i stadgan har varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat rätt till tillgång till unionens institutioners, organs och byråers handlingar, oberoende av medium.

Rättigheterna kan begränsas. Varje inskränkning ska emellertid vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Detta följer av artikel 52.1 i stadgan.

Stadgan är rättsligt bindande och utgör därmed en del av unionens primärrätt. Den kan således bli föremål för tolkning och tillämpning av såväl unionens som medlemsstaternas domstolar. En närmare redogörelse för dessa frågor och stadgan i övrigt finns i prop. 2007/08:168 Lissabonfördraget (se t.ex. s. 58 ff., 76–91 och 128 f.). EU-domstolen har såvitt känt inte haft anledning att tolka eller tillämpa stadgan i något för denna utredning relevant hänseende.

### 3.3.2 Det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regelverket

#### Inledning

Det utövande av yttrandefrihet som innebär användning av tryckta skrifter skyddas särskilt genom tryckfrihetsförordningen (TF). Yttranden i andra medier såsom ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar

---

<sup>4</sup> Danelius, a.a., s. 379 med rättsfallshänvisningar.

och andra tekniska upptagningar skyddas särskilt i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

TF och YGL bygger på samma grundläggande principer, nämligen etableringsfrihet, förbud mot censur och hindrande åtgärder, ensamansvar med meddelarskydd, särskild brottskatalog och särskilt rättegångsordning. Skyddet för yttrandefriheten enligt TF och YGL kräver för att ändras två likalydande beslut med riksdagsval emellan (8 kap. 14 § RF).

Enligt de båda lagarna gäller en *exklusivitetsprincip*. Denna innebär att ingripanden på grund av missbruk av tryck- eller yttrandefriheten inte får göras i annan ordning eller i annat fall än de som anges i TF och YGL (1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL). Principen anses förbjuda inte bara straffrättsliga ingripanden utan också sådana sanktioner som uppsägning, avskedande och disciplinära åtgärder samt skadeståndsskyldighet som inte grundas på tryck- eller yttrandefrihetsbrott eller på arbetsrättsliga avtal om brott mot tystnadsplikt i förhållandet mellan enskilda eller på liknande grunder (SOU 2006:96 s. 41 f.).

Annorlunda förhåller det sig med yttrandefriheten till den del den inte omfattas av dessa lagar. Då gäller skyddet enligt RF och Europakonventionen samt EU:s rättighetsstadga. På området utanför TF och YGL gäller straff- och processrättsliga bestämmelser i vanlig lag. Vilka yttranden som är straffbara bestäms i första hand av brottsbalken och specialstraffrätten och det straffbara området kan utvidgas genom stiftande av vanlig lag (jfr dock de särskilda bestämmelserna i 2 kap. 22 § RF om antagande av lag som begränsar de i 2 kap. 20 § RF angivna friheterna). (SOU 2006:96 s. 45 f.)

## Kort om de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna

### *Etableringsfrihet*

Principen om etableringsfrihet innebär att varje svensk medborgare har rätt att framställa och sprida tryckta skrifter, sända ljudradio- och TV-program genom tråd samt att framställa och sprida tekniska upptagningar (4 kap. 1 § och 6 kap. 1 § TF samt 3 kap. 1 och 8 §§ YGL). Det får inte krävas tillstånd för att driva verksamheten. Rätten att sända program genom tråd är dock underkastad vissa begränsningar (3 kap. 1 § andra stycket YGL).

När det gäller rätten att på annat sätt än genom tråd sända program gäller inte etableringsfrihet. (A. bet. s. 46 f.).

#### *Förbud mot censur och hindrande åtgärder*

Det förbud mot censur som gäller enligt 1 kap. 1 § första stycket och 2 § första stycket TF samt enligt 1 kap. 3 § första stycket första meningen YGL innebär att framställning och spridning av tryckta skrifter samt motsvarande åtgärder beträffande de medier som avses i YGL inte får villkoras av förhandsgranskning från det allmännas sida. Ingripande mot överträdelser av vad som är tillåtet att yttra får ske först i efterhand. Censurförbudet i TF är absolut medan det enligt YGL är försett med vissa undantag. (A. bet. s. 48 f.)

Förbudet mot hindrande åtgärder innebär att det allmänna inte får, på grund av innehållet i en skrift eller annat medium som avses i YGL, hindra framställning eller spridning av skriften eller vidta motsvarande åtgärder i fråga om de medier som omfattas av YGL, på annat sätt än dessa författningar medger (1 kap. 2 § andra stycket TF och 1 kap. 3 § första stycket andra meningen YGL). Eftersom förbudet mot hindrande åtgärder avser åtgärder som vidtas med anledning av yttrandets innehåll hindrar det inte ingripanden som sker av hänsyn till rena ordningsskäl (a. bet. s. 49).

#### *Ensamansvar med meddelarskydd*

Det är uppenbart att det vid tillkomsten av en framställning som skyddas av TF eller YGL kan medverka många personer. Principen om ensamansvar innebär att endast en av de medverkande kan hållas straff- och skadeståndsrättsligt ansvarig för innehållet i framställningen. De båda grundlagarna utpekar vem den ansvarige är. Detta innebär att vanliga straffrättsliga bestämmelser om ansvar för medverkande inte gäller på detta område. Ansvaret är exklusivt (a. bet. s. 49).

Ansvaret är också successivt i så måtto att det i första hand åvilar den som står närmast brottet, t.ex. utgivaren av en tryckt skrift, och om ansvaret inte kan utkrävas av denne åvilar ansvaret den som står närmast utgivaren i ansvarskedjan (för tryckt periodisk skrift ägaren). Ensamansvaret är också formellt, dvs. det

åvilar den som anges i TF eller YGL oavsett i vilken mån vederbörande bidragit till tillkomsten av framställningen och oberoende av om han eller hon känt till framställningens innehåll (8 kap. 12 § TF och 6 kap. 4 § YGL). (A. bet. s. 49 f.)

Meddelarskyddet omfattar meddelar- och anskaffarfrihet, rätt till anonymitet och efterforskningsförbud.

Meddelarfriheten innebär en rätt för var och en att straffritt lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande (1 kap. 1 § tredje stycket TF och 1 kap. 2 § första meningen YGL). Undantag gäller dock vid vissa grövre brott mot rikets säkerhet, uppsåtligt oriktigt utlämnande av hemlig handling och tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande samt uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), se bl.a. 44 kap. Detta följer av 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL.

Anskaffarfriheten gäller rätten att straffritt anskaffa uppgifter för offentliggörande (1 kap. 1 § fjärde stycket TF och 1 kap. 2 § andra meningen YGL). Också denna frihet är begränsad. Straffansvar kan komma i fråga vid vissa grövre brott mot rikets säkerhet, t.ex. spioneri (7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL). Vanlig lag är dock tillämplig när det gäller det sätt på vilket uppgifterna anskaffas. En anskaffare har inte rätt att straffritt göra inbrott för att komma över uppgiften. (Se till det sagda och vidare om skadeståndsansvar, a. bet. s. 51.)

Reglerna om anonymitet innebär att författare eller annan upphovsman, den som lämnar uppgift eller bidrag för offentliggörande, utgivare till icke periodisk skrift och den som har framträtt i en framställning som skyddas av YGL har rätt att vara anonym. De som har tagit del i tillkomsten, utgivningen eller spridningen av en framställning som införts i eller varit avsedd att införas i ett medium som skyddas av TF eller YGL har tystnadsplikt beträffande sådana personers identitet (tystnadsplikten gäller dock inte om det rör sig om exempelvis spioneri). Detta framgår av 3 kap. 1–3 §§ TF och 2 kap. 1–3 §§ YGL.

Efterforskningsförbudet innebär att myndigheter och allmänna organ inte får forska efter bl.a. en anonym författare eller vem som lämnat uppgifter för publicering i vidare mån än som krävs för åtal eller annat ingripande mot honom eller henne som inte står i strid med TF eller YGL (3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL; se vidare a. bet. s. 50 f.).

*Den särskilda brottskatalogen*

I 7 kap. 4 och 5 §§ TF finns en fullständig uppräknig av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt vanlig lag. Gärningarna i 7 kap. 4 § är bl.a. högförräderi, spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift samt i viss utsträckning försök, förberedelse och stämpling till sådant brott. Tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 5 § är bland annat offentliggörande av hemliga handlingar och offentliggörande av uppgifter som innebär uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.

Det framgår av 5 kap. 1 § första stycket YGL att de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 4 och 5 §§ TF ska anses som yttrandefrihetsbrott när de begås i en i YGL skyddad framställning och är straffbara enligt lag.

Det krävs alltså för straffansvar att gärningen är straffbar enligt vanlig lag. Det krävs ”dubbel täckning” för att ett brott ska vara straffbart som tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Det innebär att ansvarsområdet för sådana brott kan inskränkas, men inte utvidgas utan ändring av TF och YGL (a. bet. s. 53).

Skadeståndsskyldighet vid missbruk av tryck- eller yttrandefriheten kan bara komma i fråga om det föreligger tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

*Den särskilda rättegångsordningen*

Reglerna om åtal och rättegång innebär att Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om ansvar för tryck- eller yttrandefrihetsbrott (9 kap. 2 § TF och 7 kap. 1 § YGL). Frågan om sådan brott föreligger ska prövas av en jury om nio medlemmar, om inte parterna avstår från det. Finner juryn att brott inte föreligger ska den tilltalade frikännas (12 kap. 2 § andra stycket första meningen TF och 9 kap. 1 § YGL). Först om juryn kommit fram till att brott föreligger ska även rätten pröva frågan (12 kap. 2 § andra stycket andra meningen TF och 9 kap. 1 § YGL).

### 3.3.3 Förutsättningarna för att TF och YGL ska vara tillämpliga

TF och YGL är bara tillämpliga om vissa formella, materiella och territoriella krav är uppfyllda.

#### Formella krav

De formella kraven avser kommunikationstekniken och spridningen, med bortseende från innehållet. TF gäller för skrifter som framställs i tryckpress och skrifter som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande om utgivningsbevis gäller för skriften eller den försetts med beteckning som utvisar att den är mångfaldigad och i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för detta (1 kap. 5 § TF). Det krävs vidare att tryckt skrift, för att anses som en sådan, ska vara utgiven. Detta krav är uppfyllt om skriften blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige (1 kap. 6 § TF). Vissa bestämmelser i TF är tillämpliga också på skrifter som ännu inte är utgivna.

TF är också tillämplig på radioprogram och tekniska upptagningar som avses i YGL och som oförändrat återger hela eller delar av innehållet i en periodisk skrift, om det är ägaren till skriften som sprider eller låter sprida innehållet på detta sätt. Sådana program ska jämföras med en bilaga till skriften och bestämmelsen kallas därför för bilageregeln (1 kap. 7 § TF).

YGL omfattar ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. Begreppet liknande överföringar avser andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor än sändningar av ljudradio och television, t.ex. överföringar från vissa databaser på Internet. Tekniska upptagningar är upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Hit hör således bl.a. filmer, cd-skivor, cd-rom- och dvd-skivor. (Se 1 kap. 1 § YGL och SOU 2006:96 s. 56.)

YGL är enligt 1 kap. 6 § första stycket första punkten tillämplig på radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Direktsända eller inspelade pro-



gram som tillhandahålls ur en databas, s.k. webbsändningar, omfattas också av bestämmelsen.

För att andra överföringar från en databas ska omfattas av grundlagsskyddet krävs enligt den s.k. databasregeln bland annat att innehållet i databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten och att den som driver denna antingen är ett sådant massmedieföretag som anges i regeln, dvs. en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt TF jämförbara skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå, eller att den som driver verksamheten har utgivningsbevis för den (1 kap. 9 § YGL).

### Materiella krav

De materiella kraven har betydelse för grundlagarnas exklusiva tillämplighet som straff- och processlag och tar sikte på om innehållet i ett yttrande utgör missbruk av tryck- eller yttrandefriheten.

Som framgått ovan får ingripanden på grund av innehållet i yttranden i de medier som omfattas av TF och YGL bara ske om tryck- eller yttrandefrihetsbrott föreligger, dvs. gärningar som upptas i brottskatalogerna i TF och YGL. Vad som är missbruk av tryck- och yttrandefriheten bestäms utifrån innebörden av och syftet med tryck- och yttrandefriheten så som detta framgår av 1 kap. 1 § första och andra styckena TF samt 1 kap. 1 § första och andra styckena YGL.

Den användning av de grundlagsskyddade medierna som faller inom det materiella tillämpningsområdet, men som anses otillåten upptas som tryckfrihetsbrott i TF:s brottskatalog. Övrig användning som faller inom det materiella tillämpningsområdet kan alltså inte bestraffas eftersom bestraffning enligt exklusivitetsprincipen får ske endast i de fall som anges i grundlagarna. När det gäller den användning av de i och för sig grundlagsskyddade medierna som inte faller in under det materiella tillämpningsområdet kan däremot lagföring ske med stöd endast i vanlig lag. (Se SOU 2006:96 s. 58.)

När det gäller att bestämma det materiella tillämpningsområdet innehåller TF och YGL för vissa yttranden uttryckliga bestämmelser som anger att de faller utanför grundlagarnas tillämpningsområde. I fråga om övriga yttranden får frågan om de omfattas av TF eller YGL avgöras utifrån en tolkning av syftet med de

båda grundlagarna. Frågan om gränserna för det materiella tillämpningsområdet är komplicerad och ska inte behandlas vidare här. En utförlig redogörelse i ämnet finns i SOU 2006:96 s. 58–68, med ytterligare hänvisningar

### Territoriella krav

Det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet gäller fullt ut för yttranden i tryckta och därmed jämställda skrifter och tekniska upptagningar som både framställs och sprids här liksom för radio-program som utgår från Sverige. Grundlagsskyddet enligt TF och YGL är dock tillämpligt i viss utsträckning även på medier med en svagare anknytning till Sverige.

I fråga om skrift som trycks utom riket och som utges här, men som inte huvudsakligen är avsedd för spridning inom riket och för vilken det inte heller finns utgivningsbevis, gäller bestämmelserna i TF om meddelar- och anskaffarfrihet. Så är emellertid inte fallet bl.a. om meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet eller meddelandet utgör uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt (13 kap. 6 § första stycket TF; jfr 10 kap. 1 § YGL). Detta gäller också i fråga om en skrift som inte ges ut i Sverige, oavsett om skriften trycks här eller utomlands (13 kap. 6 § andra stycket TF). I den nu berörda fallen gäller att mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott ska handläggas som tryckfrihetsmål (13 kap. 6 § tredje stycket TF; jfr 10 kap. 1 § YGL).<sup>5</sup>

## 3.4 Skyddet för företagshemligheter

### 3.4.1 Inledning

Anskaffande eller annan befattning med uppgifter som avser förhållanden vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet kan också utgöra en otillåten befattning enligt lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter. Så kan t.ex. vara fallet om uppgifterna avser förhållanden som rör forskning, utveckling eller produktion i ett svenskt företag som framställer krigsmateriel eller annan utrust-

---

<sup>5</sup> Se vidare om TF:s och YGL:s territoriella tillämpning, SOU 2006:96 och SOU 2004:114

ning för försvaret. Som framgått av redogörelsen för gällande rätt har ansetts att det i vart fall teoretiskt kan förekomma fall där en företagshemlighet är av sådan betydelse för landet att ett röjande av uppgiften skulle kunna äventyra rikets oberoende eller bestånd, dvs. dess säkerhet (prop. 1979/80:176 s. 9). Rättspraxis innehåller också exempel på att anskaffande och röjande av uppgifter från ett privaträttsligt subjekt kan utgöra såväl (grovt) spioneri som företagsspioneri (grovt brott), se Svea hovrätts dom den 20 oktober 2003 i mål B 5221-03, den s.k. Ericsson-domen.

I detta avsnitt lämnas en redogörelse för nu gällande bestämmelser om skydd för företagshemligheter och för de förslag som lagts fram genom betänkandet Förstärkt skydd för företagshemligheter (SOU 2008:63).

### **3.4.2 Nu gällande bestämmelser om skydd för företagshemligheter**

Före tillkomsten av lagen om skydd för företagshemligheter, som trädde ikraft år 1990, fanns bestämmelser om skydd för sådana hemligheter i lagen (1931:152) med vissa bestämmelser om illojal konkurrens. Skyddsföremål enligt den lagen var ”yrkeshemligheter”, framför allt mot vissa förfaranden i avtalsrelationer. (SOU 2008:63 s. 59.) Enligt den nu gällande lagen utgörs en företagshemlighet av sådan information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse som näringsidkaren håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för honom i konkurrens-hänseende (1 §). Det saknar betydelse om informationen är dokumenterad eller inte.

Det är inte varje angrepp på företagshemligheter som omfattas av lagen utan bara sådana som sker obehörigen (2 § första stycket). Detta krav har uppställts för att säkerställa att lagen inte ska skydda sådant som inte är skyddsvärt genom att förhindra att t.ex. anställda anmäler eller offentliggör missförhållanden på arbetsplatsen. Sådana avslöjanden av allvarliga missförhållanden i näringsidkares rörelse utgör inte ett obehörigt angrepp (2 § andra stycket).

Lagen innebar en stor förändring jämfört med vad som gällt tidigare genom att det infördes straffbestämmelser för olovligt anskaffande av företagshemligheter. Sådana förfaranden hade före lagens tillkomst endast varit straffbara i den mån de samtidigt

utgjort brott enligt annan lagstiftning, t.ex. stöld, bedrägeri, dataintrång eller olovlig avlyssning. (A. bet. s. 60).

Obehöriga förfaranden med företagshemligheter är i lagen om skydd för företagshemligheter sanktionerade med straffansvar och skadeståndsskyldighet. Enligt 3 § döms den för företagsspioneri som med uppsåt olovligen bereder sig tillgång till en företags-hemlighet. Den som anskaffar en företagshemlighet med vetskap om att den som tillhandahåller hemligheten eller någon före honom eller henne har berett sig tillgång till denna genom företagsspioneri döms för olovlig befattning med företagshemlighet (4 §). Som straffbar befattning med företagshemlighet har i rättspraxis inte ansetts anställdas utnyttjande och röjande av företagshemligheter som de har tillgång till i sitt arbete. Detta gäller både medverkan i gärningsmannaskap och som medhjälpare (se Svea hovrätts ovan nämnda dom).

Andra olovliga förfaranden med företagshemligheter än anskaffande av sådan information sanktioneras i lagen om skydd för företagshemligheter med skadestånd, vitesförbud eller föreläggande om överlämnande. Den som gör sig skyldig till brott enligt 3 eller 4 § ska enligt 5 § ersätta den skada som uppkommer genom brottet eller genom att företagshemligheten obehörigen utnyttjas eller röjs.

Lagen innehåller i 6–8 §§ bestämmelser om skadeståndsansvar för vissa personer som uppsåtligen eller av oaktsamhet utnyttjar eller röjer en näringsidkares företagshemlighet. Det gäller för den som har anförtrots en företagshemlighet i förtroende i samband med en affärsförbindelse, för arbetstagare som fått del av en företagshemlighet hos arbetsgivaren i sin anställning och för den som utnyttjar eller röjer en företagshemlighet som, enligt vad han eller hon bör inse, har angripits enligt lagen.

Den som angripit en företagshemlighet kan vid vite förbjudas att utnyttja eller röja företagshemligheten (11 §). Ett sådant förbud får dock meddelas endast om ett utnyttjande eller röjande skulle vara obehörigt enligt 2 §.

Den näringsidkare vars företagshemlighet har angripits kan enligt 14 § hos domstol begära att en handling eller ett föremål som en angripare har i sin besittning och som innefattar hemligheten ska överlämnas till honom eller henne.

### 3.4.3 Förslagen i betänkandet Förstärkt skydd för företagshemligheter (SOU 2008:63)

#### Bakgrunden till förslagen

Enligt utredningens direktiv (dir. 2007:54) har förutsättningarna för företagande i flera avseenden förändrats sedan lagens tillkomst. Allt fler företag bygger sin verksamhet på information och kunskap snarare än på traditionell industriell produktion. Vidare bedrivs kvalificerad forskning och utveckling inom en mängd nya samhällsviktiga områden såsom informationsteknik och bioteknik. Teknikens utveckling har medfört att information kan lagras och överföras på helt andra sätt än tidigare. Den internationella konkurrensen har hårdnat på många områden. Detta har ökat risken för att svenska företag utsätts för internationellt företags-spioneri. Sverige har också sedan lagen tillkom gjort internationella åtaganden som gäller skyddet för företagshemligheter. Mot denna bakgrund fanns det enligt regeringen anledning att överväga om lagen i vissa delar borde ändras och anpassas till utvecklingen.

I uppdraget ingick att bedöma om lagens tillämpningsområde var bestämt på ett ändamålsenligt sätt, bl.a. om definitionen i 1 § passar för moderna kunskapsföretag, om lagen i vissa fall skyddar hemlighållande av information som med ett mer objektivt synsätt inte är skyddsvärd och om lagens bestämmelser är tillräckliga för att skydda s.k. whistle-blowers. Utredningen skulle också med utgångspunkt i den s.k. Ericsson-domen (se ovan nämnda dom från Svea hovrätt) överväga om lagens straffstadganden fått en ändamålsenlig utformning. Utredningen skulle i detta avseende analysera vilken vikt som vid utformningen av straffbestämmelserna bör fästas vid det sätt på vilket en som röjer eller utnyttjar företagshemligheten har fått tillgång till denna. (Se SOU 2008:63 s. 54 f. och bilaga 1)

#### Utredningens överväganden och förslag i sammandrag

##### *Tillämpningsområdet*

Utredningen diskuterade om lagen, framför allt dess definition av begreppet företagshemlighet, innebar särskilda svårigheter för kunskapsföretag att skydda sina företagshemligheter, eftersom dessa i betydande omfattning grundas på de anställdas kunskap.

Utredningen konstaterade att också sådan kunskap kan omfattas av definitionen. Den ansåg att det som föreföll orsaka kunskapsföretagen problem var svårigheterna, i vissa fall, att dra en gräns mellan vad som är företagshemligheter och vad som i stället ska klassas som de anställdas personliga skicklighet, erfarenhet och kunskap. Utredningen avstod från en sådan gränsdragning då den enligt utredningen skulle begränsa de enskilda individernas möjligheter att fritt utnyttja sina erfarenheter och sitt kunnande och därmed motverka det samhällsekonomiska intresset av att låta kunskap flöda fritt. (Se a. bet. s. 89 ff.)

Utredningen ansåg också att det inte finns någon annan rimlig eller möjlig lösning än att näringsidkaren får avgöra vilken information som ska vara hemlig och se till att den faktiskt hålls hemlig. Enligt utredningen är övriga förutsättningar för att lagen ska bli tillämplig tillräckliga för att lagen ska skydda endast information som ur objektiv synvinkel är skyddsvärd. (Se a. bet. s. 91 ff.)

När det gällde frågan om lagens effekt på anställdas benägenhet att påtala allvarliga missförhållanden på arbetsplatsen fann utredningen att lagen inte i sig innebär något sådant hinder. Enligt utredningen utgör reglerna i 2 § första och andra styckena i lagen ett undantag från den tystnadsplikt som anställda har till följd av särskilt avtal eller på grund av sin allmänna lojalitetsplikt när det gäller sådan information som anges i bestämmelsen, dvs. information om sådant som kan misstänkas utgöra brott på vilket fängelse kan följa eller som kan anses utgöra annat allvarligt missförhållande i näringsidkarens rörelse. Utredningen fann att begreppet företagshemlighet redan i dag inte omfattar information om ett förhållande som utgör brott eller som annars är från allmän synpunkt oacceptabelt. Utredningen föreslog dock i förtydligande syfte att det i 1 § införs ett nytt tredje stycke som innebär att information om ett förhållande som utgör brott eller annat allvarligt missförhållande aldrig är en företagshemlighet. (Se a. bet. s. 94 ff.)

Utredningen föreslog också att det i lagen tas in ett klagörande av att lagen inte är tillämplig om detta skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen eller i yttrandefrihetsgrundlagen.

*Straffansvarets omfattning*

Utredningen har i denna del anfört bl.a. att näringsidkare vars företagshemligheter angrips kan drabbas av stora skador. De som arbetar i näringsidkarens verksamhet måste ofta ha tillgång till företagshemligheter för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Detta kan försätta näringsidkare i en sårbar situation. Utredningen fann att det i och för sig finns bestämmelser i brottsbalken som innebär att anställdas angrepp på företagshemligheter som de har tillgång till i sitt arbete är straffbara i vissa situationer. Det är dock inte sådana gärningar som dessa bestämmelser främst haft för ögonen. Svårigheterna att bedöma om ett visst angrepp på en företagshemlighet är straffbart enligt brottsbalken och den inom straffrätten gällande legalitetsprincipen ledde utredningen fram till slutsatsen att det finns ett behov av att utvidga straffansvaret enligt lagen om skydd för företagshemligheter. Den föreslagna utvidgningen är avsedd att omfatta vissa obehöriga röjanden och utnyttjanden av företagshemligheter som görs av personer med lovlig tillgång till hemligheten. Bestämmelsen, som föreslagits utgöra en ny 3 a §, har följande lydelse:

Den som med uppsåt olovligen röjer eller i näringsverksamhet olovligen utnyttjar en näringsidkares företagshemlighet som han eller hon har fått del av med anledning av att han eller hon på grund av anställning, uppdrag eller liknande grund har deltagit i näringsidkarens verksamhet ska dömas för olovligt röjande eller olovligt utnyttjande av företagshemlighet till böter eller fängelse i högst två år. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Är brott som avses i första stycket grovt, ska dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

Om gärningen har ägt rum sedan grunden för deltagandet i verksamheten upphörde ska dömas till ansvar endast om gärningsmannen har agerat särskilt illojalt eller om gärningen är att bedöma som grovt brott. Har gärningen ägt rum sedan mer än två år förflutit efter det att grunden för deltagandet i verksamheten upphörde ska inte dömas till ansvar.

Till ansvar enligt första eller andra stycket ska dock inte dömas, om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken.

För försök eller förberedelse till olovligt röjande eller olovligt utnyttjande av företagshemlighet ska dömas till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Vad gäller straffansvaret har utredningen också föreslagit en ändring av 4 § av innebörden att den som anskaffar en företags-hemlighet från någon som gör sig skyldig till brott enligt den föreslagna bestämmelsen i 3 a § ska kunna dömas för olovlig befattning med företagshemlighet.

För en närmare redogörelse för utredningens överväganden i dessa delar hänvisas till SOU 2008:63 s. 103–185.

#### *Övriga förslag*

Som en följd av den nya straffbestämmelsen i 3 a § har utredningen föreslagit en ändring av *skadeståndsbestämmelsen* (5 §) av innebörd att också den som gör sig skyldig till brott enligt 3 a § ska kunna åläggas skadeståndsansvar för de skador brottet orsakat, vid oaktsamhetsbrott dock endast – när det gäller anställda – om för-farandet ägt rum under pågående anställning. (Se a. bet. s. 211 ff.)

Utredningen har också föreslagit att det införs bestämmelser om en särskild bevissäkringsåtgärd, *bevisundersökning* (a. bet. s. 260 ff.)

#### **Den fortsatta beredningen**

Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regerings-kansliet.



## 4 Utländsk rätt

### 4.1 Inledning

Det ingår i utredningsuppdraget att undersöka och beskriva vilket skydd några andra med Sverige jämförbara länder, i första hand de nordiska, har mot främmande makts underrättelseverksamhet och hur deras straffbestämmelser är utformade.

Utredningen har sökt information om rättsreglerna i ett ganska betydande antal stater: Australien, Canada, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Island, Italien, Lettland, Nederländerna, Norge, Polen, Ryssland, Spanien, Storbritannien, Tyskland, Ungern, USA och Österrike. Den följande redovisningen begränsas dock till de nordiska länderna, Frankrike, Nederländerna, Polen, Storbritannien, Tyskland och USA.

Arbetet har bedrivits främst genom undersökning av lagstiftning och i förekommande fall förarbeten, rättspraxis och doktrin till den del sådant material stått att finna genom officiella webbplatser och biblioteksresurser inom Regeringskansliet. Denna undersökning har när det gäller Danmark, Finland och Norge kompletterats med skriftliga frågor till företrädare för berörda departement. Skrivelserna har varit ställda direkt till berörda tjänstemän och de svar dessa lämnat representerar således inte någon formell ståndpunkt från de berörda ländernas sida.

Vad gäller materialinsamlingen i övrigt bör beaktas att materialet funnits tillgängligt på originalspråk, i något fall kompletterat av mer eller mindre officiella översättningar till engelska. Det kan inte uteslutas att i något fall språkförbistring lett till missuppfattning om innehållet i enskilda bestämmelser. Det har slutligen inte heller i fråga om all undersökt lagtext varit möjligt att säkerställa att denna representerar den senast gällande lydelsen.

## 4.2 Danmark

### 4.2.1 Allmänt

Straffbestämmelser som rör spioneri och annan underrättelseverksamhet finns i 12 kap. i den danska straffeloven (Borgerlig Straffelov nr. 126 af 15. april 1930; namnändrad till Straffelov genom lov nr. 6 af 3. januar 1992 om ændring av straffeloven og retsplejeloven).<sup>1</sup> Detta kapitel har rubriken ”Forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed”. De brott för vilka det stadgas straff i 12 kap. har karakteriserats som handlingar som angriper eller hotar statens yttre säkerhet.<sup>2</sup> I de flesta fall gäller att åtal kräver beslut av landets justitieminister.

Bestämmelser av intresse i detta sammanhang finns också i militär straffelov (lov nr. 530 af 24. juni 2005). Denna lag gäller främst för militär personal, men under väpnad konflikt också för civila (§§ 1 och 2). Lagen gäller också i fråga om lagöverträdelse som begås mot andra länders militära styrkor som samverkar med danska militära styrkor (§ 4).

### 4.2.2 Spioneri

Huvudbestämmelsen om spioneri finns i § 107 i strafflagen. Bestämmelsen har följande lydelse.

Den, som i fremmed magts eller organisations tjeneste eller til brug for personer, der virker i sådan tjeneste, udforsker eller giver meddelelse om forhold, som af hensyn til danske stats- eller samfundsinteresser skal holdes hemmelige, straffes, hvad enten meddelelsen er rigtig eller ej, for spionage med fængsel indtil 16 år.

Stk. 2. Såfremt det drejer sig om de i § 109 nævnte forhold, eller handlingen finder sted under krig eller besættelse, kan straffen stige indtil fængsel på livstid.

Gärningsobjekt enligt bestämmelsen är förhållanden som ska hållas hemliga med hänsyn till danska stats- eller samhällsintressen. Detta begrepp omfattar först och främst militära hemligheter och stats-hemligheter (se § 109), men också hemligheter av en lägre klassifikationsgrad som gäller statens förbindelser med främmande makt

<sup>1</sup> Denna framställning bygger på lagens lydelse enligt lovbekendtgørelse nr. 1235 af 26. oktober 2010.

<sup>2</sup> Greve m.fl., Kommenteret straffelov, Speciel del, nionde omarbetade udgaven, København, 2008, s. 1 (cit. Kommenteret Straffelov).

samt förhållanden som rör ekonomi, handelspolitik och försörjning. Också upplysningar rörande bundsförvanters förhållanden som ska hållas hemliga inte endast av hänsyn till främmande makt i fråga utan också till danska statsintressen omfattas av bestämmelsen.<sup>3</sup>

Den brottsliga handlingen består i att utforska nämnda förhållanden eller att lämna uppgifter om dem.

Uppdragsgivare vid gärningar av nu nämnt slag är typiskt sett främmande makts underrättelsetjänst. Det är dock ingen förutsättning för straffansvar att det kan bevisas att mottagaren av uppgifterna står i främmande makts tjänst – det är tillräckligt att upplysningarna är avsedda för en främmande organisation. Också sådana organisationer som inte har koppling till en stat täcks av gärningsbeskrivningen.

Bestämmelsen i § 107 i straffeloven kompletteras av § 29 första stycket i militär straffelov. Bestämmelsen har följande lydelse.

For spionage straffes med fængsel indtil på livstid den, der hemmeligt eller under falsk påskud tilvejebringer eller søger at tilvejebringe oplysninger på det militære forsvars operationsfelt for at meddele dem til fjenden.

Något krav på att uppgifterna ska ha varit hemliga uppställs inte, inte heller att ett röjande av uppgifterna ska kunna skada försvarsförmågan eller liknande. Eftersom bestämmelsen avser ett handlande där avsikten är att meddela uppgifter till fienden kan det antas att gärningen ansetts som i så hög grad klandervärd att det inte därutöver bör gälla ett krav på skada eller fara för skada på något försvars- eller säkerhetsrelaterat intresse.

### 4.2.3 Annan olaglig underrättelseverksamhet

Annan olaglig underrättelseverksamhet än spioneri kan vara straffbelagd genom § 108 som har följande lydelse:

Den, som, uden at forholdet falder ind under § 107, i øvrigt foretager noget, hvorved fremmed efterretningsvæsen sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område, straffes med fængsel indtil 6 år.

Stk. 2. Såfremt det drejer sig om efterretninger vedrørende militære anliggender, eller virksomheden finder sted under krig eller besættelse, kan straffen stige indtil fængsel i 12 år.

<sup>3</sup> Se till det sagda Kommenteret Straffelov, s. 14.

Denna straffbestämmelse omfattar både gärningar som innebär att främmande underrättelsetjänst får stöd att bedriva verksamhet på danskt område och gärningar där någon exempelvis på sätt som anges i § 107 anskaffar andra uppgifter än sådana som avses i den bestämmelsen.

Den första gärningstypen avser andra gärningar än anskaffande eller tillhandahållande av uppgifter. Den omfattar åtgärder som innebär att en främmande stats underrättelsetjänst kan verka i Danmark. Exempel på åtgärder som omfattas av straffansvaret är anskaffande av täckadresser, falska identiteter eller liknande. Det är alltså bland annat olika stödåtgärder som avses. Bestämmelsen förefaller också tillämplig om någon erbjuder sig att stå till förfogande för en främmande underrättelsetjänst, t.ex. genom att utföra spioneri eller sådana åtgärder som nyss nämnts.

Den andra gärningsformen kan alltså avse anskaffande av uppgifter som inte ska hållas hemliga av hänsyn till danska stats- eller samhällsintressen. Bestämmelsen omfattar inte bara ”uklassificerade” uppgifter av militär betydelse eller uppgifter om samhälls-ekonomiska eller andra statliga angelägenheter utan också uppgifter om enskilda personer eller grupper av personer som finns i landet, t.ex. flyktingar. Bestämmelsen avser typiskt sett hemligt och systematiskt anskaffande eller tillhandahållande av uppgifter till förmån för främmande underrättelseverksamhet och som kan vara till fara för danska eller främmande stats- eller samhällsintressen eller enskilda personers liv eller säkerhet.<sup>4</sup>

Enligt andra stycket döms efter en strängare straffskala bland annat om verksamheten rör militära angelägenheter.

I anslutning till det senast sagda finns det anledning att kort redogöra för ytterligare en bestämmelse i den militära strafflagen, nämligen § 32, som har följande lydelse.

Den, der forsætligt røber en militær hemmelighed, hvis avsløring kan skade landets forsvar, hvis fremmede magter eller styrker får kendskab hertil, straffes med fængsel indtil 8 år. Straffen kan stige til fængsel i 12 år, når forholdet er af særlig grov karakter, navnlig når det har medført betydelig skade eller fare. Begås handlingen under væbnet konflikt eller under truende udsigt hertil, kan straffen stige til fængsel på livstid.

Stk. 2. Den, der uberettiget skaffer sig oplysning om sådanne hemmeligheder, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 år. Sker det under væbnet konflikt eller under truende udsigt hertil, kan straffen stige til fængsel i 10 år.

---

<sup>4</sup> Se Kommenteret Straffelov s. 16.

Stk. 3. Den, der groft uagtsomt overtræder stk. 1 eller 2, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. Sker det under væbnet konflikt eller under truende udsigt hertil, kan straffen stige til fængsel i 4 år.

Bestämmelsen omfattar både röjande och anskaffande av uppgifter. Det framgår direkt av lagtexten att röjandet är straffbart om det sker uppsåtligen. Vad som krävs i subjektivt hänseende när det gäller anskaffning av uppgifter framgår dock inte. Enligt § 6 i lagen bestraffas överträdelser av lagen endast om de begås uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Med hänsyn till att grovt oaktsamma överträdelser av första och andra stycket straffbeläggs genom bestämmelsens tredje stycke får anses följa av det sagda att gärningen i andra stycket förutsätter uppsåt hos gärningsmannen.

Kravet på uppsåt enligt det första stycket förefaller inte omfatta att gärningsmannen ska ha avsett att gå främmande makt tillhanda. Det är i stället tillräckligt att uppgifterna röjs uppsåtligen och att de är av sådan karaktär att det kan vara till skada för landets försvar om främmande makt får vetskap om dem. Det är möjligt att gärningsmannens uppsåt ska täcka dessa förhållanden.

Som framgått redan av inledningen gäller denna bestämmelse i fredstid endast tjänstgörande militär personal (§ 1).

#### **4.2.4 Röjande av uppgifter om statens hemliga förhandlingar m.m.**

Det finns andra fall än de som omfattas av §§ 107 och 108 där statens intressen kan vara berörda på ett sätt som kan föranleda straffansvar om uppgifter som rör intressena avslöjas. I § 109 i strafflagen stadgas följande.

Den, som røber eller videregiver meddelelse om statens hemmelige underhandlinger, rådslagninger eller beslutninger i sager, hvorpå statens sikkerhed eller rettigheder i forhold til fremmede stater beror, eller som angår betydelige samfundsøkonomiske interesser over for udlandet, straffes med fængsel indtil 12 år.

Stk. 2. Foretages de nævnte handlinger uagtsomt, er straffen bøder eller fængsel indtil 3 år.

Denna bestämmelse utgör en kvalificerad variant av överträdelse av tystnadsplikt i allmän tjänst. Bestämmelsen ger också vägledning för tolkningen av begreppet ”danska stats- eller samhällsintressen”

i § 107. Det följer av bestämmelsen att sådana intressen kan vara underhandlingar, överläggningar och beslut i frågor med anknytning till Danmarks säkerhet eller rättigheter i förhållande till andra stater.

Det krävs inte för straffansvar att gärningsmannen haft något särskilt syfte med röjandet, t.ex. att tillhandagå viss intressent. I likhet med § 107 krävs inte uttryckligen att gärningen medfört fara för skada på nämnda intressen. Uttrycket ”på vilka statens säkerhet eller rättigheter eller förhållande till främmande stater beror” kan möjligen innefatta ett sådant krav. Om uppgifter av denna betydelse röjs torde typiskt sett i vart fall fara för olägenhet uppkomma. Bestämmelsen tycks till skillnad från § 107 bara tillämplig i fråga om riktiga uppgifter.

#### 4.2.5 Vissa andra olovliga förfoganden över handlingar m.m.

Den som förfalskar, förstör eller bortskaffar en handling eller något annat föremål, som har betydelse för statens säkerhet eller rättigheter gentemot andra stater, döms enligt § 110 till fängelse i högst 16 år. Begås gärningen av oaktsamhet döms enligt bestämmelsens andra stycke till fängelse i högst tre år.

Denna bestämmelse avser alltså otillåtna förfoganden över dokument och andra föremål. Med sistnämnda begrepp avses saker av liknande betydelse för statens säkerhet som handlingar, t.ex. en vapenmodell.<sup>5</sup> Bestämmelsen motsvarar, i vart fall delvis, 19 kap. 5 § andra meningen brottsbalken.

Genom § 110 a straffbeläggs i vissa fall att beskriva, fotografera eller på annat sätt avbilda bl.a. militära anläggningar och förråd. Straffet är böter eller fängelse i högst tre år. En förutsättning för ansvar är att gärningsmannen har insett eller borde ha insett att anläggningen är sådan att allmänheten inte har tillträde till den.

---

<sup>5</sup> Kommenteret straffelov, s. 19.

## 4.3 Finland

### 4.3.1 Allmänt

Bestämmelser om spioneri, annan olaglig underrättelseverksamhet och befattning med hemliga uppgifter i vissa fall finns i 12 kap. strafflagen, som handlar om landsförräderibrott.

Dessa bestämmelser genomgick en ganska omfattande revidering under mitten av 1990-talet. Revisionen föranleddes av att kapitlet i sin dåvarande lydelse hade fått sin utformning strax före och under andra världskriget. De särskilda förhållanden som rådde då bidrog till att lagstiftningen fick ett innehåll som de vid revisionstidpunkten sedan länge oavbrutna fredsförhållandena inte längre kunde anses motivera. Det fanns också behov av att justera bestämmelserna från redaktionella synpunkter.

Förarbetena till de nya bestämmelserna utgörs bl.a. av proposition RP 94/1993 rd.

### 4.3.2 Spioneri

Huvudbestämmelsen om spioneri finns i 12 kap. 5 § och har följande lydelse:

Den som i avsikt att gynna en främmande stat eller skada Finland skaffar uppgifter om en sådan omständighet beträffande Finlands försvar eller annan beredskap för undantagsförhållanden, Finlands utrikesrelationer, statshushållning, utrikeshandel eller energiförsörjning eller om någon annan därmed jämförbar på Finlands säkerhet inverkan omständighet som, om den kommer till en främmande stats kännedom, kan skada Finlands försvar, säkerhet, utrikesrelationer eller samhällsekonomi, skall för *spioneri* dömas till fängelse i minst ett och högst tio år.

För spioneri döms också den som för att gynna en främmande stat eller för att skada Finland förmedlar, lämnar, röjer eller offentliggör en uppgift som avses i 1 mom.

Försök är straffbart.

Den som hör till fiendens krigsmakt får dömas för spioneri endast om han med hemlighållande av att han hör till fiendens krigsmakt vistas i Finland eller på finska försvarsmaktens krigsoperationsområde. Han får inte dömas för annat spioneri än det han ertappas med.

Bestämmelsen är avsedd att omfatta sådant spioneri som i lagförarbetena delas in i militärt, politiskt och vetenskapligt-tekniskt-ekonomiskt spioneri.

Föremål för det *militära spionaget* är bl.a. de väpnade styrkornas numerär, gruppering, beväpning och övrig utrustning, deras ledning och planer samt statens militära potential som helhet.

När det gäller det *politiska spionaget* utgörs brottsföremålet av politiskt betydelsefulla omständigheter som statsledningen vill hemlighålla för främmande stater och som inte behandlas i offentligheten eller inom ramen för det sedvanliga umgänget mellan stater. Exempel på sådana omständigheter är detaljer i relationen mellan Finland och andra stater, förberedelser inför politiskt viktiga beslut som, om de avslöjas för andra stater i ett alltför tidigt skede kan vara till skada för Finland.

Det *vetenskapliga-tekniska-ekonomiska spionaget* har som sitt föremål uppgifter om landets ekonomi samt om dess vetenskapliga och tekniska kunnande som, om de avslöjas för främmande stater, kan skada landet och därför bör hållas hemliga. I förarbetena betonas att brottsföremålet är uppgifter som på grund av sin betydelse för landet måste hemlighållas för främmande stater. Betydelsen för landet och att en främmande stats institutioner är direkt eller indirekt involverade i spioneriet, skiljer denna typ av spioneri från företagsspioneri. Sådant spioneri kännetecknas enligt förarbetena av att ett företag spionerar på ett annat företags eller motsvarande subjekts företagshemligheter, t.ex. produktionsmetoder, produktutveckling, ekonomiska planer eller kontrakt.

Brottsföremålet är – anges det i förarbetena – uppgifter, varmed avses fakta, skrifter, ritningar, modeller m.m. Det krävs därutöver att uppgifterna ska hållas hemliga för främmande stater (i förarbetena används också begreppet ”statshemligheter”). Det avgörande för om uppgifterna ska hållas hemliga är deras betydelse. Det är inte något krav att det gäller sekretess för uppgiften. En uppgift som i princip vem som helst kan få reda på är inte hemlig i bestämmelsens mening. Det framhålls dock i förarbetena att information som i och för sig finns tillgänglig i öppna källor genom systematisk sammanställning kan utgöra uppgifter som ska hållas hemliga för andra stater.

Enligt bestämmelsen gäller ett men-rekvisit. Ansvar kommer därmed bara i fråga i de fall främmande stats kännedom om uppgiften kan skada Finlands försvar, säkerhet, utrikesrelationer eller samhällsekonomi. Det framgår av utformningen av rekvisitet att någon faktisk skada inte behöver ha uppkommit.

Den närmare innebörden av begreppet ”Finlands säkerhet” är inte helt klar. Det förefaller dock riktigt att förstå men-rekvisitet



så, att "försvar" och "säkerhet" är två sidoställda intressen som skyddas, dvs. "Finlands säkerhet" är något annat, eller i vart fall mer, än "Finlands försvar".

Underhandskontakter som utredningen haft med företrädare för Finlands justitieministerium har gett vid handen att spioneribestämmelsen kan vara tillämplig om gärningen begås inom ramen för en internationell militär insats som Finland deltar i. En straffrättsligt relevant effekt av ett uppenbarande av uppgiften i fråga kan vara att Finlands utrikesrelationer skadas.

#### 4.3.3 Røjande av statshemlighet

Även om en gärningsman har saknat uppsåt att skada Finland eller gynna en främmande stat, kan straffansvar komma i fråga. I 12 kap. 7 § finns under brottsbeteckningen *røjande av statshemlighet* en så lydande gärningsbeskrivning.

Den som obehörigen offentliggör, förmedlar, lämnar ut eller röjer eller för sådant ändamål obehörigen skaffar upplysningar om någon omständighet som med hänsyn till Finlands yttre säkerhet har stadgats eller bestämts att hållas hemlig eller som enligt vad gärningsmannen vet är av en sådan beskaffenhet att det är ägnat att allvarligt skada Finlands försvar, säkerhet, utrikesrelationer eller samhällsekonomi om den röjs, skall för *røjande av statshemlighet* dömas till fängelse i minst fyra månader och högst fyra år.

Försök är straffbart.

Bestämmelsen innehåller två gärningstyper. Den ena avser røjande eller annan befattning med uppgifter som är hemliga till följd av föreskrift eller särskilt beslut. Grunden för att uppgiften är hemlig ska avse Finlands yttre säkerhet. Något krav på att ett røjande ska kunna leda till skada har inte uppställts. Den andra gärningstypen avser befattning med uppgift av sådan beskaffenhet som gärningsmannen vet kan allvarligt skada angivna finländska intressen, om den röjs.

Redan anskaffandet av sådana uppgifter som bestämmelsen omfattar är inte tillräckligt för straffansvar. Det krävs att gärningsmannen anskaffat uppgiften för ändamålet offentliggöra, förmedla, lämna ut eller röja. Sådan avsikt anses enligt förarbetena kunna komma till uttryck t.ex. genom att gärningsmannen handlat på uppdrag av någon eller varit i kontakt med någon som är intresserad av informationen eller som kan publicera den.

I förarbetena har antagits att bestämmelsen främst kommer att tillämpas när gärningsmannen inte har för avsikt att gynna främmande stat eller skada Finland på det sätt som förutsätts för ansvar för spioneri. Den skiljer sig åt från spioneribestämmelsen när det gäller den möjliga effekten. Här krävs att röjandet varit ägnat att allvarligt skada nämnda intressen. Bestämmelsen är å andra sidan vidare än spioneribestämmelsen genom att de uppgifter som avses inte behöver gälla Finlands försvar eller annan beredskap för undantagsförhållanden, Finlands utrikesrelationer, statshushållning, utrikeshandel eller energiförsörjning eller därmed jämförbara omständigheter som inverkar på Finlands säkerhet. Uppgifterna kan avse någon annan omständighet som, om de röjs, har den effekt som anges i bestämmelsen.

Det framgår vare sig av lagen eller av dess förarbeten hur begreppet "Finlands yttre säkerhet" förhåller sig till de skyddade intressen som anges i anslutning till den andra gärningstypen, dvs. om de sammanfaller helt eller delvis.

Endast obehörig befattning med uppgift kan föranleda straffansvar. Den som har en lagstadgad rätt att lämna uppgifter om en hemlighet eller att offentliggöra den handlar inte obehörigen.

#### 4.3.4 Oaktsamt röjande av statshemlighet

Bestämmelsen i 12 kap. 8 § om oaktsamt röjande av statshemlighet har följande lydelse.

Den som av grov oaktsamhet obehörigen offentliggör, förmedlar, lämnar ut eller röjer upplysningar om någon omständighet som med hänsyn till Finlands yttre säkerhet har stadgats eller bestämts att hållas hemlig, skall för *oaktsamt röjande av statshemlighet* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Brottet är den oaktsamma varianten av den första gärningstypen under brottsbeteckningen röjande av statshemlighet.

För ansvar krävs grov oaktsamhet, vilket enligt förarbetena innebär ett handlande som är på gränsen till uppsåtligt och som innebär en väsentlig avvikelse från kravet på omsorg eller innefattar en övervägd risktagning. Också här finns ett krav på att befattningen med uppgiften ska ha varit obehörig. Varför det krävs både grov oaktsamhet och obehörighet framgår inte av förarbetena. Möjligen ska inte i detta läggas mer än att gärningsmannen ska ha

saknat rätt att röja uppgiften. Därutöver krävs att den obehöriga befattningen sker av grov oaktsamhet. I vad mån den grova oaktsamheten också ska hänföra sig till obehörigheten har inte kunnat klarläggas.

#### 4.3.5 Olovlig underrättelseverksamhet

Finland har ansett det angeläget att förhindra att stater utnyttjar dess territorium för spioneri mot andra stater. Till detta ändamål har i 12 kap. 9 § införts en straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet av följande lydelse.

Den som i avsikt att skada en främmande stat eller för att gynna en annan främmande stat skaffar upplysningar om en främmande stats försvar eller säkerhet eller om omständigheter med omedelbar inverkan på dem och därigenom skadar eller äventyrar Finlands utrikesrelationer, skall för *olovlig underrättelseverksamhet* dömas till fängelse i minst fyra månader och högst sex år.

Försök är straffbart.

Bestämmelsen har inte motiverats i första hand av en omsorg om den främmande stat som blir föremål för en annan stats spioneri. Avsikten har i stället varit att skydda Finlands utrikesrelationer.

Angreppsobjektet är således i första hand uppgifter om en annan stats försvar eller säkerhet. För andra uppgifter krävs att de har omedelbar inverkan på försvaret eller säkerheten. Anskaffande av information om en främmande stats utrikesrelationer, statshushållning, utrikeshandel eller energiförsörjning faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde, om inte någon direkt koppling finns till berört lands försvar eller säkerhet (RP 94/1993).

Det finns ett menrekvisit även i denna bestämmelse: "skadar eller äventyrar Finlands säkerhet". Det får antas att "äventyrar" avser att uttrycka någon typ av fara för skada. Som ett tecken på att utrikesrelationerna har skadats anges i förarbetena viljeyttring eller motåtgärder riktade mot Finland från den förfördelade statens sida.

#### 4.3.6 Upprätthållande av landsförrädisk förbindelse

I 12 kap. 9 § finns en straffbestämmelse som utgör en särskild förberedelsereglering beträffande brott mot 12 kap. Den brottsliga gärningen har åsatts en egen brottsbeteckning, *upprätthållande av landsförrädisk förbindelse*. Bestämmelsen har följande lydelse.

Den som i avsikt att begå brott som avses i detta kapitel träder i förbindelse med en främmande stat eller dess agent, skall för *upprätthållande av landsförrädisk förbindelse* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Den tidigare regleringen av förberedelse till eller främjande av landsförräderi och liknande åtgärder ansågs avspegla de undantagsförhållanden som rådde när bestämmelserna kom till. De ansågs därför vara onödigt långtgående. Ändringar vidtogs avseende de gärningar som tidigare avsett landsförrädisk stämpling och förledande av annan till landsförräderi. Det ansågs emellertid nödvändigt att det fortfarande fanns skäl att kunna straffa den som träder i förbindelse med en främmande stat eller dess agent i avsikt att begå landsförräderibrott.

Den förbindelse som avses kan i princip vara av vilket slag som helst, t.ex. personliga sammanträffanden, telefonsamtal, brevväxling, förmedling av budskap med elektronisk kommunikationsutrustning eller med radioanläggningar eller på något annat motsvarande sätt. Det framhålls i förarbetena att det väsentliga är att det med förbindelsen finns en klar avsikt att i framtiden begå ett landsförräderibrott. Inte varje kontakt med en främmande stats agent är straffbar. Det blir den först när den börjar omfatta planer på att begå ett landsförräderibrott och gärningsmannen, dvs. den som har kontakt med agenten, är medveten om detta.

Straffbestämmelsen träffar den som vänder sig till den främmande staten eller dess representant. En sådan agent omfattas dock inte av paragrafen. Enligt uppgifter från det finländska justitieministeriet gör sig inte heller den personen skyldig till anstiftan till upprätthållande av landsförrädisk förbindelse.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Jfr dock 5 kap. 5 § strafflagen: "Den som uppsåtligen förmår någon till ett uppsåtligt brott eller ett straffbart försök till brottet i fråga, döms för anstiftan till brottet." Jfr också 5 kap. 6 §: "Den som före eller under ett uppsåtligt brott med råd, dåd eller på annat sätt uppsåtligen hjälper någon att begå brottet eller ett straffbart försök till det, döms för medhjälp till brott enligt samma lagrum som gärningsmannen. - - -".

## 4.4 Island

I den isländska allmänna strafflagen från 1940 ("Almenn hegningarlög") finns bestämmelser om olaglig underrättelseverksamhet och anknytande gärningar i kapitel 10 om högförräderi.

Enligt § 91 utgör det ett brott att avslöja, rapportera eller på annat sätt röja för ovidkommande personer statens hemliga överenskommelser, överväganden eller ståndpunkter som hänför sig till ämnen på vilka statens framgång eller rättigheter beror eller som är av väsentlig finansiell betydelse eller kommersiell vikt för Island i förhållande till andra stater.

Bestämmelsen har vissa likheter med § 109 i den danska strafflagen. Det krävs inte att röjandet medfört skada eller ens kunnat medföra skada för Island.

Det är också brottsligt att med eller utan avsikt för ovidkommande personer avslöja, beskriva eller förklara hemliga arrangemang som rör försvaret (92 §).

Slutligen gäller enligt § 93 att om någon bidrar till en främmande stats eller utländska politiska partiers spioneri riktat mot något inom den isländska staten eller som äger rum där begås en brottslig handling som bestraffas med fängelse i högst fem år.

## 4.5 Norge

### 4.5.1 Inledning

Den norska strafflagen från 1902 är fortfarande i betydande delar gällande. Ett omfattande reformarbete har pågått under en längre tid, vilket resulterat i en ny lag från 2005. Denna har dock inte trätt i kraft ännu. I denna lag har därefter genomförts flera ändringar, bl.a. med avseende på bestämmelserna om straff för spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet. Ändringarna, som under 2008 beslutats av Stortinget, har inte trätt i kraft.

I det följande redovisas innehållet i nu gällande strafflag och i de bestämmelser som antagits under 2005 och 2008.

#### 4.5.2 Bestämmelserna i 1902 års strafflag

##### Spioneri – ”röjandefallet”

Strafflagens huvudbestämmelse om spioneri i fredstid finns i § 90 som lyder enligt följande.

Den som retsstridig bevirker eller medvirker til at noe åpenbares som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet, straffes med fengsel inntil 3 år, men fra 1 år inntil 10 år såfremt hemmeligheten er forrådt til annen stat eller betydelig fare er voldt.

Har den skyldige handlet av uaktsomhet, anvendes bøter.

Var Hemmligheden betroet den skyldige i Stillings Medfør, kan de ovennævnte Frihedsstraffe forhøies med indtil en halvdel.

Straffbestämmelsen omfattar alltså den som uppenbarar (röjer) uppgifter som bör hållas hemliga av hänsyn till rikets säkerhet. I sin lydelse närmast före lov 3 des 1999 nr. 82 innehöll bestämmelsen orden ”ligeoverfor anden Stat” omedelbart efter ”til rikets sikkerhet”. I den lydelsen träffade inte bestämmelsen uppgifter som borde hållas hemliga av hänsyn till rikets säkerhet i förhållande till andra än främmande stater, t.ex. terroristgrupper eller terroristorganisationer. Ändringen föränleddes av att det ansågs kunna få stora skadeverkningar, om uppgifter av betydelse för rikets säkerhet kom i händerna på sådana mottagare. (Se Ot.prp. nr. 64 [1998–1999] avsnitt 19.3.)

Den brottsliga handlingen består i att åstadkomma (”bevirker”) eller medverka till uppenbarande av något som bör hållas hemligt av hänsyn till rikets säkerhet. Den handling som består i att åstadkomma ett uppenbarande innebär att det inte är nödvändigt att gärningsmannen själv direkt lämnar uppgifterna till någon obehörig. Det avgörande är i stället resultatet, dvs. att gärningsmannen förhåller sig på ett sådant sätt att obehöriga får kännedom om de hemliga uppgifterna. När det gäller att medverka till ett uppenbarande kan detta ske genom handling, t.ex. genom att bistå med att överlämna uppgifter, eller genom uppmaning till någon att offentliggöra hemliga dokument. (Se Stortingsdokument nr. 15 [1995–96], s. 136.)

Att uppenbara uppgift är motsatsen till att hålla den hemlig. Ordet ”uppenbara” är dock inte synonym med ”offentliggöra”. Det är tillräckligt att uppgiften meddelas någon, även om det bara är en enda person, som inte känner till den och inte heller ska känna till

den. Brottet fullbordas i det ögonblick då upplysningen har lämnats.<sup>7</sup>

Gärningsobjektet är alltså hemligheter (uppgifter som bör hållas hemliga av hänsyn till rikets säkerhet). Med detta begrepp avses normalt uppgifter som inte är tillgängliga för alla och envar, men det krävs inte att uppgiften omfattas av sekretess. Också uppgifter som hämtas från i och för sig öppna källor kan när de ställs samman och tolkas utgöra en hemlighet. Frågan har behandlats i flera avgöranden av Norges Høyesterett. Domstolen har i de sammanhangen uttalat bl.a. att viktiga omständigheter för att bedöma om en uppgift är en hemlighet är vilka direkta och indirekta slutsatser en främmande stat kan dra av uppgifterna, hur utbredd den kunskap är som framgår av uppgifterna, i vilken utsträckning uppgifterna är tillgängliga från andra källor och i så fall hur lätt det är att skaffa fram dem, vad som görs från berört håll för att uppgiften inte ska bli känd och vilka skadeverkningarna kan bli om uppgifterna kommer i främmande stats händer (se Rt 1980 s. 113).

I avgörandet Rt 1986 s. 536 uttalade Høyesterett bl.a. att för att man ska kunna tala om en hemlighet måste det föreligga uppgifter som inte är allmänt kända eller allmänt tillgängliga och förhållandet ska vara så litet känt att det kan betraktas som en hemlighet. Uppgifter som var för sig är kända och tillgängliga från öppna källor kan sättas samman och skapa en helhetsbild som utgör en hemlighet.

Det är som framgått av bestämmelsens ordalydelse hemligheter som rör rikets säkerhet som är gärningsobjekt. Begreppet ”rikets säkerhet” avser förmågan att avvärja krig och militärt angrepp samt att förebygga risken för och hot om detta, att kunna motstå angrepp och att begränsa skadeföljderna av angrepp samt att motverka att en annan stat genom hot om militära insatser kan tvinga landets myndigheter och folkvalda organ att förhålla sig på ett annat sätt än de själva önskar (Stortingsdokument nr. 15 [1995–96], s. 134 ff.) Exempel på uppgifter av detta slag är sådana som rör militära anläggningar eller andra förhållanden som rör det militära försvaret, systematisk information om organisering och bemanning av försvarets underrättelse- och säkerhetstjänst samt information av betydelse för nationens självständighet, handlingsfrihet och inre

---

<sup>7</sup> Se bl.a. Bratholm och Matningsdal, Straffeloven – Kommentartutgåve, Annen del. Forbrydelser, 1995, s. 34, Stortingsdokument nr. 15 [1995-96], s. 136, och Ot.prp. nr. 8 [2007–2008], s. 133.

stabilitet. Det är dock inget krav att hemligheten gäller Norges säkerhet i förhållande till andra stater.<sup>8</sup>

### Spioneri – ”anskaffandefallet”

Bestämmelsen i § 90 i den norska strafflagen avser som just framgått röjande av hemligheter. Däremot omfattar den inte anskaffande eller annat besittningstagande av hemligheter (jfr 19 kap. 5 § brottsbalken). Ett sådant förfarande är dock straffbelagt genom § 91, som har följande lydelse.

Den, som retsstridig sætter sig eller andre i Besiddelse af saadan Hemmelighed som i § 90, i Hensigt at aabenbare den, eller som medvirker hertil, straffes med Hefte eller Fængsel indtil 2 Aar, men indtil 6 Aar, saafremt Hensigten var att forraade den til anden Stat, eller der ved Aabenbarelsen vilde voldes betydelig Skade.

Den, som ellers uberettiget sætter sig eller andre i Besiddelse af nogen saadan Hemmelighed, straffes med Bøder eller med Hefte eller Fængsel indtil 1 Aar.

Den brottsliga handlingen består alltså i att sätta sig i besittning av sådan hemlighet som avses i § 90. Detta är emellertid enligt den gärning som beskrivs i första stycket inte tillräckligt för straffansvar utan det krävs också att anskaffningen skett i syfte att uppenbara (röja) hemligheten. Gärningen kan utgöra förberedelse till brott enligt § 90 (jfr Stortingsdokument nr. 15 [1995-96], s. 137). Om gärningsmannen inte åsyftat att röja uppgiften aktualiseras ansvar enligt andra stycket.

Det uppenbarande som avses i första styckets första led är uppenbarligen ett uppenbarande för någon annan än en främmande stat. Sistnämnda form av uppenbarande omfattas ju av en särskild straffskala enligt andra ledet.

Det framgår av lagförarbetena och doktrin att §§ 90 och 91 kan tillämpas i konkurrens.

### Olovlig underrättelseverksamhet

Annan underrättelseverksamhet än sådan som avser hemligheter i den mening som §§ 90 och 91 ger åt begreppet kan vara straffbar enligt § 91 a. Bestämmelsen har följande lydelse.

---

<sup>8</sup> Se Ot.prp. nr. 8 [2007–2008], s. 133 samt Bratholm och Matningsdal, a.a., s. 34.



Den som hemmelig eller ved ulovlige midler til fordel for fremmed stat søker å samle opplysninger om politiske eller personlige forhold hvis meddelelse til en annen stat han vet eller bør forstå kan skade Norges interesser eller volde fare for enkeltpersoners liv, helbred, frihet eller eiendom, eller som medvirker hertil, straffes med hefte eller fengsel inntil 2 år.

Straffbestemmelsen avser sådan underrättelseverksamhet som bedrivs till fördel för en annan stat och som antingen riktar sig mot norska intressen eller mot personliga förhållanden på ett sätt som kan orsaka fara för enskildas personliga integritet.<sup>9</sup>

Gärningsobjekt är för det första uppgifter om politiska eller personliga förhållanden vars avslöjande för främmande stat kan skada Norges intressen. De uppgifter som omfattas av denna del av bestämmelsen omfattar andra uppgifter än sådana som täcks av §§ 90 och 91. Uppgifterna behöver inte ha någon betydelse för rikets säkerhet. Bestämmelsen är tillämplig i fråga om insamling av uppgifter som kan leda till ekonomisk förlust för norska handelsintressen.<sup>10</sup>

Bestämmelsen omfattar också vad som kan betecknas som flykting- och annat personspionage. De enskilda personer vars intressen ska kunna skadas kan vara de personer i fråga om vilka uppgifter inhämtas, men faran kan även avse andra personer, t.ex. anhöriga till den vars uppgifter inhämtats.

I kravet på att inhämtningen av uppgifter ska vara till fördel för främmande stat ligger inte att gärningsmannen har fått ett uppdrag från denna stat. Det är tillräckligt att gärningsmannens uppsåt omfattar att överlämna uppgifterna till en annan stat i de fall han eller hon vet eller bör förstå att detta kan vålla sådan fara som anges i bestämmelsen.

Inhämtningen ska, för att vara straffbar, ske hemligen eller med olovliga medel. Hemlig är inhämtningen om syftet med åtgärden eller efterforskningen som sådan hålls dold. Olovliga medel omfattar varje medel som är rättsstridigt, t.ex. brytande av posthemlighet och olovlig avlyssning.

Slutligen bör nämnas att brottet fullbordas när gärningsmannen försöker inhämta uppgifter.

---

<sup>9</sup> Bratholm och Matningsdal, a.a., s. 41.

<sup>10</sup> Bratholm och Matningsdal, a.a., s. 41.

### 4.5.3 Ändringar i strafflagen

#### Inledning

Den norska strafflagstiftningen har på senare tid genomgått en omfattande revidering. En ny straffelov beslutades under 2005 (lov 20 mai 2005 nr. 28). Därefter har nya bestämmelser om spioneri och annan olaglig underrättelseverksamhet beslutats under 2008 (lov 7 mars 2008 nr. 4). Den nya lagen och ändringarna har inte trätt i kraft.

De nya bestämmelserna om spioneri m.m. har sin grund i ett betänkande av det s.k. Lund-utvalget (NOU 2003:18). Denna kommitté tillsattes under 2001. I direktiven anfördes bl.a. att hotbilden mot Norge hade ändrats sedan de aktuella bestämmelserna reviderats under 1950-talet. Den teknologiska utvecklingen sedan dess ansågs ha lett till en ökad sårbarhet då angrepp mot samhällsviktiga allmänna och privata verksamheter, funktioner och anläggningar skulle kunna få mycket allvarliga konsekvenser. Det framhölls också att datateknologi och vapenteknologi kan utnyttjas av dem som vill skada norska intressen. Det påpekades att Norge deltar i internationellt samarbete som gör att angrepp mot samarbetspartner eller gemensamma intressen också kan utgöra ett hot mot Norge. De gällande bestämmelserna ansågs inte vara anpassade till att hot mot vitala norska intressen kan komma från fundamentalistiska eller extremistiska grupperingar i stället för från nationalstater. (Se Ot.prop. nr. 8 [2007–2008], s. 109.)

#### Några generella delar av reformen

I Lund-utvalgets betänkande diskuterades ganska utförligt de aktuella och framtida hoten mot Norges säkerhet och andra viktiga intressen. Det konstaterades att hoten var i huvudsak kopplade till terrorism och främmande underrättelseverksamhet. Hotbilden ansågs mer svåröverskådlig än tidigare och hoten flera och mer diffusa. Lund-utvalget ansåg att hotbilden motiverade att skyddet mot inhämtning och röjande av hemliga uppgifter inte borde begränsas till de intressen som rör rikets säkerhet i traditionell mening utan också omfatta andra grundläggande nationella intressen.

Regeringen anslöt sig till detta synsätt. Den framhöll att den förändrade hotbilden delvis redan beaktats genom att § 90 i 1902 års strafflag ändrats så att det inte längre för straffansvar krävdes

att underrättelseverksamheten skulle ske till förmån för en annan stat (se ovan).

Både kommittén och regeringen behandlade frågan om förhållandet mellan å ena sidan straffbestämmelser som avser att skydda rikets säkerhet (och andra grundläggande intressen) och å den andra yttrande- och informationsfriheten. Det framhölls bland annat att pressens möjlighet att inhämta hemlig information är av stor betydelse för dess möjlighet att utöva sin kontrollerande roll. Det ansågs dock att även medierna som utgångspunkt bör ha ett straffrättsligt ansvar för röjande av hemlig information.

I anslutning till frågan om rågången mot yttrande- och informationsfriheten anfördes både av Lund-utvalget och regeringen att röjande av statshemligheter inte skulle vara straffbart, om det skedde av beaktansvärda skäl ("aktverdlig grunn"). Ett sådant rekvisit ansågs göra det möjligt att tillvarata hänsyn till informationsfriheten och behovet av att skydda känslig information. Bedömningen av om beaktansvärda skäl föreligger är en objektiv bedömning av om röjandet kan rättfärdigas av samhällets intresse av att förhållanden som förtjänar kritik avslöjas ställt mot de skadeverkningar ett röjande medför. Om statshemligheter röjs för en främmande stat eller en terroristorganisation föreligger aldrig beaktansvärda skäl. (Se Ot.prp. nr. 8 [2007–2008], s. 139 f.)

### Olovligt anskaffande av statshemligheter

Den nya huvudbestämmelsen om spioneri finns i § 121 i 2005 års strafflag (efter 2008 års ändringar). Bestämmelsen har följande lydelse:

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som til fordel for en fremmed stat, terrororganisasjon eller uten aktverdlig grunn samler inn eller setter seg i besittelse av en hemmelig opplysning som, om den blir kjent for en slik stat, terrororganisasjon eller for øvrig avsløres, kan skade grunnleggende nasjonale interesser som gjelder

- a) forsvars-, sikkerhets- og beredskapsmessige forhold,
- b) de øverste statsorganenes virksomhet, sikkerhet eller handlefrihet,
- c) forholdet til andre stater,
- d) sikkerhetsopplegg for fremmede staters representasjon og ved større nasjonale og internasjonale arrangementer,
- e) samfunnets infrastruktur, så som mat-, vann- og energiforsyning, samferdsel og telekommunikasjon, helseberedskap eller bank- og pengevesen, eller
- f) norske naturressurser."

Bestämmelsen omfattar bara underrättelseverksamhet som är riktad mot statshemligheter sådana de är närmare angivna i punkt a–f. Olovlig underrättelseverksamhet som riktar sig mot andra intressen finns i § 126 (se nedan).

För att straffansvar ska bli aktuellt måste tre kriterier vara uppfyllda.

Det *första* kriteriet innebär att uppgifterna ska vara hemliga. Någon skillnad i förhållande till gällande rätt innebär inte bestämmelsen i denna del. Den innebörd av begreppet hemlig som vuxit fram genom praxis har fortsatt giltighet. Också uppgifter som härrör från öppna källor kan på samma sätt som tidigare utgöra en hemlighet.

Det *andra* kriteriet är den största nyheten i reformen och gäller att hemligheten är kopplad till något av de grundläggande nationella intressen som anges i bestämmelsen på så sätt att intresset i fråga kan skadas, om hemligheten röjs. Straffansvaret sträcker sig alltså längre än till intressen som angår statens självständighet och säkerhet eller de högsta statsorganens verksamhet.

*Punkt a* omfattar delvis vad som tidigare uttryckts genom begreppet ”rikets säkerhet”. Intresset ”sikkerhetsmessige forhold” är avsett att omfatta verksamheten vid polisens säkerhetstjänst (PST) och vid den nationella säkerhetsmyndigheten, vilket är en nyhet (Ot.prp. nr. 8 [2007–2008], s. 308).

Det grundläggande intresse som anges i *punkt b* är kopplat till de högsta statsorganens verksamhet, säkerhet och handlingsfrihet. Bestämmelsen omfattar därigenom spioneri som riktar mot kungen, Stortinget, regeringen eller Høyesterett. De hemliga uppgifter det kan röra sig om är sådana som visar vad dessa organ arbetar med eller som gäller de säkerhetsarrangemang som omgärdar dem. (Se Ot.prp. nr. 8 [2007–2008], s. 309.)

Den del av detta skyddsintresse som rör handlingsfriheten glider lätt över i det intresse som skyddas enligt *punkt c*, förhållandet till andra stater (Ot.prp. nr. 8 [2007–2008], s. 309). Exempel på inskränkt handlingsfrihet är att den norska förhandlingstaktiken, positionen och gränsen för vad Norge kan godta blir känd vid förhandlingar med andra stater. Det framhålls dock i förarbetena att det inte råder full överensstämmelse mellan punkt b och c, eftersom det utan att förhandlingar pågår kan inhämtas hemliga uppgifter som kan skada Norges förhållande till andra stater.

I anslutning till de båda punkterna påpekas också i förarbetena att det inte är en förutsättning att det är handlingsfriheten i förhål-

lande till andra stater som ska kunna skadas. Bestämmelsen omfattar också sådan inverkan på handlingsfriheten gentemot internationella organisationer, internt i Norge eller att en terroristorganisation ges möjlighet att otillbörligen tvinga en offentlig myndighet att göra eller underlåta att göra något.

*Punkt d* överför i allt väsentligt det skyddade intresse som kommit att omfattas redan genom 1999 års ändringar i 1902 års straffelov (Ot.prp. nr. 64 [1998–99], s. 130–131, och ovan avsnitt 3.5.2). I förarbetena kommenteras denna punkt på så sätt att den anges först och främst omfatta underrättelseverksamhet som riktar sig mot säkerhetsarrangemangen vid statsbesök och stora internationella evenemang. Till den del bestämmelsen skyddar främmande staters representation omfattar detta också norska säkerhetsarrangemang knutna till de främmande representationerna, om uppgifterna i det enskilda fallet är sådana att de kan skada grundläggande nationella intressen. Det framhålls att det är uppenbart att det är ett grundläggande nationellt intresse att Norge har goda diplomatiska förbindelser med andra stater. Om underrättelseverksamheten får till effekt att Norge blir väsentligt sämre på att ge ambassader och residens nödvändigt skydd, är villkoret om grundläggande nationellt intresse uppfyllt. (Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 309.)

Som exempel på i punkt d nämnda internationella evenemang kan nämnas stora konferenser av politisk art, t.ex. möten i Världsbanken, och stora kulturella evenemang, t.ex. Olympiska spel.

Grundläggande nationella intressen som gäller samhällets infrastruktur omfattas av *punkt e*. Det sägs i förarbetena att denna punkt är särskilt viktig vid underrättelseverksamhet som bedrivs till fördel för terroristorganisationer. Syftet med denna punkt är att skydda hemliga uppgifter om infrastrukturen så att inte terroristorganisationer kan använda den för att begå terrorhandlingar som skadar en funktion av grundläggande betydelse i samhället. (Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 309.)

*Punkt f*, som skyddar norska naturresurser, har inte någon motsvarighet i gällande rätt. Den fanns inte med i Lund-utvalgets förslag utan tillkom vid departementsbehandlingen av ärendet. Punktens främsta tillämpningsområde anses vara uppgifter som finns hos något annat organ än regeringen, t.ex. en förvaltningsmyndighet eller en privat aktör. Uppgifter som gäller norska naturresurser och som finns hos regeringen anses omfattade av punkt b. (Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 138 och 309.)

Som ett *tredje* kriterium för straffbarhet gäller enligt bestämmelsen att uppgifterna måste vara av sådant slag att de, om de röjs, kan skada de aktuella intressena. Det krävs alltså inte att gärningen har inneburit eller medfört skada – brottet är alltså ett s.k. faredelikt. I förarbetena är detta uttryckt så, att de insamlade uppgifterna har en omfattning och en art som gör skada till en näraliggande möjlighet (Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 138).

Den *straffbara handlingen* består i att utan beaktansvärda skäl insamla eller sätta sig i besittning av hemliga uppgifter. Bestämmelsen omfattar både att gärningsmannen mottar uppgifterna från någon annan och att han eller hon själv samlar in dem.

När det gäller rekvisitet *utan beaktansvärda skäl* ("uten aktverdig grunn") sägs i förarbetena att insamling till förmån för en främmande stat eller terroristorganisation aldrig kan anses gjord med beaktansvärda skäl.

Det främsta syftet med detta rekvisit är att väga av intresset av skydd mot grundläggande nationella intressen mot intresset av informations- och yttrandefrihet. Enligt förarbetena är det utövare av kritisk forskning och undersökande journalistik som kan ha behov av att samla in hemliga uppgifter om grundläggande nationella intressen, men undantaget är vidare än så. Det sägs vidare att varken forskare eller journalister har någon absolut och obetingad rätt att samla in skyddad information.

Vid avgörande av om beaktansvärda skäl funnits för anskaffningen av uppgifter ska hänsyn tas bland annat till hur känsliga dessa är, om de har inhämtats från öppna eller slutna källor, om det har skett hemligen eller med svikliga medel, om uppgifterna rör frågor av centralt politiskt intresse och hur uppgifterna ska användas – som bakgrundsmaterial eller mera direkt. Det framhålls också i förarbetena att det är av väsentlig betydelse om inhämtningen av uppgifter avslutas, om det med tillräcklig grad av säkerhet visar sig att det insamlade materialet inte kan ge belägg för den hypotes eller misstanke som utgjorde skäl för inhämtningen. (Se Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 309 f.)

För straffansvar krävs *uppsåt*. Detta ska omfatta att uppgiften är hemlig, rör de relevanta grundläggande nationella intressena och att dessa kan skadas om uppgifterna röjs.

*Straffet* är, som framgått, böter eller fängelse i högst tre år.

## Olovligt röjande av statshemligheter

Den nya norska strafflagen – med sina ändringar från 2008 – innehåller i likhet med 1902 års strafflag en särskild bestämmelse om röjande av statshemligheter. Bestämmelsen, som finns i § 123, har följande lydelse.

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som uten aktverdig grunn offentliggjør, overleverer eller på annen måte avslører en hemmelig opplysning som kan skade grunnleggende nasjonale interesser som nevnt i § 121. Den som avslører en slik opplysning til en fremmed stat eller terrororganisasjon, anses ikke for å ha en aktverdig grunn.

Gärningsobjektet enligt denna bestämmelse är, precis som i § 121, hemliga uppgifter som kan skada sådana grundläggande nationella intressen som sägs där. Gärningen kan vara fortsättningen på den insamling av hemliga uppgifter som straffbeläggs genom § 121, men behöver inte alltid vara det. Brottet kan också begås av den som haft lovlig tillgång till uppgifterna. Om personen i fråga t.ex. värvas av en främmande underrättelsetjänst och röjer uppgifterna, begås ett brott enligt denna bestämmelse.

Den *brottsliga handlingen* består i att uppenbara, offentliggöra eller på annat sätt röja uppgiften. För att uppgiften ska ha uppenbarats är det tillräckligt att den olovligen gjorts känd för någon annan person. Uppgiften är offentliggjord om den har gjorts känd eller tillgänglig för allmänheten. (Se Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 311.)

Det straffbara röjandet är det som sker utan beaktansvärda skäl (se vid § 121 och Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 311.)

Också enligt denna bestämmelse är det tillräckligt att uppgifterna med hänsyn till arten och omfattningen *kan* skada grundläggande nationella intressen.

För ansvar krävs uppsåt avseende samma omständigheter som enligt § 121 (se ovan). Därutöver krävs att själva röjandet omfattas av gärningsmannens uppsåt.

Det påpekas i förarbetena att om gärningsmannen avser att avslöja en statshemlighet, men de aktuella uppgifterna är oriktiga och därför inte kan utgöra någon hemlighet om grundläggande nationella intressen, kan ansvar bara komma i fråga för försök till röjande (Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 311).

## Grova brott

De båda nu behandlade brotten omfattas av särskilda straffbestämmelser för grova fall. Dessa bestämmelser finns i § 122 respektive § 124. De har följande lydelse

### § 122 Grov etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter

Grov etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om etterretningsvirksomheten er grov, skal det særlig legges vekt på om

- a) gjerningspersonen er et medlem av regjeringen, Stortinget eller Høyesterett eller tilhører landets øverste sivile eller militære ledelse,
- b) gjerningspersonen hadde til hensikt å avsløre opplysningen til en fremmed stat eller terrororganisasjon,
- c) en avsløring ville ha voldt betydelig skade.

### § 124 Grov avsløring av statshemmeligheter

Grov avsløring av en statshemmelighet straffes med fengsel inntil 15 år. Ved avgjørelsen av om avsløringen er grov, skal det særlig legges vekt på om

- a) gjerningspersonen er et medlem av regjeringen, Stortinget eller Høyesterett eller tilhører landets øverste sivile eller militære ledelse,
- b) hemmeligheten er betrodd gjerningspersonen i tjeneste eller arbeid,
- c) hemmeligheten er avslørt til en fremmed stat eller en terrororganisasjon,
- d) betydelig skade er voldt.

Beträffande de omständigheter som kan medföra att brottet bedöms som grovt kan konstateras att § 122 c avser det fallet att ett röjande orsakat betydande skada och § 124 d att betydande skada har uppkommit. Det är alltså enligt dessa bestämmelser inte tillräckligt att sådan skada kunnat uppkomma.

I förarbetena framhålls i anslutning till § 122 b att det inte krävs att gärningsmannen fått i uppdrag av den främmande staten eller terroristorganisationen att anskaffa uppgifterna i fråga. Även den som insamlar uppgifter med avsikt att mot någon form av kompensation lämna dem till sådan mottagare kan alltså dömas för grovt brott.

De omständigheter som innebär att brottet kan bedömas som grovt är endast exemplifierande. Gärningsmannens uppsåt måste omfatta de kvalificerande omständigheterna.



## Oaktsamt röjande av statshemlighet

Som framgått ovan omfattar § 123 bara uppsåtligt röjande av statshemligheter. I § 125 finns emellertid en straffbestämmelse som avser oaktsamt röjande av sådana hemligheter. Den har följande lydelse.

Den som oaktsamt avslörar en statshemlighet, straffes med bot eller fängsel inntil 2 år.

Straffansvar inträder redan vid normal oaktsamhet (Lund-utvalget hade i sitt förslag förordat straffbarhet först vid grov oaktsamhet). Regeringen ansåg dock att det borde gälla en förhållandevis sträng plikt att vara aktsam om uppgifterna så att dessa inte röjs. Denna ståndpunkt motiverades av de allvarliga följderna som kan uppkomma av ett röjande. (Se Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 140 och 312.)

## Flyktingspionage och annan olovlig underrättelseverksamhet

Det har ansetts finnas behov av att även i fortsättningen ha en straffbestämmelse som omfattar annan olovlig underrättelseverksamhet än den som riktar sig mot hemliga, grundläggande nationella intressen (Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 312). En sådan bestämmelse har intagits som § 126 i strafflagen och har följande lydelse.

Med bot eller fängsel inntil 3 år straffes den som på norsk område til fordel for en fremmed stat eller terrororganisasjon

a) innsamler opplysninger om personlige forhold, når meddelelse av disse kan volde fare for noens liv, helse, frihet eller eiendom, eller

b) innsamler opplysninger som kan skade andre staters sikkerhetsinteresser.

Bestämmelsen innebär inte någon generell kriminalisering av underrättelseverksamhet på norskt område. I likhet med de andra uppsåtliga formerna av olovlig underrättelseverksamhet är det bara underrättelseverksamhet som sker till fördel för främmande stat eller terroristorganisation som träffas av straffansvaret enligt § 126. Det krävs inte att gärningsmannen handlar på uppdrag från sådan intressent. Det krävs dock att gärningsmannens uppsåt omfattar att uppgifterna ska göras kända för en sådan stat eller organisation.

Den variant av olovlig underrättelseverksamhet som upptagits i punkt a kräver till skillnad från föregångaren i § 91 a i 1902 års

strafflag inte att verksamheten bedrivs hemligen eller med olovliga metoder. Också en insamling från öppna källor, men där uppgifterna sammanställs och bearbetas till personkänslig information, kan omfattas av bestämmelsen. Varken propositionen eller Lundutvalgets betänkande innehåller någon motivering till varför den tidigare begränsningen slopats. Den omständigheten att uppgifter från öppna källor kan grunda straffansvar är ju – i vart fall delvis – en annan sak än att själva underrättelseverksamheten bedrivs hemligen eller med olovliga metoder.

Gärningsobjekt är uppgifter om personliga förhållanden. Med detta avses bland annat uppgifter om politisk åskådning och sympatier.

En ytterligare förutsättning för att straffansvar enligt punkt a ska kunna komma i fråga är att meddelande av uppgifterna kan orsaka fara för någons liv, hälsa, frihet eller egendom. Det är inte nödvändigt att det är den person som uppgifterna avser som ska vara utsatt för faran. Det kan till exempel vara dennes familj i hemlandet som kan drabbas.

Bestämmelsen gäller inte bara insamling av uppgifter som gäller flyktingar. Den omfattar också uppgifter om etniska normmän som till exempel ägnar sig åt verksamhet som misshagar en annan stat eller en terroristorganisation. (Se Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 313.)

Gärningsbeskrivningen i punkt b hämtar sina grunder från bestämmelser i en lag om försvarshemligheter. Föremålet för underrättelseverksamheten är här uppgifter som kan skada andra staters säkerhetsintressen. Vad gäller den möjliga effekten av gärningen framhålls i förarbetena att det räcker med en objektivt grundad och inte alltför avlägsen fara för att en främmande stats säkerhetsintressen kan bli lidande ("kan skade").

Det framhålls också i förarbetena att det inte ansetts nödvändigt att i bestämmelsen kräva att gärningen ska vara rättsstridig. Det har ändå ansetts klart att bestämmelsen inte träffar lovlig underrättelseverksamhet som bedrivs av norsk myndighet eller med dess samtycke. (Se Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 313.)

Vid en jämförelse med § 91 a i 1902 års strafflag framgår det att den nya bestämmelsen inte upptar faran för skada på norska intressen och inte heller att brott begås redan när gärningsmannen "söker å" insamla uppgifter. Detta innebär inte att hithörande gärningar har avkriminaliserats. De omfattas i stället delvis av grundläggande nationella intressen och av en ändrad försöksreglering. (Se Ot.prp. nr. 8 [2007-2008], s. 313.)

Ordet ”verksamhet” inte är brottsrekvisit, även om det används i förarbetena. Det framgår dock inte om ett sådant krav anses gälla ändå eller om redan enstaka insamling av uppgifter kan vara straffbar.

I det lagförslag som Lund-utvalget lade fram beskrevs den brottsliga handlingen som att bedriva underrättelseverksamhet. Dit hörde sådana aktiviteter som normalt utförs av ett lands underrättelsetjänst och motsvarande verksamhet utförd av terroristorganisationer. Oftast handlade det enligt kommittén om att inhämta uppgifter, men också värvning och andra åtgärder riktade mot enskilda personer kunde tänkas. (Se NOU 2003:18 s. 104). Vad gäller värvning upptogs inte förslaget i propositionen. Inte heller i övrigt finns i norsk rätt någon bestämmelse som straffbelägger själva kontakterna mellan främmande underrättelsetjänst och (presumptiva) agenter i Norge.

Ytterligare bestämmelser om olovlig befattningsmed uppgifter, föremål m.m. finns i lag om försvarshemmeligheter. Vissa av lagens bestämmelser har förts över till 2008 års bestämmelser i strafflagen. I övrigt har lagen upphävts genom ”lov 20 mai 2005 nr. 28”, som efter vad som redan framgått ännu inte trätt i kraft.

## 4.6 Några andra länder

### 4.6.1 Nederländerna

I den nederländska strafflagen (”Wetboek van Strafrecht”) finns bestämmelser om spioneri och annan olaglig underrättelseverksamhet i en särskild avdelning om allvarliga brott mot statens säkerhet.

Genom § 98 straffbeläggs tillhandahållande av hemliga uppgifter i visst fall. Bestämmelsen skyddar huvudsakligen uppgifter av olika slag, dels sådana som är hemliga av hänsyn till statens eller dess allierades intressen, dels sådana som, om de härrör från ett skyddsobjekt, har betydelse för statens eller dess allierades säkerhet.

För straffansvar krävs att det olovliga förfogandet sker avsiktligt och att gärningsmannen känt till eller bort känna till att uppgiften var av det slag som omfattas av bestämmelsen.

Det krävs däremot inte för ansvar att det olovliga förfogandet orsakat eller kunnat orsaka någon skada på de aktuella intressena. Det krävs inte heller att gärningsmannen åsyftat eller rent faktiskt

gått främmande makt till handa. Bestämmelsen torde således i och för sig omfatta både att uppgiften röjs för en stat och för exempelvis en terroristorganisation. Men om det är en främmande stat som är mottagare av uppgifterna kan ansvar aktualiseras enligt § 98 a.

Denna bestämmelse straffbelägger bl.a. röjande av uppgifter till förmån för främmande makt eller andra utländska intressenter. Inte heller här krävs att gärningen inneburit, medfört eller kunnat leda till skada för Nederländerna eller dess allierade. Gärningsmannen ska på sätt som angetts vid § 98 ha känt till eller haft skäligen anledning att misstänka uppgifternas beskaffenhet. Något närmare klargörande av de olika formerna för förfogande över uppgifterna lämnas inte i bestämmelsen. Om brottet begåtts i krigstid eller inom ramen för anställning eller uppdrag hos den utländska intressenten, döms enligt en betydligt strängare straffskala. Vad som krävs för att ett sådant uppdrag ska anses föreligga framgår inte av bestämmelsen.

Det klargörs inte heller vad som krävs för att straffbar förberedelse ska föreligga. Det går alltså inte direkt av bestämmelsen att sluta sig till om ansvar för förberedelse kan komma i fråga redan om någon erbjuder sig att anskaffa uppgifter åt en främmande makt.

Genom § 98 b straffbeläggs oaktsamt röjande m.m. av sådana uppgifter som avses i § 98.

De hittills redovisade bestämmelserna har avsett olika former av avslöjande av hemliga uppgifter. Anskaffandet av sådana uppgifter är emellertid också straffbelagt under vissa förutsättningar enligt § 98 c. Bestämmelsen omfattar obehörigt tagande, innehav eller obehörig åtgärd som syftar till att anskaffa sådana uppgifter som sägs i § 98. Gärningsmannens vidare syften med uppgifterna tillmäts inte någon uttrycklig betydelse.

Vidare straffbeläggs vissa former av intrång och uppehållande på skyddade platser (skyddsobjekt). Dessa gärningar föranleder emellertid bara straff om gärningsmannens avsikt varit att komma över sådana uppgifter som avses i § 98.

#### 4.6.2 Polen

Den polska strafflagen, "Kodeks karny", innehåller bestämmelser om olaglig underrättelseverksamhet i ett kapitel om brott mot Republiken Polen. Det finns också straffbestämmelser om annan

olaglig befattning med uppgifter i ett kapitel som gäller brott mot skyddet för uppgifter. Den följande redogörelsen bygger på en inofficiell engelsk översättning av strafflagen som tillhandahållits av befattningshavare vid Polens permanenta representation till Europeiska unionen. Texten härrör från 2004, men enligt uppgift ska inte några ändringar ha gjorts i här relevanta delar.

De bestämmelser om olaglig underrättelseverksamhet som finns i kapitlet om brott mot Republiken Polen avser alla olika fall av samröre med utländsk underrättelseverksamhet. Bestämmelserna finns i artikel 130.

Artikel 130.1 innehåller en generell bestämmelse om medverkan i en utländsk underrättelsetjänsts verksamhet riktad mot Polen. Bestämmelsen tycks ha ett vidsträckt tillämpningsområde. Den kräver inte enligt sin ordalydelse att gärningsmannen haft någon särskild avsikt med sin medverkan. Det förutsätts alltså inte att gärningsmannen velat skada Polen eller gynna den främmande makten.

Bestämmelsens tillämpningsområde kan möjligen preciseras av övriga brottstyper i artikel 130. Där anges nämligen vad som förefaller vara särskilda fall av deltagande i en utländsk underrättelsetjänsts verksamhet.

Genom artikel 130.2 straffbeläggs tillhandahållande av uppgifter. Bestämmelsen omfattar bl.a. att tillhandahålla en främmande underrättelsetjänst sådana uppgifter vars uppenbarande kan vara skadligt för Polen. I vilket avseende anges inte. Tillämpningsområdet är inte begränsat till hemliga uppgifter.

Ytterligare former för medverkan anges i artikel 130.3. Denna bestämmelse straffbelägger två olika gärningstyper. Den ena består i att anskaffa uppgifter och den andra i att ställa sig till främmande underrättelsetjänsts förfogande. Den första gärningstypen, anskaffande av information, kan väl närmast sägas utgöra ett förstadium till gärningen under artikel 130.2.

När det gäller den andra gärningstypen, dvs. att ställa sig till en främmande underrättelsetjänsts förfogande, tycks den inte avse enbart verksamhet som går ut på att anskaffa uppgifter. Den utesluter alltså inte andra typer av bidrag till den främmande underrättelsetjänstens verksamhet. På så vis tycks gärningen ha närmare anknytning till den gärning som anges i artikel 130.1 än till första ledet i artikel 130.3. Skillnaden mot artikel 130.1 förefaller ligga i att enligt den bestämmelsen krävs att gärningsmannen deltar, med-

verkar, i verksamheten medan straffansvar enligt artikel 130.3 inträder så snart gärningsmannen ställt sig till förfogande.

Medan alltså artikel 130.1 och 130.3 andra ledet riktar sig mot den som medverkar eller erbjuder sig att medverka i den främmande underrättelsetjänstens verksamhet straffbeläggs ”mottagar-sidans” verksamhet genom artikel 130.4. Enligt denna bestämmelse utgör det ett brott att organisera eller elda en främmande underrättelsetjänsts verksamhet. Bestämmelsen anger inte i vilken krets gärningsmannen kan finnas. Det står alltså inte helt klart om denne måste vara en befattningshavare vid den främmande underrättelsetjänsten som fått i uppdrag att organisera eller leda verksamheten i ett visst land eller om gärningsmannen kan vara en dittills utomstående person som fått i uppdrag att organisera eller leda verksamheten.

Det finns som redan har nämnts ytterligare bestämmelser om olovliga förfoganden över hemliga uppgifter i den polska strafflagen (kap. 33 om Brott mot skyddet för uppgifter). Bestämmelserna omfattar gärningar som i svensk rätt motsvaras av vissa av bestämmelserna i 19 kap. brottsbalken, men också sådana gärningar som är straffbelagda som brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken).

Den bestämmelse i kap. 33 som är av störst intresse här är artikel 265. Skyddsföremålet enligt denna bestämmelse är statshemligheter. Det framgår inte av artikel 265 vad som krävs för att en sådan hemlighet ska föreligga. Det kan säkert röra sig om uppgifter om (vissa) militära förhållanden och om utrikesrelationer. Redan blotta innehavet av en statshemlighet är inte straffbart enligt artikel 265. För ansvar krävs antingen att uppgiften röjs eller att den används i strid med föreskrift.

Bestämmelsen omfattar också avslöjande av uppgifter för någon som handlar i en utländsk organisations namn (eng. ”foreign entity”). I vad mån detta uttryck begränsar sig till privaträttsliga subjekt eller om varje sammanslutning omfattas är inte klarlagt. Ansvar torde dock inte komma i fråga enligt denna bestämmelse om mottagaren är en utländsk underrättelsetjänst – då finns ju artikel 130 till hands.

Oavsiktliga röjanden straffbeläggs enligt punkt 3 i bestämmelsen.

Slutligen bör också nämnas artikel 266 som omfattar röjande eller användning av uppgifter i strid med lag eller på annat sätt grundad skyldighet. Punkt 1, men delvis också punkt 2, förefaller

kunna omfatta ekonomiskt spionage och företagsspionage. Straffansvaret är emellertid vidare än så. Ansvar är kopplat till uppgifter som gärningsmannen fått del av bland annat vid utövande av allmän tjänst och gärningarna innefattar en visst mått av trolöshet mot uppdragsgivaren, men också mot den uppgiften rör. Bestämmelsens förhållande till artikel 265 framstår inte som i alla delar klar. Man kan i alla fall konstatera att kretsen av gärningsmän skiljer sig också åt mellan artikel 265.1 och artikel 266.2. Medan den förra bestämmelsen i princip riktar sig mot envar, omfattar den andra innehavare av allmän tjänst.

#### 4.6.3 Tyskland

Bestämmelser om spioneri och annan olaglig underrättelseverksamhet finns i ett kapitel i den tyska strafflagen (Strafgesetzbuch, StGB) som har titeln landsförräderi och äventyrande av den yttre säkerheten ("Landesverrat und Gefährdung der äusseren Sicherheit").

De bestämmelser som avser olaglig befattnings med uppgifter begränsar sig till sådana uppgifter som utgör statshemligheter. Begreppet statshemlighet är definierat i § 93 StGB som har följande lydelse (övers. här):

1. Statshemligheter är fakta, föremål eller kunskap, som bara är tillgängliga för en begränsad personkrets och som måste hållas hemliga för främmande makt för att förhindra fara för ett allvarligt men för Förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet.

2. ---

Med fakta ("Tatsachen") avses alla i tid och rum bestämda, förflutna eller nutida, händelser eller tillstånd. Begreppet omfattar både yttre och inre tilldragelser, förlopp eller processer, t.ex. åsikter, avsikter, planer och en persons kännetecken eller egenskaper. Begreppet föremål ("Gegenstände") avser alla typer av fysiska föremål, så länge de förkroppsligar ett innehåll som ska hållas hemligt (t.ex. avbildningar, modeller, skrift och tecken). Med kunskap ("Erkenntnis") menas här tankeinhåll eller intellektuell verksamhet, såsom vetenskapliga insikter, uppfinningar eller upptäckter, forskningsresultat samt politiska, underrättelse- eller försvars-

relaterade analyser och prognoser. Tankeinnehållet behöver inte ha nedtecknats.<sup>11</sup>

Uppgifter som härrör från öppna källor kan konstituera en statshemlighet ("Mosaikgeheimnis").<sup>12</sup>

Röjande av statshemligheter kan enligt § 94 StGB utgöra landsförräderi. Bestämmelsen har följande lydelse:

1. Den som i fråga om en statshemlighet
  - (i) avslöjar den för en främmande makt, eller företrädare för sådan makt, eller
  - (ii) i annat fall gör den tillgänglig för någon obehörig eller offentliggör den, för att skada Förbundsrepubliken Tyskland eller gynna en främmande makt,
    - och därigenom framkallar fara för en allvarlig skada för Förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet, döms till fängelse i minst ett år.
2. I särskilt allvarliga fall döms till fängelse på livstid eller i minst fem år. Ett särskilt allvarligt fall föreligger vanligen, om gärningsmannen
  - (i) har missbrukat en ansvarsfull ställning, som särskilt ålagt honom eller henne att skydda statshemligheter, eller
  - (ii) genom gärningen vållar en särskilt allvarlig skada för Förbundsrepubliken Tysklands yttre säkerhet.

Straffbestämmelsen omfattar röjande till främmande makt, eller annat tillgängliggörande för obehörig, av uppgifter, statshemligheter. I det första fallet krävs inte att gärningsmannen åsyftat någon särskild effekt för Tyskland eller mottagande stat, men väl enligt första stycket andra punkten (skada eller gynnande).

I båda fallen krävs för straffansvar att röjandet eller tillgängliggörandet framkallar fara för allvarlig skada för Tysklands yttre säkerhet. Detta innefattar ett krav på konkret fara. Så är fallet om uppkomsten av en skada är så näraliggande att det närmast är tillfälligheter som avgör att den inte förverkligas.<sup>13</sup>

I andra stycket finns en särskild bestämmelse för grova fall av landsförräderi. Ett sådant fall föreligger om särskilt allvarlig skada för Tysklands säkerhet har vållats, dvs. effekten inträtt.

Det utgör också i vissa fall ett brott att anskaffa statshemligheter. Detta framgår av § 96 StGB (landsförrädiskt spioneri – anskaffande/utforskande av statshemligheter; "Landesverräterische

---

<sup>11</sup> Kindhäuser, U., m.fl., Strafgesetzbuch, Band 1, 2. Auflage, 2005, s. 2420 f (cit. Kindhäuser).

<sup>12</sup> Kindhäuser, s. 2423 f.

<sup>13</sup> Kindhäuser, s. 2445.



Ausspähung; Auskundschaften von Staatsgeheimnissen”), som lyder:

1. Den som anskaffar en statshemlighet, för att avslöja den (§ 94), döms till fängelse i lägst ett och högst tio år.
2. - - -

Denna bestämmelse omfattar bl.a. förvärv, tilltvingande eller stöld, fotografering eller excerpering av statshemligheter. Vidare omfattas sammanställande av sådant material för vidarebefordran till en hemlig underrättelsetjänst.

Den aktuella delen av StGB innehåller också två bestämmelser som straffbelägger att i visst fall bistå främmande underrättelsetjänst. Brottsbeteckningarna är landsförrädisk agentverksamhet (”Landesverräterische Agententätigkeit”) och verksamhet som agent för en underrättelsetjänst (”Geheimdienstliche Agententätigkeit”). Bestämmelserna finns i §§ 98 och 99 och har följande lydelse:

#### § 98

(1) Den som

1. för en främmande makt bedriver verksamhet som är inriktad på att anskaffa eller meddela statshemligheter, eller
2. för en främmande makt eller dess företrädare förklarar sig beredd att utföra sådan verksamhet

döms till fängelse i högst fem år eller till böter, om inte gärningen är straffbelagd enligt § 94 eller § 96 första stycket. I särskilt allvarliga fall döms till fängelse i lägst ett och högst tio år, varvid § 94 andra stycket andra meningen första punkten ska tillämpas.

(2) - - -”

#### § 99

(1) Den som

1. för en främmande underrättelsetjänsts räkning deltar i underrättelseverksamhet riktad mot Förbundsrepubliken Tyskland som avser meddelande eller överlämnande av fakta, föremål eller kunskap, eller
2. ställer sig till främmande underrättelseverksamhets förfogande för sådan verksamhet,

döms, om inte gärningen utgör brott enligt § 94, 96.1, 97a eller 97b jämförd med § 94 eller § 96.1, till böter eller fängelse i högst fem år.

(2) - - -

Den gärning som omfattas av § 99 första stycket 1 avser *verksamhet*, vilket kräver aktiv handling av gärningsmannen. Det krävs där-  
emot inte att verksamheten hunnit få viss omfattning, om

gärningsmannens avsikt är att den ska bestå någon tid. Det innebär att en brottslig gärning kan begås redan den första dagen av verksamheten.

Bestämmelsen omfattar både fall där gärningsmannen fått ett uppdrag från en främmande underrättelsetjänst och där gärningsmannen erbjuder den främmande underrättelsetjänsten att få tillgång till en statshemlighet som redan anskaffats.

Det framgår av bestämmelsens ordalydelse att ansvar för fullbordat brott inträder inte bara när en hemlighet har anskaffats. Verksamheten ska vara inriktad på att anskaffa eller meddela statshemligheter. Ansvar kan därför aktualiseras för varje åtgärd som visar en sådan handlingsinriktning, t.ex. efterforskning av platser där statshemligheter finns eller av åtkomstmöjligheter såsom anskaffande av nycklar eller koder.<sup>14</sup>

Bestämmelsen i första stycket 2 är av stämplingskaraktär. Den avser det fall att någon ställer sig till förfogande för landsförrädisk agentverksamhet, vilket i sammanhanget betyder utförande av sådan gärning som avses i första stycket 1. Handlingen är straffbar bara om gärningsmannen avser att ställa sig till förfogande för verksamhet som utgör brott i gärningsmannaskap. Hjälpverksamhet ("Hilfsdienst") omfattas inte av denna bestämmelse.

Bestämmelsen omfattar vad som kan vara uppbyggnad eller drivande av ett agentnätverk. Det är inte tillräckligt för ansvar att en person som i och för sig har kännedom om statshemligheter upptar eller underhåller umgänge med personer som tillhör en främmande underrättelsetjänst. Vad som faller inom ramen för normalt umgänge människor emellan ska alltså inte leda till straffansvar enligt denna bestämmelse.

Till skillnad från § 98 är det enligt § 99 inte endast statens säkerhet i utrikes- och säkerhetspolitiska hänseenden som är angreppsobjekt. Bestämmelsen omfattar även vittomfattande allmänna intressen, även uppgifter som rör teknik, näringsliv eller vetenskap/forskning eller annan information av underrättelsevärde. Bestämmelsen rör skydd för information som intresserar en främmande underrättelsetjänst. Det är den verksamhet som går ut på hemligt anskaffande av information som är straffbar i sig, dvs. dolt inhämtande, meddelande eller överlämnande av information.<sup>15</sup>

Gärningen utgörs alltså av att handla som agent för underrättelsetjänst. Det handlar om verksamhet vars yttringar motsvarar vad

---

<sup>14</sup> Kindhäuser, s. 2491.

<sup>15</sup> Kindhäuser, s. 2501.

som är kännetecknande för agents och andra hjälppersoners arbete, nämligen hemlighållande och konspiratoriska metoder. Det är dock inte någon tvingande förutsättning för straffansvar att hemliga och konspiratoriska metoder använts.

Under bestämmelsens tillämpningsområde faller alla konspiratoriska och hemliga tillvägagångssätt av personer som genom överenskommelse eller kontraktliknande åtaganden förbundit sig att anskaffa underrättelser. Bestämmelsen omfattar även personer som är agenter på prov eller under upplärning.

Till konspiratoriskt handlande eller konspiratoriska åtgärder hör vissa typer av inledande kontakter och försök att knyta potentiella agenter till sig, efterföljande åtaganden, uppbärande av ersättning mot kvitton eller räkningar som ger sken av legitim verksamhet, användning av täcknamn, innehav av förfalskade identitetshandlingar, att gärningsmannen lever under en uppbyggd levnadshistoria, dolda och säkrade möten med instruktörer och agentdrivande officerare, användning av synlig eller osynlig hemlig skrift, kommunikering med hjälp av kurirer, s.k. döda brevlådor eller ”agentradio”, användning av speciella kameror och film, särskilt anpassade gömslen för förvaring och avlämning, särskilt anpassade transportbehållare samt innehav av handlingar och pengar för eventuell flykt.<sup>16</sup>

Den gärning som omfattas av § 99 första stycket 2, dvs. att förklara sig beredd eller att åta sig att verka som agent för en hemlig underrättelsetjänst, omfattar de situationer där gärningsmannen i förhållande till främmande makts underrättelsetjänst på allvar förklarar sig beredd att verka som agent. Detta kan ske uttryckligen eller genom konkludent handlande. Det är alltså bara allvarligt menade åtaganden som omfattas av straffbestämmelsen.<sup>17</sup>

#### 4.6.4 USA

Bestämmelser om spioneri och liknande brottsliga handlingar finns i ”*The Code of Laws of the United States of America*” (United States Code; U.S.C.). U.S.C. är en samling av allmänna och permanenta federala lagar i USA. Bestämmelser om bl.a. spioneri (”espionage and censorship”) finns i vol. 18, del 1, kapitel 37. Ytterligare

---

<sup>16</sup> Kindhäuser, s. 2508.

<sup>17</sup> Kindhäuser, s. 2511.

bestämmelser av intresse finns i kapitel 45 som handlar om utländska förbindelser.

Flera av de bestämmelser som rör spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet är synnerligen omfattande och detaljerade. De härrör också i betydande utsträckning från tiden för första världskriget och upptar företeelser och anger föremål för den brottsliga gärningen som inte numera framstår som helt adekvata. Bestämmelserna har beskyllts för att vara vaga och föga vägledande för bestämning av det straffbara området. Av dessa skäl återges inte bestämmelserna i sin helhet i det följande utan redovisningen utgörs i stället av en kortfattad beskrivning av deras innehåll.

I 18 U.S.C. § 793 finns en straffbestämmelse som gäller insamling, överföring eller förlust av information som rör försvaret. Genom bestämmelsen straffbeläggs olika åtgärder för att anskaffa uppgifter om det nationella försvaret i syfte att använda uppgifterna till nackdel för USA eller till fördel för främmande makt, eller där gärningsmannen har skälig anledning att anta att de kommer att användas på ett sådant sätt. Bestämmelsen omfattar till exempel att bereda sig tillträde till platser eller fartyg eller på annat sätt anskaffa information om olika militära anläggningar eller beväpning. Vidare omfattas bl.a. kopiering eller framställning av skisser, fotografier, ritningar eller kartor, och att motta eller anskaffa kodböcker, modeller eller anteckningar om sådant som har med försvaret att göra.

Det utgör också en brottslig handling att uppsåtligen – oavsett om innehavet varit lovligt eller olovligt – röja uppgifter, eller föremål som innehåller uppgifter, av nu nämnt slag, om innehavaren av uppgifterna har skälig anledning anta att uppgifterna kommer att användas till nackdel för USA eller till förmån för en främmande stat. Straffansvaret omfattar också att, om samma men kan inträda, uppsåtligen inneha sådana föremål och att underlåta att på order återlämna dem.

Det är slutligen i vissa fall brottsligt att avlägsna föremål som rör det nationella försvaret från deras rätta förvaringsplats, nämligen om det sker av grov oaktsamhet, eller att med vetskap om att föremålet avlägsnats, förstörts eller liknande underlåter att vidta åtgärder för att tillkännage detta för överordnad.

18 U.S.C. § 793 anger inte någon särskild mottagare av uppgifterna som förutsättning för straffansvar. Genom 18 U.S.C. § 794 straffbeläggs anskaffande eller överlämnande av uppgifter om försvaret för att hjälpa en utländsk regering. Brottet utgörs av att i

fråga om föremål eller uppgifter som rör det nationella försvaret och med det syfte eller den misstanke som nämnts ovan, överlämna eller på annat sätt röja uppgifter för en främmande regering (stat) eller politisk gruppering i en främmande stat, eller annars till företrädare, agent eller invånare i sådan stat. Under vissa förutsättningar kan brottet medföra dödsstraff, t.ex. om uppgifterna rör kärnvapen, militära rymdfarkoster, andra medel för försvar eller motangrepp avseende storskaliga attacker, krigsplanläggning eller omfattande delar av försvarsstrategier.

Dessa båda bestämmelser har gällt uppgifter och föremål som rör USA:s försvar. I 18 U.S.C. § 798 finns en straffbestämmelse som gäller avslöjande av hemliga uppgifter där tillämpningsområdet är vidare.

Den straffbara handlingen omfattar att för obehörig person röja, t.ex. genom ett överlämnande, eller att publicera hemlig information. Föremålet för avslöjandet är bl.a. koder, chiffer, eller anordningar som används för kryptering eller uppgifter om USA:s kommunikationsövervakning.

Straffansvaret omfattar också all användning av hemlig information som är skadlig för USA:s säkerhet eller till fördel för en främmande regering och till förfång för USA.

I subjektivt hänseende krävs att röjandet/offentliggörandet sker "knowingly and willfully" (medvetet och avsiktligt).

Bestämmelsen avser alltså olika former av förfoganden över hemlig information. Vad som avses med sådan information definieras i bestämmelsen. Det handlar om information i fråga om vilken behörig myndighet angett att spridningen av den ska vara begränsad ("limited or restricted").

En ytterligare bestämmelse av intresse när det gäller annan underrättelseverksamhet än regelrätt spioneri eller stadier av underrättelseverksamhet där det inte är (vare sig på förhand eller efteråt) möjligt att visa att förutsättningarna för ansvar enligt t.ex. § 793 eller § 794 är uppfyllda är 18 U.S.C. § 951. Bestämmelsen finns i kapitel 45 i U.S. Code, som handlar om utländska förbindelser ("foreign relations").

Denna bestämmelse straffbelägger underlåtenhet att för USA:s justitieminister (Attorney General) anmäla verksamhet i USA som företrädare, agent, för en annan stat. Detta gäller dock inte personer som tjänstgör som diplomatisk eller konsulär tjänsteman eller attaché. Med "agent/företrädare för främmande stat" avses enligt

bestämmelsen en enskild person som gått med på att verka i USA under en främmande regerings anvisningar eller kontroll.

Denna bestämmelse har tillämpats i fråga om utländska agenter som i USA spionerat på irakiska dissidenter. Den tillämpades också vid ingripande mot det internationellt uppmärksammade och synbarligen i samhället väl integrerade nätverk av ryska agenter som avslöjades i USA under år 2010.

De nu redovisade bestämmelserna har tilldragit sig viss kritik bl.a. för att de inte i tillräcklig utsträckning beaktar modern under rättelseverksamhet. Bestämmelserna har varit föremål för diskussion i kongressens båda kammare. Diskussionen, och på senare tid inträffade förhållanden, har lett till att förslag lagts fram om en ändring av 18 U.S.C. § 798. Förslaget går ut på att inte bara sådan användning av hemlig information som kan vara till skada för USA eller fördel för främmande stat ska omfattas utan också om användningen är till fördel för ett transnationellt hot ("transnational threat"). Med detta avses varje transnationell verksamhet, inbegripet internationell terrorism, narkotikasmuggling, spridning av massförstörelsevapen och organiserad brottslighet, som hotar USA:s säkerhet. Vidare föreslås att angreppsobjekt ska vara hemliga uppgifter om USA:s användning av mänskliga informationskällor ("human intelligence activities") samt om källors och informatörers identitet.

#### 4.7 Sammanfattande reflektioner

Samtliga utländska stater vars strafflagstiftning vi har undersökt innehåller bestämmelser om spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet. Bestämmelserna skiljer sig åt från land till land både vad gäller lagtekniska lösningar, skyddsföremål och tillämpningsområdet i övrigt. Gemensamt för de flesta länder är att det är rikets säkerhet som skyddas av straffbestämmelserna. I vissa länder har bestämmelserna ett vidare tillämpningsområde så att också andra intressen än rikets säkerhet i traditionell mening omfattas. Dessa intressen är mer eller mindre tydligt uttryckta i lagstiftningen. Längst i detta avseende får den norska lagstiftningen (som ännu inte trätt ikraft) anses gå med sina grundläggande nationella intressen som skyddsföremål. Också den finska strafflagen anger ganska utförligt vad som skyddas av bestämmelserna. Vissa andra länder anger emellertid bara skyddsföremålet som stats- eller sam-

hällsintressen (Danmark), statens eller allierades intressen (Nederländerna) eller uppgifter som kan skada landet i fråga (Polen). Det finns flera exempel på att de uppgifter som skyddas ska vara hemliga. Det är dock inte alltid som detta kräver någon formell ”klassificering” av uppgiften för att den ska utgöra en hemlighet. Det framgår klart av vissa länders lagbestämmelser att de skyddar även uppgifter som hämtas från öppna källor.

Det finns också viss variation när det gäller vad som skyddas, dvs. uppgifter, föremål, platser och så vidare. Mest preciserad i detta avseende får lagstiftningen i USA anses vara.

Det uppgifterna ska skyddas mot är framför allt att de röjs för en främmande stat. I vissa fall omfattas också andra obehöriga mottagare, t.ex. terroristorganisationer.

Det är alltså främst den egna statens intressen som skyddas. Vilka dessa är och hur de anges i lagstiftningen varierar som framgått. Det är bara i begränsad omfattning som lagstiftningen visar att olovlig underrättelseverksamhet som bedrivs i samband med internationella uppdrag kan leda till straffansvar.

Flera, men inte alla, staters lagstiftning innehåller någon form av skaderekvisit. Med möjligtvis något undantag innebär dessa rekvisit att redan faran för skada på det skyddade intresset kan föranleda ansvar för spioneri eller motsvarande.

I några länder, f.f.a. Danmark, Finland och Tyskland, finns straffbestämmelser som omfattar olika former av medverkan i en främmande underrättelsetjänsts verksamhet. I vissa fall kan redan det att erbjuda sig att arbeta för en sådan tjänst föranleda straffansvar, dvs. några åtgärder för att anskaffa uppgifter behöver inte ha vidtagits. Också USA har lagstiftning som kan ges ett sådant tillämpningsområde (18 U.S.C. § 951).

Undersökningen har visat att det sällan finns någon mer omfattande rättspraxis som kan visa hur bestämmelserna kommit att tillämpas i praktiken. I den mån förarbeten alls finns att tillgå är dessa ofta tämligen vaga och ger ringa hjälp för förståelsen av gällande straffbestämmelser. Dessa är inte heller sällan tillkomna i en tid då andra hot gjorde sig gällande och spioneriobjekten såg annorlunda ut än vad som är fallet i dag. Detta har också lett till att vissa länder sett över sin lagstiftning eller överväger att göra det.

Avslutningsvis ska nämnas att det i flera av de länder som undersökts – av vilka några inte redovisats i betänkandet – också finns andra bestämmelser som reglerar tillgången till eller användningen av uppgifter i offentlig verksamhet. Dessa vittnar om en

annan syn på handlingsoffentlighet m.m. än som präglar vår lagstiftning, vilket man bör ha i åtanke när man försöker dra slutsatser av den utländska lagstiftningen och i vad mån där träffade val bör tjäna som förebild för den svenska lagstiftningen.

När man granskar utländsk lagstiftning på detta område och kommentarer till den i olika källor stöter man ofta på referenser till industri- och annat ekonomiskt spionage. Sådan lagstiftning har emellertid utelämnats här. En redogörelse för några länders lagstiftning på det området finns bl.a. i betänkandet Förstärkt skydd för företagshemligheter (SOU 2008:63).



## 5 Spioneribestämmelsen

### 5.1 Inledning

Vår huvuduppgift är att analysera om den nuvarande lagstiftningen är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet mot svenska intressen. Vid en sådan analys är spioneribestämmelsen och dess tillämpningsområde av central betydelse. I direktiven framhålls frågan om behovet av förändringar av spioneribestämmelsen och särskilt av det s.k. men-rekvisitet. Det rekvisitet innefattar en begränsning av straffansvaret till uppgifter om sådana förhållanden som det kan vara skadligt för rikets säkerhet att främmande makt får kännedom om.

Det har ifrågasatts om men-rekvisitet innebär en lämplig avgränsning av spioneribestämmelsens tillämpningsområde, särskilt med tanke på samhällsutvecklingen och att främmande makts underrättelseverksamhet alltmer inriktar sig mot forskning och utveckling inom civila områden. Om uppgifterna inte är hänförliga till förhållanden av direkt betydelse för rikets säkerhet kan men-rekvisitet innebära att förfarandet faller utanför det straffbara området (dir. sid. 5).

I följande avsnitt redovisar vi våra överväganden när det gäller spioneribestämmelsens tillämpningsområde och ett eventuellt förändringsbehov. Bland annat behandlas frågan vad som avses med rikets säkerhet och vilken betydelse samhällsutvecklingen har i sammanhanget. Inledningsvis lämnas en kortfattad redogörelse för innehållet i gällande rätt. För en mer utförlig redovisning hänvisas till kapitel 3.

## 5.2 Gällande rätt

### 5.2.1 Den straffrättsliga regleringen

#### Spioneribestämmelsen

Enligt 19 kap. 5 § brottsbalken ska den som, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller inte, dömas för *spioneri* till fängelse i högst sex år. Detsamma gäller, om någon i syfte som nu sagts obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

Är brottet grovt kan enligt 6 § dömas till ansvar för *grovt spioneri* till fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne.

Försök, förberedelse och stämpling till spioneri och grovt spioneri liksom underlåtenhet att avslöja sådana brott är straffbart.

Spioneri utgör enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) tryck- resp. yttrandefrihetsbrott (se 7 kap. 4–5 §§ TF resp. 5 kap. 1 § YGL). Ansvar för spioneri kan alltså inträda även i de fall gärningen begåtts i ett grundlagsskyddat medium, t.ex. i en tryckt skrift eller i ett radioprogram. Även i dessa fall är försök, förberedelse och stämpling straffbart. Beträffande spioneri saknas en stor del av det skydd som dessa grundlagar innebär för meddelare och andra som medverkar till en framställning. Till exempel finns varken meddelarfrihet eller anonymitetskydd i dessa fall (se 3 kap. 3 § andra stycket 3 och 7 kap. 3 § första stycket 1 TF resp. 2 kap. 3 § andra stycket 3 och 5 kap. 3 § första stycket 1 YGL).

## Andra relevanta straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken

Den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller annars för rikets säkerhet kan enligt 19 kap. 7 § brottsbalken dömas för *obehörig befattning med hemlig uppgift*. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt kan enligt 8 § dömas för *grov obehörig befattning med hemlig uppgift* till fängelse i högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betröts honom eller henne.

Den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i 7 § kan enligt 9 § dömas för *vårdslöshet med hemlig uppgift* till böter eller fängelse i högst sex månader, eller om riket var i krig, till böter eller fängelse i högst två år.

## Tjänstefel och brott mot tystnadsplikt

Om en uppgiftshantering har samband med myndighetsutövning kan straffansvar för tjänstefel aktualiseras. I 20 kap. 1 § brottsbalken anges att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften ska dömas för *tjänstefel* till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar. Om brottet har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt kan enligt paragrafens andra stycke dömas för *grovt tjänstefel* till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande. Bestämmelsen om

tjänstefel ska inte tillämpas om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse.

Röjer någon uppgift som han är skyldig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken dömas till ansvar för *brott mot tystnadsplik* till böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen har skett av oaktsamhet döms till böter. I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Om gärningen är särskilt straffbelagd ska bestämmelsen i 20 kap. 3 § brottsbalken inte tillämpas.

### Vissa brott i 4 kap. brottsbalken

I 4 kap. brottsbalken straffbeläggs bl.a. att olovligen bereda sig tillgång till olika former av meddelanden. Dessa bestämmelser är tillämpliga också om gärningen begås av en främmande makt eller för dess räkning.

Enligt 4 kap. 8 § brottsbalken gör den som olovligen bereder sig tillgång till ett meddelande, som ett post- eller telebefordringsföretag förmedlar som postförsändelse eller i ett elektroniskt kommunikationsnät, sig skyldig till *brytande av post- eller telehemlighet*. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. Den som i annat fall olovligen bryter brev eller telegram eller bereder sig tillgång till något som förvaras tillslutet kan enligt 9 § dömas för *intrång i förvar* till böter eller fängelse i högst två år. Är det fråga om olovlig avlyssning eller inspelning av tal eller samtal kan en tillämpning av straffbestämmelsen i 9 a § eventuellt aktualiseras. Där föreskrivs under vissa förutsättningar straffansvar för *olovlig avlyssning*. Även för detta brott är straffskalan böter eller fängelse i två år.

Om någon anbringat tekniskt hjälpmedel med uppsåt att utföra brott enligt 8 § eller 9 a § kan enligt 9 b § dömas för *förberedelse* till sådant brott. Stadgandet utgör ett komplement till bestämmelserna i 8 § och 9 a § och syftar bl.a. till att underlätta offrets och åklagarens bevisbörda.<sup>1</sup> Slutligen kan nämnas att det i 9 c § anges bl.a. att den som i annat fall än som sägs i 8 och 9 §§ olovligen bereder sig

---

<sup>1</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zeteo december 2012], kommentaren till 4 kap. 9 b § brottsbalken.

tillgång till en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling kan dömas för *dataintrång* till böter eller fängelse i högst två år.

### Lagen om skydd för företagshemligheter

I lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter finns bestämmelser om bl.a. straffansvar för företagsspioneri och olovlig befattning med företagshemlighet.

Med företagshemlighet avses sådan information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse som näringsidkaren håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för honom i konkurrenshänseende (1 §). Med information förstås både sådana uppgifter som har dokumenterats i någon form, inbegripet ritningar, modeller och andra liknande tekniska förebilder, och enskilda personers kännedom om ett visst förhållande, även om det inte har dokumenterats på något särskilt sätt.

Enligt 3 § ska den som med uppsåt olovligen bereder sig tillgång till en företagshemlighet dömas för *företagsspioneri* till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst sex år. Vid bedömande huruvida brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada. Om samma gärning är belagd med strängare straff i brottsbalken ska inte dömas till straffansvar. Även försök eller förberedelse till företagsspioneri är straffbelagt.

I 4 § förskrivs att den som anskaffar en företagshemlighet med vetskap om att den som tillhandahåller hemligheten eller någon före honom har berett sig tillgång till denna genom företagsspioneri ska dömas för *olovlig befattning med företagshemlighet* till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Till ansvar ska dock inte dömas, om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken.

## 5.2.2 Något om tvångsmedelsanvändning vid misstanke om brott

### Rättegångsbalkens regler om tvångsmedel

Under en förundersökning får straffprocessuella tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken användas. För nu aktuella brott är de s.k. hemliga tvångsmedlen av särskilt intresse, dvs. tvångsmedel som förutsätts äga rum i hemlighet. Hemliga tvångsmedel utgörs av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och kvarhållande av försändelse (postkontroll). För en närmare beskrivning av de olika tvångsmedlen, se nedan avsnitt 7.7.2.

### Lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott

I lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott (2008 års utredningslag) finns tilläggs- och undantagsbestämmelser till tvångsmedelsregleringen i rättegångsbalken som innebär en utvidgad möjlighet att använda beslag, kvarhållande av försändelse, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning. Lagen är tillämplig vid förundersökning angående vissa brott som har ansetts särskilt allvarliga för landets säkerhet. Bland annat omfattas vissa brott mot rikets säkerhet, däribland spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och grovt sådant brott samt olovlig underrättelseverksamhet. För en närmare beskrivning av lagens innehåll, se nedan avsnitt 7.7.2.

### Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Som angetts ovan ska straffprocessuella tvångsmedel normalt vidtas inom ramen för en förundersökning. Enligt särskilda bestämmelser kan dock hemliga tvångsmedel användas även utanför en förundersökning i samband med underrättelseverksamhet. Sådana möjligheter följer bl.a. av bestämmelser i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen).

Lagen reglerar möjligheten att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och postkontroll för att förhindra brott. Tvångsmedel enligt lagen får användas om det med hänsyn till omständigheterna finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa i lagen angivna brott, däribland spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och grov olovlig underrättelseverksamhet. Tvångsmedlet måste dessutom vara av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslighet som lagen omfattar och skälen för åtgärden måste uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som tillståndet avser eller för något annat motstående intresse.

För en närmare beskrivning av lagens innehåll, se nedan avsnitt 7.7.2.

### 5.2.3 Vissa andra sanktioner

En gärning som innefattar en obehörig informationshantering kan medföra andra än straffrättsliga konsekvenser för den enskilde. Förutom att gärningen kan grunda skadeståndsskyldighet kan olika arbetsrättsliga sanktioner aktualiseras om förfarandet har samband med en anställning. Ytterst kan det bli fråga om uppsägning enligt 7 § lagen (1982:80) om anställningsskydd. För offentliganställda finns därutöver bestämmelser om disciplinansvar. Enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) kan en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelsen. Om felet med hänsyn till samtliga omständigheter är att anse som ringa får någon påföljd inte meddelas. Disciplinpåföljd är varning och löneavdrag (15 § LOA).

## 5.3 Pågående översyn av lagen om skydd för företagshemligheter

En annan utredning, Utredningen om skyddet för företagshemligheter, har haft i uppdrag att göra en översyn av lagen om skydd för företagshemligheter. Utredningen redovisade i juni 2008 resultatet

av sitt arbete i betänkandet Förstärkt skydd för företagshemligheter (SOU 2008:63).

Utredningen tillsattes bl.a. mot bakgrund av den kritik som följde efter den s.k. Ericsson-domen<sup>2</sup> och som innebar att lagen inte ger ett tillräckligt skydd mot att anställda utnyttjar eller röjer företagshemligheter. I domen friades en anställd vid företaget Ericsson från straffansvar eftersom de dokument med företagshemligheter som han hade lämnat ut var sådana som han hade haft tillgång till för att utföra sina arbetsuppgifter. Han hade inte, som lagen föreskriver, olovligen berett sig tillgång till informationen i fråga.

Utredningen har föreslagit att en ny straffbestämmelse införs i lagen som innebär att straffansvaret utvidgas till att även omfatta vissa obehöriga röjanden och utnyttjanden av företagshemligheter som görs av personer med lovlig tillgång till hemligheten. Förslagen redovisas närmare i avsnitt 3.4.3.

Förslagen har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

## 5.4 Överväganden och förslag

### 5.4.1 Spioneribestämmelsen syftar till att skydda rikets säkerhet mot angrepp av en främmande makt

**Vår bedömning:** Spioneribestämmelsen är avsedd att skydda rikets säkerhet. Tillämpningsområdet är begränsat till angrepp på rikets säkerhet som främmande makt står bakom. Med rikets säkerhet avses skyddet för statens oberoende (i betydelsen självständighet och suveränitet) och bestånd (inklusive funktion). Rikets säkerhet är ett skyddsintresse av uppenbart stor betydelse och måste omges av en effektiv och ändamålsenlig strafflagstiftning.

#### Spioneribestämmelsens skyddsintresse är rikets säkerhet

Bakom varje straffbestämmelse ska det finnas ett legitimt och konkretiserat skyddsintresse som berättigar en kriminalisering av förfaranden som på ett påtagligt sätt kan hota intresset. Skyddsintresset är avgörande för straffbestämmelsens utformning och för

---

<sup>2</sup> Svea hovrätts dom den 20 oktober 2003 mål B 5221-03.



bedömningen av hur långt kriminaliseringen bör sträcka sig. I allmänhet kan sägas att ett skyddsintresse som värderas särskilt högt motiverar en mer omfattande kriminalisering, i syfte att skydda det från angrepp.

Av förarbetena till spioneribestämmelsen framgår att den syftar till att skydda rikets säkerhet. Med andra ord är det bärande skyddsintresset rikets säkerhet.<sup>3</sup> Vi ser det inte som vår uppgift att ändra på det förhållandet. I stället har vi fokuserat på frågan om strafflagstiftningen utgör ett ändamålsenligt och effektivt skydd för rikets säkerhet. Det innebär inte att vi har bortsett från *andra* legitima skyddsintressen än rikets säkerhet som kan vara i behov av ett förändrat straffskydd. I den mån vi har bedömt att det omfattas av vårt uppdrag har vi i sådana fall övervägt vilka förändringar av strafflagstiftningen som kan vara motiverade med hänsyn till det skyddsintresset (se bl.a. avsnitten 6.6 och 8.5.2).

I vissa fall kräver ett skyddsintresse ingen närmare förklaring och ett utpekande av det bidrar till att klargöra straffbestämmelsens tillämpningsområde. Till exempel är det när det gäller straffbestämmelsen för mord, vars skyddsintresse är mänskligt liv, varken särskilt problematiskt att fastställa innebörden av det definierade skyddsintresset eller att beskriva de förfaranden som kan träffas av straffbestämmelsen. Det har dock visat sig vara betydligt svårare att ange vad som avses med begreppet rikets säkerhet. Utan en klar innebörd av skyddsintresset är det svårt att fastställa vad som utgör en kränkning av detsamma och därmed att ange gränserna för spioneribestämmelsens tillämpningsområde.

### Närmare om skyddsintressets innebörd och betydelse

Från språklig synvinkel är rikets säkerhet detsamma som åtgärder som vidtas för att förebygga och hantera faror mot staten. Det är således fråga om att avvärja hot mot staten, eller annorlunda uttryckt att bevara Sverige. I enlighet med ordens innebörd framgår av förarbetena till spioneribestämmelsen att begreppet rikets säkerhet tar sikte på statens oberoende och bestånd (se bl.a. NJA II 1981 s. 685).

I prop. 2008/09:140, Ett användbart försvar, har regeringen angett att säkerhet är ett vidare begrepp än skydd av det egna fysiska territoriet och att Sveriges säkerhetspolitik ytterst syftar till

<sup>3</sup> Se bl.a. NJA II 1981 s. 697 f.

att garantera landets oberoende och självständighet. I propositionen framhålls betydelsen av hävdandet av Sveriges suveränitet, vilket innebär att Sverige ska kunna utöva den exklusiva frihet som Sverige har, under det folkrättsliga regelverket, för att på det egna territoriet självständigt utöva statens funktioner, såväl vad avser statens inre liv som yttre förbindelser (a. prop. s. 14 och s. 35).

Vår slutsats är att spioneribestämmelsen är avsedd att skydda statens oberoende, självständighet, suveränitet, och bestånd. Med andra ord kan det som är skyddsvärt vid tillämpningen av spioneribestämmelsen sägas omfatta Sveriges integritet (dvs. vår rätt till okränkta landgränser), rikets oberoende (dvs. vårt självstyre och fulla självbestämmanderätt) och fortbestånd (dvs. den fortsatta existensen av Sverige som fungerande nation) samt dess demokratiska statsskick (dvs. fortsatt folkmacht). Av betydelse för rikets säkerhet kan vara förhållanden hänförliga till både den inre och den yttre säkerheten.<sup>4</sup> Den yttre säkerheten syftar i allmänhet på det nationella oberoendet och den inre säkerheten på en stats inre sammanhållning, samhällsordning samt vitala politiska och ekonomiska funktioner.<sup>5</sup>

Den allvarligaste kränkningen av skyddsintresset utgörs av en förlust av de förhållanden/funktioner som nu har redogjorts för. Utan möjlighet att fatta egna beslut i en demokratisk ordning, att hävda våra landgränser och att upprätthålla grundläggande samhällsfunktioner kan Sverige sägas ha förlorat sitt oberoende och sin existens. De yttersta hoten mot rikets säkerhet utgörs med andra ord av åtgärder som på ett eller annat sätt innebär att Sveriges demokratiskt valda regering förlorar kontrollen över landet och att Sverige kollapsar som nation.<sup>6</sup> Ytterst har spioneribestämmelsen till syfte att undvika ett sådant scenario. Det innebär att spioneribestämmelsen i första hand ska träffa förfaranden som på något sätt och i värsta fall skulle kunna bidra till att en främmande makt med framgång kan åstadkomma ett sådant resultat.

Spioneribestämmelsens skyddsintresse är av uppenbart stor vikt. I den mån det är möjligt att rangordna olika skyddsintressen anses det, tillsammans med mänskligt liv, utgöra det högsta värdet. Skyddsintressets särskilda vikt medför att höga krav måste ställas när det gäller en effektiv och ändamålsenlig strafflagstiftning. Det är viktigt att det finns goda möjligheter att förhindra att skada upp-

---

<sup>4</sup> Jfr prop. 1995/96:129 s. 22 f och SOU 1975:75 s. 203.

<sup>5</sup> Enligt bl.a. Nationalencyklopedin, internetupplagan.

<sup>6</sup> Jfr 19 kap. 1 § brottsbalken.

står och att lagstiftningen fångar upp straffvärda förfaranden som på ett påtagligt sätt kan hota rikets säkerhet.

### **En främmande makt ska stå bakom hotet**

Hot mot rikets säkerhet kan komma från flera håll. Inte sällan anges till exempel att den organiserade brottsligheten och en ökad risk för terroristattentat utgör allvarliga hot mot Sveriges säkerhet genom att de kan äventyra vårt demokratiska statsskick och grundläggande samhällsfunktioner. Spioneribestämmelsen tar dock enbart sikte på sådana hot mot rikets säkerhet som en främmande makt representerar (dvs. ett yttre hot). I våra direktiv anges att vår uppgift är att överväga skyddet mot främmande makts underrättelseverksamhet. En viktig avgränsning både för spioneribestämmelsens tillämpningsområde och för vårt uppdrag är således att en främmande makt ska stå bakom hotet mot rikets säkerhet. Vi återkommer till frågan om vad som kan anses utgöra en främmande makt och vad som omfattas av det begreppet (se nedan avsnitt 5.4.4).

Traditionellt har spioneribestämmelsen ansetts tillämplig vid en hantering av känsliga uppgifter som kan minska Sveriges försvarsförmåga, eftersom krig har utgjort det naturliga hotet från främmande makts sida. Förhållandena har emellertid förändrats med tiden och i dag kan hotet se annorlunda ut. Till exempel kan det vara fråga om angrepp mot kommunikationssystem eller kritisk infrastruktur. Spioneribestämmelsen är alltså inte förbehållen förfaranden som kan innebära att en krigssituation uppstår. Det är dock en förutsättning att det är fråga om förfaranden som kan hota rikets säkerhet i ovan nämnd bemärkelse. Vi återkommer till frågan om samhällsutvecklingens betydelse i avsnitt 5.4.2 och behandlar frågan om men-rekvisitets innebörd under avsnitt 5.4.8.

### 5.4.2 Betydelsen av samhällsutvecklingen

**Vår bedömning:** Vilka förhållanden som är av betydelse för rikets säkerhet, vad som kan hota rikets säkerhet och vad som krävs för att avvärja hoten kan variera över tiden och beror på förhållandena vid tidpunkten för brottet. Vad som omfattas av spioneribestämmelsen bör därför bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen. Bland annat har utvecklingen inneburit ett mer komplext samhälle, vilket i sin tur har betydelse för vilka förhållanden som kan hänföras till det känsliga kunskapsområde som spioneribestämmelsen är avsedd att skydda.

Vi har ovan konstaterat att det skyddsintresse som bär upp spioneribestämmelsen är rikets säkerhet i betydelsen Sveriges oberoende och bestånd. Vi har också konstaterat att skyddsintresset utgör en utgångspunkt för våra överväganden om straffbestämmelsens utformning och ett eventuellt förändringsbehov.

Även utan att skyddsintresset eller innebörden av begreppet rikets säkerhet förändras kan det finnas skäl att anpassa straffbestämmelsens tillämpningsområde med hänsyn till samhällsutvecklingen. Samhället ser i dag annorlunda ut än det gjorde när spioneribestämmelsen tillkom och när den senaste översynen av straffbestämmelsen skedde. Visserligen kan det grundläggande hotet mot skyddsintresset i princip sägas vara oförändrat. Även i dag utgörs det av ett angrepp från en främmande makt riktat mot Sverige som kan hota rikets bestånd och/eller oberoende. Rikets säkerhet handlar fortfarande om att försvara Sverige och att avvärja hot mot landet. Däremot kan en främmande makts förmåga att angripa oss och dess medel för att genomföra ett angrepp sägas ha förändrats och därmed hotens karaktär. Också våra medel för att försvara oss och för att bevara Sveriges oberoende i förhållande till främmande makter har förändrats.

Även andra samhällsförändringar påverkar vad som har betydelse för rikets säkerhet. Bland annat har det internationella samarbetet ökat och vi samverkar allt mer med andra länder inom olika områden. Sambandet mellan Sverige och andra länder framgår tydligt i regeringens beskrivning av målet för det militära försvaret i propositionen med försvarspolitisk inriktning (prop. 2008/09:140). Där anges (s. 33 ff.) att målet för det militära försvaret är att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Det ska ske genom att

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,
- förebygga och hantera konflikter och krig samt
- skydda samhället och dess funktionalitet.

Enligt beskrivningen ska Försvarsmaktens uppgift vara bl.a. att försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet (se även budgetpropositionen för år 2013, prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6, s. 17).

Även utanför det försvarspolitiska området har vi ett omfattande samarbete med andra länder, bl.a. inom ramen för vårt medlemskap i EU. Ett ökat samarbete med andra länder bidrar till att minska betydelsen av gränser mellan olika länder och skapar ett ömsesidigt beroende. Det kan ha en fredsfrämjande effekt men även bidra till en ökad sårbarhet. En främmande makt som ingår i samarbetet kan som utgångspunkt antas utgöra ett mindre hot mot övriga staters intressen. Samarbetet kan också innebära att vi, vid ett angrepp, kan förvänta oss bistånd av andra länder. Motsvarande skyldighet kan emellertid uppkomma för Sverige om ett land som vi samarbetar med utsätts för angrepp. Ett angrepp som i första hand riktar sig mot ett annat land kan således vara av betydelse även för Sveriges säkerhet.

Det är inte bara vårt beroende av andra länder som har ökat med tiden. Vi är i dag mer beroende av olika samhällsfunktioner för att upprätthålla en fungerande vardag. Samhällsutvecklingen har också inneburit ett ökat antal kontaktytor. Antalet kommunikationssätt har ökat kraftigt liksom tillgången till information och takten i vilken den produceras och konsumeras.

Sammantaget kan utvecklingen sägas ha bidragit till att minska avstånden mellan människor och mellan olika länder, vilket bl.a. innebär att vi är mer beroende av varandra än tidigare. Den har också inneburit att samhället är mer komplext och föränderligt än tidigare. När det gäller spioneribestämmelsen är det enligt vår bedömning tydligt att samhällsutvecklingen påverkar innehållet i och gränserna för det känsliga kunskapsområde som spioneribestämmelsen avser att skydda med hänsyn till rikets säkerhet. Utvecklingen har fört med sig att uppgifter som rör andra förhållanden än enbart vårt militära försvar i traditionell bemärkelse är skyddsvärda. Till exempel har förhållanden som är hänförliga till Sveriges beroende och samarbete med andra länder ökat i betydelse

liksom förhållanden som rör grundläggande samhällsfunktioner såsom kommunikationsnät och infrastruktur.

Frågan är om samhällsutvecklingen även har inneburit att det finns skäl att förändra straffbestämmelsens utformning eller om den fortfarande innebär ett ändamålsenligt och effektivt skydd för rikets säkerhet. Vi återkommer till den frågan nedan i avsnitt 5.4.8.

### 5.4.3 Några utgångspunkter

#### **Spioneribestämmelsen bör omfatta endast gärningar som kan innebära en inte obetydlig negativ effekt för rikets säkerhet**

Enligt vår bedömning bör spioneribestämmelsen även i framtiden vara förbehållen gärningar som kan innebära en inte obetydlig negativ effekt för rikets säkerhet. Det följer redan av allmänna kriminaliseringsprinciper att endast sådant beteende som kan orsaka påtaglig skada eller fara för sådan skada av det aktuella skyddsintresset – i vårt fall rikets säkerhet – ska omfattas av kriminalisering. Det innebär att ett kriminaliserat beteende ska kunna leda till en beaktansvärd negativ påverkan på skyddsintresset. Som angetts är det i enlighet med spioneribestämmelsens tänkta tillämpningsområde även enligt dess nuvarande lydelse.<sup>7</sup>

#### **Skyddsintressets vikt motiverar en effektiv, ändamålsenlig och relativt långtgående kriminalisering**

Som ovan konstaterats utgör rikets säkerhet ett skyddsintresse av uppenbart stor vikt, vilket medför att höga krav bör ställas när det gäller en effektiv och ändamålsenlig strafflagstiftning. Det är viktigt att det finns goda möjligheter att förhindra skada på skyddsintresset och att den straffrättsliga regleringen fångar upp straffvärda beteenden som på ovan nämnt sätt kan hota skyddsintresset. Skyddsintressets särskilda vikt innebär bl.a. att det bör omges av en generös skyddszon och att skälen för kriminalisering väger tyngre än vid andra skyddsintressen.

---

<sup>7</sup> Jfr 10 § säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) och Försvarsmaktens förordning FFS 2003:7. Av regleringen framgår att hemliga uppgifter utgörs av uppgifter vars röjande kan medföra ett inte obetydligt men för rikets säkerhet och att ett röjande av en sådan uppgift skyndsamt ska anmälas till Rikspolisstyrelsen om röjandet kan antas medföra men för rikets säkerhet som inte endast är ringa.

## Även intresset av en oinskränkt yttrande- och informationsfrihet väger tungt

Rättigheterna att uttrycka sig fritt och att fritt kunna inhämta och ta emot information är viktiga utgångspunkter för ett demokratiskt statskick och skyddas av grundlagen, se 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen (RF).

Yttrandefriheten och informationsfriheten enligt 2 kap. RF är inte absoluta. Enligt 2 kap. 20 och 21 §§ kan de inskränkas genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt för att tillgodose det aktuella ändamålet och inte heller sträcka sig så långt att det kan hota den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. I 23 § anges särskilt att yttrande- och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet. Vid bedömningen av vilka inskränkningar som får ske ska dock vikten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter beaktas.

Även om spioneribestämmelsens skyddsintresse, rikets säkerhet, kan motivera en inskränkning av den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten får begränsningen således aldrig göras vidare än vad som är nödvändigt. Det innebär att varje utvidgning av det straffbara området som innebär en motsvarande inskränkning av yttrande- och informationsfriheten måste vägas upp av starka skäl.

## Spioneribestämmelsen bör vara utformad så att den står sig över tid och uppfyller legalitetsprincipens krav

Den utveckling som ovan har beskrivits har inneburit att behovet av skydd har utsträckts till att omfatta uppgifter inom fler områden än tidigare. Utvecklingen kan inte förväntas avstanna utan kommer att fortsätta i en – sannolikt – ökande takt. Lagstiftningen bör vara utformad så att den kan stå sig över en längre tidsperiod och fånga upp hot av olika karaktär. Det innebär att lagtexten måste erbjuda viss flexibilitet. Trots det är det en given utgångspunkt att lagstiftningen ska vara klar och tydlig och i alla avseenden leva upp till legalitetsprincipens krav.

#### 5.4.4 Främmande makt

**Vår bedömning:** Begreppet främmande makt omfattar mer än enbart självständiga stater. Bland annat kan en överstatlig organisation utgöra en främmande makt.

Som ovan har konstaterats tar spioneribestämmelsen sikte på förfaranden som sker för att gynna en främmande makt och som därigenom missgynnar Sverige. Enligt vad som anges i litteraturen är en främmande makt i främsta rummet en sådan självständig stat som Sverige har erkänt, men det kan också röra sig om andra statliga bildningar, som nybildade stater som ännu inte har erkänts, delstater, eller exilregeringar och motstånds- eller upprorsgrupper, när de har en sådan faktisk maktställning och sådan politisk betydelse att diplomatiska angelägenheter är möjliga i förhållandet mellan en sådan organisation och Sverige. Också överstatliga organisationer, t.ex. FN, EU och Nato, kan vara en främmande makt.<sup>8</sup>

Spioneribestämmelsen omfattar även verksamhet som bedrivs till förmån för främmande makt, vare sig uppdragsgivaren är en organisation eller en agent som handlar i främmande makts intresse (se prop. 1942:27 s. 27).

Innebörden av begreppet främmande makt i 19 kap. brottsbalken är att bl.a. en kriminell organisation faller utanför definitionen. En person som anskaffar uppgifter som är känsliga med hänsyn till rikets säkerhet i syfte att vidarebefordra dessa till t.ex. en terroristorganisation kan alltså inte straffas med stöd av spioneribestämmelsen. Det innebär emellertid inte att ett sådant förfarande är straffritt. Till exempel kan det utgöra ett straffbart förstadie till terroristbrott (se lagen [2003:148] om straff för terroristbrott). Det kan också omfattas av straffbestämmelsen för obehörig befattning med hemlig uppgift i 19 kap. 7 § brottsbalken som inte uppställer ett krav på uppsåt att gå främmande makt tillhanda.

Vi har ovan konstaterat att vårt uppdrag är avgränsat till att avse sådan olovlig underrättelseverksamhet som en främmande makt – i nu angiven bemärkelse – står bakom. Det innebär att vi inte har övervägt behovet av ett förstärkt skydd mot underrättelseverksamhet som sker i syfte att tillgodose andra intressen.

---

<sup>8</sup> Berggren m.fl. Brottsbalken, En kommentar [Zetee oktober 2012], kommentaren till 19 kap. 4 § brottsbalken.



### 5.4.5 Kravet på direkt uppsåt

**Vår bedömning:** Straffansvar för spioneri bör även i framtiden endast komma ifråga vid gärningar som direkt syftar till att gå främmande makt tillhanda.

Sedan år 1976 är spioneribestämmelsens tillämpningsområde förbehållet gärningar som direkt syftar till att gå främmande makt tillhanda (se NJA II 1976 s. 404 ff). Kravet på direkt uppsåt infördes efter den s.k. IB-affären som bl.a. innebar att en journalist dömdes till ansvar för spioneri för att han hade publicerat insamlade uppgifter rörande en hemlig del av försvarets underrättelse-tjänst (SvJT 1974 rf s 84). Journalisten saknade syfte att gå främmande makt tillhanda men kunde enligt domstolen i vart fall sägas ha haft s.k. eventuellt uppsåt, dvs. han hade insett att det fanns en risk för att gärningen kunde gynna främmande makt och kunde antas ha utfört den även om han hade varit säker på att en sådan effekt skulle inträffa. Den debatt som följde på domen gav uttryck för att beteckningen spioneri är mycket värdeladdad och att den allmänna uppfattningen var att spioneribegreppet borde förbehållas gärningar som direkt syftar till att gå främmande makt tillhanda.<sup>9</sup>

I förarbetena till förändringen angavs att en brottsbenämning inte bör omfatta mer än vad som för det allmänna rättsmedvetandet framstår som naturligt, varför det ansågs finnas skäl att begränsa spioneribestämmelsens tillämpningsområde till gärningar som sker med direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda.<sup>10</sup>

Kravet på direkt uppsåt anses uppfyllt om gärningsmannens avsikt är att tillgodose ett önskemål om information från den främmande maktens sida och även om syftet att gå främmande makt tillhanda endast är ett genomgångsled till ett annat mål, t.ex. att få ekonomisk ersättning eller avvärja ett utpressningshot.

Vi har inte funnit skäl att förändra kravet på direkt uppsåt, dvs. att syftet med befattningen ska ha varit att bereda främmande makt en fördel. Enligt vår mening är kravet naturligt och bidrar till en lämplig avgränsning av det straffbara området. Vår analys av rättsläget har inte heller gett vid handen att rekvisitet innebär oönskade effekter eller är förenat med tillämpningsproblem.

---

<sup>9</sup> NJA II 1976 s. 405.

<sup>10</sup> NJA II 1976 s. 407.

#### 5.4.6 Den brottsliga gärningen

**Vår bedömning:** Det saknas skäl för att beskriva den brottsliga gärningen på annat sätt än enligt den nuvarande lydelsen av 19 kap. 5 § brottsbalken.

Spioneribestämmelsen omfattar förfaranden som innebär att obehörigt *anskaffa, befordra, lämna eller röja* en känslig uppgift. Vidare omfattas att *framställa eller ta befattning med* skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

Med *anskaffa* avses att vidta åtgärder för att komma i besittning av uppgiften. Ett *anskaffande* kan ske genom egen iakttagelse eller åtgärd eller genom meddelande från annan. Att en uppgift *befordras* innebär att den förflyttas. Med uttrycket *lämna* torde främst avses att överlämna en uppgift till någon. En uppgift kan *befordras* eller *lämnas* t.ex. genom att ett brev avsänds eller uppgiften offentliggörs.<sup>11</sup>

I NJA 1991 s 103 behandlade Högsta domstolen, i anslutning till bestämmelsen i 19 kap. 9 § brottsbalken om vårdslöshet med hemlig uppgift, frågan om vad som kan omfattas av uttrycket ”röja”. Enligt vad Högsta domstolen då uttalade innebär ett röjande av en uppgift normalt sett att uppgiften avslöjas eller uppenbaras. Detta förutsätter att det finns någon person för vilken uppgiften görs tillgänglig. Högsta domstolen angav att det inte alltid krävs att personen i fråga har fått kännedom om uppgiften utan att det i regel är tillräckligt att den har kommit i någon obehörigs besittning. Vidare uttalade Högsta domstolen att även vissa andra närliggande situationer bör omfattas av begreppet, även om inte varje möjlighet att ta del av en uppgift som har beretts någon obehörig bör medföra att uppgiften ska anses röjd. Högsta domstolen ansåg att det avgörande för frågan om straffansvar bör vara om uppgiften har blivit tillgänglig för någon obehörig under sådana omständigheter att man måste räkna med att den obehörige kommer att ta del av uppgiften.

Kravet på att gärningen ska ske obehörigen innebär att straffansvar är uteslutet om handlingen på grund av särskilda förhållanden är tillåten. Behöriga är först och främst sådana handlingar som utförs för att uppfylla en militär eller annars statlig tjänsteplikt eller handlingar som ska utföras på grund av ett vederbörligt uppdrag

---

<sup>11</sup> Ulväng m.fl., Brotten mot allmänheten och staten, 2012, s. 248.

som teknisk konsult eller med stöd av ett entreprenad- eller arbetsavtal. Befattning med uppgifter angående kommersiella förhållanden kan vidare vara lovlig därför att den ingår som ett led i en legitim affärsverksamhet.<sup>12</sup> Den som t.ex. är behörig att anskaffa en viss uppgift behöver naturligtvis inte vara behörig att ta annan befattning med den, t.ex. vidarebefordra den.<sup>13</sup>

Enligt vår bedömning täcker den nuvarande formuleringen, och den innebörd som rekvisiten har fått i praxis, väl de farliga sätt som en gärningsman kan befatta sig med en känslig uppgift eller hantera den på och som därför bör omfattas av det straffbara området för spioneribestämmelsen. Uppräkningen innebär med andra ord en ändamålsenlig avgränsning av tillämpningsområdet.

#### 5.4.7 Ingen begränsning till uppgifter rörande förhållanden av hemlig natur

**Vår bedömning:** Spioneribestämmelsen bör även i framtiden vara tillämplig på alla uppgifter som uppfyller men-rekvisitet, utan hänsyn till om uppgifterna klassificeras som hemliga eller inte.

Till skillnad från vad som gäller för obehörig befattning med hemlig uppgift är spioneribestämmelsen inte begränsad till uppgifter som rör förhållanden av hemlig natur. Av förarbetena framgår att en sådan begränsning har ansetts motiverad när det gäller brottet obehörig befattning med hemlig uppgift eftersom det för det brottet inte uppställs ett krav på direkt uppsåt.<sup>14</sup> Med andra ord har det ansetts överflödigt att på samma sätt avgränsa spioneribestämmelsen med hänsyn till övriga rekvisit som ska vara uppfyllda för att någon ska kunna dömas till straffansvar för spioneri.

Vi instämmer i den bedömningen. En avgränsning av spioneribestämmelsens tillämpningsområde till uppgifter som rör förhållanden av hemlig natur är varken motiverad eller lämplig. Dels skulle det kunna innebära att i och för sig straffvärda förfaranden faller utanför det straffbara området, t.ex. när det är fråga om företagshemligheter eller sammanställningar av s.k. öppna uppgifter,

<sup>12</sup> Berggren m.fl., Brottbalken, En kommentar [Zeteo december 2012], kommentaren till 19 kap. 5 § brottbalken.

<sup>13</sup> Se Ulväng m.fl., a.a., s. 248.

<sup>14</sup> NJA II 1948 s 254.

dels skulle det ytterligare begränsa spioneribestämmelsens redan snäva tillämpningsområde och riskera att ge upphov till bevissvårigheter.

Kraven på direkt uppsåt och men-rekvisitet innebär enligt vår mening en tillräcklig avgränsning och ett säkerställande av att endast straffvärda förfaranden träffas av bestämmelsen. Det saknas därför behov av ytterligare begränsningar. Spioneribestämmelsen bör således även i framtiden kunna tillämpas på alla uppgifter som uppfyller men-rekvisitet, oavsett om uppgifterna kan betecknas som öppna eller hemliga. Som påpekats i förarbetena omfattas inte en uppgift om ett sakförhållande som är allmänt känt inom och utom riket av spioneribestämmelsen, eftersom men-rekvisitet inte är uppfyllt i ett sådant fall.<sup>15</sup>

#### 5.4.8 Men-rekvisitet i spioneribestämmelsen

**Våra bedömningar och förslag:** Spioneribestämmelsens tillämpningsområde bör även i framtiden avgränsas genom ett men-rekvisit som innebär att straffansvar endast ska komma ifråga om gärningen – typiskt sett – kan innebära en risk för en inte obetydlig negativ effekt för rikets säkerhet. Med hänsyn till att men-bedömningen alltid ska ske i förhållande till rikets säkerhet saknas det skäl för att särskilt ange totalförsvaret i straffbestämmelsen. Det rekvisitet bör således utgå ur paragrafen. Även den nuvarande exemplifierande uppräkningslistan av skyddsvärda uppgifter bör utgå ur lagtexten. Uttrycket ”rikets säkerhet” är ålderdomligt och bör ersättas med ”Sveriges säkerhet”.

#### Inledning

Den s.k. men-rekvisitet innebär en väsentlig begränsning av spioneribestämmelsens tillämpningsområde. Endast uppgifter som rör förhållanden som det kan skada rikets säkerhet att främmande makt får kännedom om kan föranleda straffansvar. En fråga som särskilt lyfts fram i våra direktiv är om men-rekvisitet har en lämplig utformning, särskilt med hänsyn till att främmande makts underrättelseverksamhet alltmer inriktas mot civila områden. I

<sup>15</sup> NJA II 1948 s 254.

direktiven påpekas också att Försvarsmaktens verksamhet har förändrats och att den i dag i stor utsträckning bedrivs i s.k. utlandsmissioner.

I följande avsnitt redogör vi inledningsvis för men-rekvisitets nuvarande tillämpning enligt förarbeten och praxis. Därefter övergår vi till att behandla frågan om spioneribestämmelsen även i framtiden bör inrymma ett men-rekvisit och hur det i så fall bör formuleras. Avslutningsvis redogör vi närmare för men-rekvisitets tänkta tillämpning och praktiska betydelse.

## Nuvarande innebörd och tillämpning

### *Men-rekvisitet i förarbeten till spioneribestämmelsen*

Spioneribestämmelsen fick i huvudsak sin nuvarande utformning i samband med en reform i slutet på 1940-talet. Fram till år 1981, då den reform som redovisas nedan genomfördes, omfattade spioneribestämmelsen uppgifter som, om de uppenbarades för främmande makt, kunde innebära men för försvaret eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller "eljest för rikets säkerhet". Den avslutande formuleringen var avsedd att utgöra en generalklausul som skulle fånga upp andra fall av spioneri än sådana som innebar men på det sätt som särskilt angetts. Som exempel på uppgifter som skulle kunna träffas av generalklausulen angavs i förarbetena uppgifter om beslut av regeringen eller om underhandlingar med främmande makt, genom vilka vårt lands utrikespolitiska läge väsentligen försämras utan att det angår rikets försvar.<sup>16</sup>

I förarbetena angavs vidare att det för bestämmelsens tillämpning inte krävs att den särskilda uppgiftens befordrande till främmande makts kännedom är farligt. I stället är det tillräckligt att uppgiften angår förhållanden av sådan art att deras uppenbarande för främmande makt är farligt. Det finns alltså inget krav på konkret fara. Det innebär i sin tur att ansvar kan inträda oavsett om uppgiften är riktig eller inte. En sådan ordning ansågs rimlig med hänvisning till att frågan om straffansvar inte bör vara beroende av om den som anskaffar eller röjer uppgifter om sådana förhållanden

---

<sup>16</sup> SOU 1944:59, Straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten, s. 129.

som avses med paragrafen lyckas skaffa riktiga upplysningar eller inte, eller om uppgiften i det särskilda fallet är farlig.<sup>17</sup>

I propositionen angav departementschefen att kravet på fara för rikets säkerhet innebär en begränsning till verkligt betydelsefulla ting.<sup>18</sup>

Frågan om men-rekvisitets utformning behandlades senast i samband med en översyn av spioneribestämmelsen i slutet av 1970-talet.<sup>19</sup> En utredning hade då tillsatts för att särskilt överväga straffskyddet mot spionageformer med politisk eller ekonomisk inriktning.

Enligt utredningen innebar ovan nämnda förarbetsuttalande om att det röjda ska röra verkligt betydelsefulla ting att det men som åsyftas ytterst måste röra rikets oberoende eller bestånd i något avseende.<sup>20</sup>

När det gäller frågan om straffbestämmelsens närmare tillämpningsområde konstaterade utredningen att spioneribestämmelsen skyddar uppgifter av rent militär natur, t.ex. uppgifter om militära förbands organisation, utrustning, prestanda, krigsuppgifter och liknande samt att även den civila sidan av krigsplanläggningen skyddas av hänsyn till folkförsörjningen, t.ex. uppgifter om beredskapslager eller om avtal gällande leveranser och utförande av arbeten under krigstid. Enligt utredningen omfattades även sådana svenska industriella hemligheter och övriga hemliga forskningsrön som kan tänkas få betydelse vid framställningen av ny svensk krigsmateriel. Röjandet av industriella hemligheter som inte har betydelse för försvaret torde enligt utredningen sällan kunna omfattas av spioneribestämmelsen. Utredningen framförde dock att det rent teoretiskt kunde tänkas finnas skäl att tillämpa bestämmelsen när det är fråga om svenska industriella hemligheter som skulle kunna ha en sådan ekonomisk betydelse att ett röjande skulle kunna äventyra rikets oberoende eller bestånd.<sup>21</sup>

När det gäller politiskt spionage utan anknytning till försvaret eller folkförsörjningen i krig ansåg utredningen att straffansvar endast kan aktualiseras i särpräglade fall, t.ex. när det gäller hemliga förhandlingar eller överenskommelser med annat land vars röjande kan medföra att Sverige får svårare att förhålla sig neutralt i ett eventuellt krig utanför våra gränser eller när det gäller svenska för-

---

<sup>17</sup> SOU 1944:59 s.130, prop. 1948:80 s. 123 f.

<sup>18</sup> Prop. 1948:80 s. 123.

<sup>19</sup> Se NJA II 1981 s 682 ff.

<sup>20</sup> Ds Ju 1979:6 s. 27.

<sup>21</sup> Ds Ju 1979:6 s. 45.

handlingsdirektiv inför en gränsförhandling med en främmande nation.<sup>22</sup>

Utredningen lämnade vissa förslag till förändringar av lagtexten bl.a. för att tydliggöra att spioneribestämmelsen även kan omfatta en del kvalificerade former av industrispionage och politiskt spionage. Bland annat föreslogs att den exemplifierande uppräkningslistan av skyddade uppgifter som lämnas i paragrafen skulle kompletteras med uttrycken ”tillverkningssätt” och ”underhandlingar och beslut”.<sup>23</sup>

I den efterföljande propositionen anslöt sig departementschefen i stort till utredningens förslag. När det gäller de särskilda exempel på skyddade uppgifter som anges i spioneribestämmelsen angav han att de måste vara realistiska för att tjäna syftet att klargöra paragrafens innebörd. Exempelen bör därför ange sådana förhållanden som har stort skyddsvärde och som typiskt sett kan vara föremål för främmande underrättelsetjänsts intresse. Departementschefen uttalade vidare att spionage som kan leda till men för riket säkerhet inte sällan torde bedrivas i former som avses med begreppet politiskt spionage och industrispionage, dvs. underrättelseverksamhet som tar sikte på att exempelvis röja värderingar och avsikter hos militära och politiska beslutsfattare eller vissa industriella hemligheter. Med hänsyn härtill ansåg departementschefen att det var lämpligt att, i enlighet med utredningens förslag, komplettera uppräkningslistan av exempel med ovan angivna uttryck så att det tydligt framgår att spioneribestämmelsen omfattar kvalificerade former av politiskt spionage och industrispionage.

Departementschefen förordade vidare att uttrycket ”rikets försvar” skulle bytas ut mot ”totalförsvaret” för att tydliggöra att det är landets samlade försvarsåtgärder som avses och inte enbart det väpnade försvaret. Departementschefen angav att begreppet totalförsvaret, med det dåvarande synsättet, kunde delas in i det militära försvaret, civilt försvaret, det ekonomiska försvaret, det psykologiska försvaret och övriga försvaret. Totalförsvaret omfattar således ett vidare fält än det militära försvaret och folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden. Enligt departementschefen var det inte tillfredställande att uttrycket ”rikets försvar” ansågs ha en så snäv betydelse att endast det mili-

---

<sup>22</sup> Ds Ju 1979:6 s. 45 f.

<sup>23</sup> Ds Ju 1979:6 s. 56 f.

tära försvaret inbegreps, eftersom även totalförsvarets övriga grenar i lika hög grad var i behov av skydd mot spioneri.<sup>24</sup>

Riksdagen godtog de föreslagna ändringarna och straffbestämmelsen fick sin nuvarande lydelse den 3 december 1981.<sup>25</sup>

I propositionen uttalade departementschefen att ett men för totalförsvaret i regel torde innebära även ett men för rikets säkerhet, men att så inte alltid behöver vara fallet. Om det i ett fall står klart att ett röjande av en uppgift kan medföra men för totalförsvaret skulle det därför för straffansvar inte krävas att det även bevisas att ett uppenbarande kan innebära men för rikets säkerhet. Utskottet delade emellertid inte departementschefen uppfattning i frågan utan angav att det övergripande skaderekvisitet för straffbarhet är men för rikets säkerhet. För straffansvar enligt spioneribestämmelsen krävs således alltid att uppenbarandet kan medföra men för rikets säkerhet.<sup>26</sup>

### *Men-rekvisitet i rättstillämpningen*

Det finns inte särskilt många rättsfall som behandlar frågan om straffansvar för spioneri och i de fall som förekommer har inte alltid men-rekvisitet ägnats någon uppmärksamhet i domskälen. Vidare gäller i regel sekretess för men-bedömningen. I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för några avgöranden och beslut i vilka men-rekvisitet har behandlats i någon omfattning. I vissa fall har det varit fråga om en tillämpning av 19 kap. 5 § brottsbalken och i andra fall om andra straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken med samma men-rekvisit.

I det s.k. IB-målet (SvJT 1974 ref s. 84, se också NJA 1975 s 585) var det fråga om röjande av uppgifter om den svenska försvarsstabens underrättelsetjänst. Uppgifterna ansågs röra förhållanden vars uppenbarande för främmande makt kan innebära men för rikets säkerhet (rikets försvar).

I rättsfallet NJA 1988 s 118 (tryckfrihetsmål) var fråga om publicering av uppgifter som i huvudsak härrörde från två promemorior upprättade av överbefälhavaren (ÖB). I artiklarna lämnades uppgifter om viss verksamhet som främmande makt ägnat sig åt i Sverige. Enligt ÖB innebar publiceringen även att uppgifter om den

---

<sup>24</sup> Prop. 1979/80:176 s. 8 f.

<sup>25</sup> Skr 1981/82:43.

<sup>26</sup> NJA II 1981 sid 697 f.



svenska militära säkerhetstjänstens kunskaper om den främmande maktens militära förhållanden röjdes. Vidare var fråga om publicering av uppgifter om flygvapnet, vilken enligt ÖB även inneburit att den svenska militära säkerhetstjänstens kunskap om omfattningen av vissa polska tavelförsäljares verksamhet i Sverige hade röjts liksom vissa styrkeuppgifter om det svenska flygvapnet. Enligt ÖB utgjordes menet av den insikt som främmande makt erhållit om säkerhetstjänstens arbetsformer, inriktning, resultat och effektivitet. Vid en samlad bedömning fann Högsta domstolen att det inte var fråga om uppgifter rörande förhållande vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets säkerhet. Högsta domstolen fäste visst avseende vid att vissa uppgifter om förhållandena tidigare hade lämnats i media, att sifferuppgifter på en karta i huvudsak framräknats hos tidningen och att texten i artiklarna var allmänt hållna.

I det s.k. Ericsson-målet (Svea hovrätts dom den 20 oktober 2003 i mål B 5221-03) var fråga om uppgifter om bl.a. tillverkningsätt och konstruktion av produkter inom telekommunikationsområdet. När det gällde men-bedömningen hänvisade hovrätten i domskälen till tingsrättens bedömning, vilken innebar att det var fråga om ett synnerligt men för rikets säkerhet. Tingsrätten anförde i sina domskäl att de uppgifter som målet gällde, ur ett strikt försvarsmakts- och ledningsperspektiv, i händelse av kris eller krig ger underlag för en motståndare att med avseende på befintliga system bereda sig fördelar som medför ett ringa men för Försvarsmaktens verksamhet. Vad gäller ett framtida utvecklingsperspektiv kunde dock, under vissa ogynnsamma förutsättningar och antaganden, nivån uppgå till ett synnerligt men. När det gällde bedömningen av ett eventuellt men för de civila delarna av totalförsvaret fann tingsrätten att den samlade informationen som otillbörligen hade inhämtats vid Ericsson, om den utnyttjades för att skada svenska myndigheters förmåga att hantera en fredstida kris eller vid höjd beredskap, kunde medföra ett synnerligt men för rikets säkerhet.<sup>27</sup>

I det s.k. USB-målet (Stockholms tingsrätts dom den 19 november 2008 i mål B 2860-08) var fråga om en oaktsam hantering av uppgifter på ett USB-minne. På USB-minnet fanns en datafil med bildmaterial som den tilltalade fått del av i samband med en tjänstgöring i Afghanistan och som förevisats vid ett föredrag som

---

<sup>27</sup> Se Stockholms tingsrätts dom den 17 juni 2003 i mål B 7025-02.

en major från ett Natoland hade hållit om hotet från IED (Improvised Explosives Devices).

Enligt tingsrätten utgjorde konsekvenser i form av personella förluster eller kostnader för de internationella styrkorna i Afghanistan inte ett men för rikets säkerhet. Inte heller det förhållandet att förvärrade IED-attacker kunde påverka den svenska militära insatsen i Afghanistan negativt utgjorde enligt tingsrätten men i spioneribestämmelsens mening. Däremot fäste tingsrätten vikt vid att den teknik och det material som svensk trupp använde i Afghanistan och fortlöpande utvecklade även användes i Sverige. För främmande makt skulle uppgifterna därmed kunna innebära en möjlighet till taktikanpassning och andra fördelar i förhållande till Sverige och svenskt försvar. Enligt tingsrätten utgjorde dessa konsekvenser ett men för möjligheterna att försvara Sverige. Vidare angav tingsrätten att ett uppenbarande av förhållandena för främmande makt skulle kunna försämra Sveriges möjligheter att från det Natoland som uppgifterna härrörde i framtiden få del av för Sveriges del viktigt och hemligt underrättelsematerial, något som enligt tingsrätten skulle kunna medföra men för rikets säkerhet. I domskälen underströk tingsrätten att det för straffbarhet inte krävs att ett uppenbarande av uppgifterna medför konkret fara, utan att det är tillräckligt att förhållandet är av sådan art att ett uppenbarande kan medföra men.

Även i det s.k. Saab-målet (Göteborgs tingsrätts dom den 10 november 2008 i mål B 7226-08) var fråga om en menbedömning. Målet rörde bl.a. frågan om straffansvar för grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Uppgifterna i målet utgjorde företagshemligheter som omfattades av försvarssekretess (bl.a. uppgifter i dokument benämnda antenndokument, signalbehandlingsdokument, leveransprov, systemspecifikation, operatörsdokument och testrapport). Enligt tingsrätten rörde uppgifterna sådana förhållanden vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets säkerhet.

Slutligen kan även nämnas att men-rekvisitet har behandlats av Justitiekanslern (JK) i ett beslut av den 5 oktober 2010 (dnr 5391-10-30). I ärendet var fråga om en förundersökning avseende brott enligt 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen skulle inledas. Den aktuella gärningen bestod i att en person informerat en journalist om att en kamera var placerad i anslutning till ett skyddsobjekt (Försvarsmaktens). JK ansåg sammantaget att det var tveksamt om uppgifterna avsåg något sådant verkligt betydelsefullt som krävs för

att det ska anses föreligga men för rikets säkerhet enligt bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift, varför hon beslutade att inte inleda någon förundersökning.

## Ett eventuellt förändringsbehov

### *Inledning*

I avsnitt 5.4.1 har vi konstaterat att spioneribestämmelsens skyddsintresse är rikets säkerhet och att det är ett intresse som väger mycket tungt. Vi har också konstaterat att straffbestämmelsen endast bör träffa gärningar som på ett inte obetydligt sätt kan inverka negativt på skyddsintresset, dvs. på Sveriges förmåga att bevara det som samlingsbeteckningen rikets säkerhet står för. Spioneribestämmelsen är således avsedd att träffa förhållandevis allvarliga gärningar som, om brottsplanen till fullo verkställs, skulle kunna leda till svåra konsekvenser för Sverige.

I avsnitt 5.4.2 har vi redogjort för vissa samhällsförändringar som har betydelse för spioneribestämmelsens tillämpning. Den slutsats som redovisas där är att vilka förhållanden som är känsliga med hänsyn till rikets säkerhet kan förändras över tiden med hänsyn till samhällsutvecklingen och att den hittills kan sägas ha inneburit att känsliga uppgifter återfinns inom fler områden i samhället än tidigare. I följande avsnitt behandlar vi frågan om samhällsutvecklingen även har gett upphov till ett behov av att förändra spioneribestämmelsen samt hur men-rekvisitet i bestämmelsen bör formuleras för att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt avgränsa tillämpningsområdet. En första fråga är emellertid om spioneribestämmelsen över huvud taget bör innehålla ett sådant rekvisit.

### *Spioneribestämmelsen bör även i framtiden innehålla ett men-rekvisit*

Som redan framhållits är det viktigt att spioneribestämmelsen är utformad så att den dels på ett effektivt sätt fångar upp straffvärda förfaranden som kan innebära en inte obetydlig negativ effekt för skyddsintresset, dvs. rikets säkerhet, dels innebär att det straffbara området tydligt avgränsas till att omfatta enbart sådana förfaranden. Enligt vår bedömning utgör ett men-rekvisit en väsentlig förutsättning för att uppnå ett sådant resultat. Det är svårt att åstadkomma en lämplig och tydlig avgränsning av straffbestämmelsens

tillämpningsområde utan att använda ett men-rekvisit som påminner om det som finns i dag. Vår sammantagna bedömning är därför att spioneribestämmelsen även i framtiden bör innehålla ett men-rekvisit som ska vara uppfyllt för att straffansvar ska kunna dömas ut för spioneri.

*För straffansvar bör liksom i dag krävas att det föreligger en risk för skada (abstrakt fara)*

Enligt det nuvarande men-rekvisitet krävs för straffansvar att uppgifterna avsett ett förhållande vars uppenbarande för främmande makt *kan* medföra men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet. Det krävs med andra ord inte någon konkret fara eller skada i det enskilda fallet utan är tillräckligt att uppgiften angår förhållanden av sådan art att deras uppenbarande för främmande makt är farligt.<sup>28</sup>

Enligt vår bedömning finns det uppenbara skäl mot att begränsa spioneribestämmelsen till att omfatta fall där det kan konstateras att en skada har uppkommit. Liksom i dag bör det för straffansvar vara tillräckligt att det finns en risk för skada. Det bör inte heller krävas att det kan konstateras att en sådan risk har förelegat i det enskilda fallet utan – i likhet med vad som gäller i dag – vara tillräckligt att en sådan risk typiskt sett skulle kunna uppkomma.

I de allra flesta fall torde det vara omöjligt att utreda och bedöma en konkret risk för skada eftersom den är beroende av en mängd faktorer som är och förblir okända. Till exempel är det i regel okänt vilken kunskap och information som den främmande makten sedan tidigare innehar. Enligt vår bedömning måste en riskbedömning ske utifrån antaganden om olika förhållanden. En grundläggande utgångspunkt är t.ex. att den främmande makten är intresserad av att utnyttja uppgifterna mot Sverige och att en angreppssituation poneras.

Mot bakgrund av det anförda är det vår sammantagna bedömning att den nuvarande ordningen, som innebär att det i lagtexten uppställs ett krav på att förfarandet kan medföra ett närmare angivet men, är både rimlig och lämplig.

---

<sup>28</sup> Se Ulväng m.fl., a.a., s. 247.

*Det nuvarande men-rekvisitet har i huvudsak en ändamålsenlig och lämplig utformning*

Av redovisningen ovan framgår att vi anser att spioneribestämmelsen även i framtiden bör innehålla ett men-rekvisit som innebär att det för straffansvar i vart fall ska ha förelegat en abstrakt fara för skyddsintresset. Nästa fråga att behandla är om det finns skäl att förändra det nuvarande men-rekvisitet eller om det kan behållas. Men-rekvisitet har kritiserats för att vara otydligt och medföra tillämpningsproblem. I direktiven har angetts att det kan innebära att förfaranden som tar sikte på uppgifter inom civila områden faller utanför det straffbara området.

Inledningsvis kan sägas att vår genomgång av praxis och fallstudier på området inte har gett vid handen att men-rekvisitet har vållat några beaktansvärda problem eller svårigheter i samband med den praktiska tillämpningen.

Spioneribestämmelsens skyddsintresse är, i enlighet med vad som ovan har redogjorts för, rikets säkerhet. I straffbestämmelsen kommer detta till tydligt uttryck genom att rikets säkerhet ingår i det s.k. men-rekvisitet. Trots att även totalförsvaret anges i lagtexten är det enbart uppgifter som rör förhållanden av sådan betydelse att ett uppenbarande av dem för främmande makt kan skada rikets säkerhet som ska föranleda straffansvar. Av förarbetena framgår att det för frågan om straffansvar saknar betydelse inom vilket område eller vilken sektor i samhället som dessa uppgifter finns, så länge men-rekvisitet är uppfyllt. Det har också särskilt påpekats att spioneribestämmelsen är tillämplig även när det är fråga om s.k. industriellt och politiskt spionage som uppfyller rekvisitet.

Vi har redan funnit att spioneribestämmelsen bör avgränsas till förfaranden som på ett inte obetydligt sätt kan inverka negativt på rikets säkerhet. (Vad som avses med rikets säkerhet har vi utvecklat i avsnitt 5.4.1.) Enligt vår bedömning är det detta som men-rekvisitet ger uttryck för. Om ett förfarande inte uppfyller men-rekvisitet men väl övriga rekvisit i straffbestämmelsen varken ska eller bör straffansvar för spioneri komma ifråga. Vi återkommer nedan till frågan om det kan finnas skäl att ändra lagstiftningen på något annat sätt för att en gärning i ett sådant fall inte ska vara helt straffri.

Vår slutsats är således att det nuvarande men-rekvisitet i huvudsak har en ändamålsenlig utformning.

*Förändringar som skulle kunna leda till en ökad tydlighet*

Även om men-rekvisitet i sig inte synes ha ägnats någon stor uppmärksamhet i praxis är det tydligt att gränserna för spioneribestämmelsens tillämpningsområde är omdiskuterade och att det råder viss oklarhet i det avseendet. Straffbestämmelsens utformning har kritiserats för att lämna för lite vägledning när det gäller vilka fall som kan omfattas av det straffbara området. Vi har därför, trots den slutsats som redovisats i föregående avsnitt, övervägt vilka förändringar som skulle kunna vidtas för att möta den framförda kritiken och för att uppnå en ökad tydlighet.

Enligt vår bedömning är det inte möjligt att helt undvika att en straffbestämmelse av nu aktuellt slag är förenad med viss osäkerhet när det gäller tillämpningsområdet. Med detta menar vi inte att det inte tydligt ska framgå vad som krävs för straffansvar utan att det med hänsyn till vad som ovan har anförts, framförallt beträffande begreppet rikets säkerhet och betydelsen av samhällsutvecklingen, är nödvändigt att tolka straffbestämmelsen i ljuset av de förhållanden som gäller vid tidpunkten för brottet. Som tidigare angetts kan straffbestämmelsens tillämpningsområde förändras med tiden. Det beror helt enkelt på att vilka uppgifter som ingår i det känsliga kunskapsområdet, och som kan bli föremål för spioneri, är beroende av hur samhället är ordnat. Det är med andra ord en omöjlig uppgift att på ett uttömmande sätt ange vilka förhållanden som en uppgift ska röra för att det ska kunna vara fråga om spioneri.

Ett förändringsalternativ som skulle kunna bidra till en ökad tydlighet är att lagtexten anger att skadebedömningen ska ske i förhållande till ett annat intresse än rikets säkerhet. Det skulle i så fall vara fråga om ett intresse som typiskt sett är av så stor betydelse för rikets säkerhet att en risk för skada för det angivna intresset även kan antas innebära en risk för skada för rikets säkerhet. En sådan ordning skulle kunna underlätta men-bedömningen eftersom rikets säkerhet är ett begrepp som kan kritiseras för att inte tillräckligt tydliggöra straffbestämmelsens tillämpningsområde. Vad som avses med det begreppet skulle alltså konkretiseras i lagen genom men-rekvisitets utformning.

I samband med att rekvisitet ”totalförsvaret” infördes i paragrafen förordade departementschefen att en men-bedömning enbart skulle behöva ske i förhållande till det intresset (se ovan avsnitt 5.4.8). Om det kunde konstateras att ett förfarande skulle kunna orsaka skada för totalförsvaret skulle alltså även en potentiell

skada för rikets säkerhet presumeras. Efter invändningar från utskottet kom dock men-rekvisitet att få en annan innebörd, nämligen att det vid men-bedömningen alltid måste konstateras att förfarandet skulle kunna innebära skada för rikets säkerhet. De fall som innebär men för totalförsvaret utan att samtidigt innebära men för rikets säkerhet omfattas således inte av straffbestämmelsen.

Enligt vår bedömning finns det goda skäl för att men-bedömningen alltid och enbart ska ske i förhållande till rikets säkerhet. Som tidigare har angetts bör straffbestämmelsen förbehållas förfaranden som på ett inte obetydligt sätt kan inverka negativt på skyddsintresset, rikets säkerhet. Straffbestämmelsen bör omfatta samtliga sådana fall men inte riskera att träffa även andra förfaranden. För att uppnå en sådan avgränsning bör bedömningen av gärningens skadepotential alltid ske i förhållande till rikets säkerhet, vilket men-rekvisitet bör ge uttryck för. En annan omständighet som talar mot förändringsalternativet är att det skulle vara förenat med betydande svårigheter att bestämma vilka intressen som skadepotentialen annars skulle ske i förhållande till. Oavsett vilka intressen som väljs skulle uppräknningen riskera att innebära en olämplig begränsning av tillämpningsområdet. Sannolikt skulle det inte heller bidra till att spioneribestämmelsen får en utformning som står sig över en längre tidsperiod. Av anförda skäl anser vi att inte heller totalförsvaret bör anges som ett rekvisit i straffbestämmelsen.

En annan lagstiftningsteknik som kan användas för att tydliggöra det tänkta tillämpningsområdet för en straffbestämmelse är att ange exempel av olika slag i lagtexten. Av det skälet innehåller spioneribestämmelsen i dag ett antal exempel på skyddsvärda uppgifter. Vi har övervägt om det finns skäl att förändra den nuvarande exemplifieringen, t.ex. genom att tillföra lagtexten ytterligare exempel eller i stället ange exempel på förhållanden eller verksamheter som typiskt sett är sådana att uppgifter hänförliga till dessa kan vara föremål för spioneri.

Enligt vår mening finns det anledning att ifrågasätta om den nuvarande exemplifieringen har uppfyllt sitt syfte och bidragit till ett tydliggörande av paragrafens innebörd. Under tidens gång har listan med exempel förändrats och utökats, för att anpassa bestämmelsens tillämpning med hänsyn till utvecklingen och för att ytterligare klargöra vilka fall som bestämmelsen är avsedd att träffa. Trots det riktas samma kritik mot straffbestämmelsen i dag som när den tillkom under 1940-talet, dvs. att den är otydlig till sitt

innehåll och synes inriktad alltför mycket mot det traditionella militära försvaret. Vi instämmer i bedömningen att den nuvarande exemplifierande uppräkningslistan riskerar att leda tankarna fel och att den inte tillräckligt väl speglar de förhållanden som gäller i dag.

Det finns alltid en risk för att en lista med exempel i praktiken och med tiden kommer att uppfattas som mer eller mindre uttömmande och därmed blir helt styrande för straffbestämmelsens räckvidd. Inte minst med hänsyn härtill är det viktigt att exemplen är rättvisande och lämpliga. Det är dock förenat med svårigheter att urskilja sådana exempel. Vidare skulle listan behöva göras tämligen omfattande. Med hänsyn till den snabba takt som samhället förändras i skulle den löpande behöva kompletteras eller på andra sätt justeras för att anpassas till utvecklingen.

Oavsett hur en exemplifiering utformas finns det en överhängande risk att uppräkningslistan bidrar till att snäva in tillämpningsområdet eller leder det i en viss riktning. Det kan vara något positivt och en effekt som eftersträvas. När det gäller spioneribestämmelsen anser vi emellertid att fördelarna inte uppväger nackdelarna. Med hänsyn till straffbestämmelsens övriga utformning anser vi inte heller att det är nödvändigt för att säkerställa att straffbestämmelsen enbart träffar straffvärda förfaranden. Enligt vår bedömning bör straffbestämmelsen därför inte innehålla en exemplifierande uppräkningslista av något slag.

*Sammanfattningsvis: Det saknas skäl för ingripande förändringar av men-rekvisitet*

Av redogörelsen ovan framgår att vår sammantagna bedömning är att det nuvarande men-rekvisitet i huvudsak är ändamålsenligt utformat och har goda skäl för sig. De rekvisit som gäller för straffansvar framstår som väl avvägda.

I motiven har betonats att tillämpningsområdet inte är avsett att avgränsas till spioneri riktat mot vissa sektorer i samhället. Man har också tidigare uppmärksammat den förändring som har skett bl.a. när det gäller inriktningen av främmande makts underrättelseverksamhet. Tillgängliga rättsfall och övrig utredning ger inte uttryck för att rekvisiten har inneburit att förfaranden som på ett inte obetydligt sätt kan hota skyddsintresset har fallit utanför tillämpningsområdet eller att den har tillämpats enbart när det varit fråga om uppgifter rörande det militära försvaret. Tvärtom har straffbe-



stämmelsen tillämpats även vid spioneri riktat mot civila områden (se ovan).

Även om bestämmelsen kan sägas vara behäftad med vissa brister när det gäller tydlighet och förutsägbarhet är det enligt vår bedömning inte möjligt att helt undvika det. En given utgångspunkt är dock att lagtexten ändå ska vara så tydlig och klar som möjligt och leva upp till legalitetsprincipen och andra grundläggande straffrättsliga principer. Enligt vår bedömning uppfyller en spioneribestämmelse i enlighet med våra förslag väl det kravet.

För att åstadkomma en större tydlighet är det enligt vår uppfattning lämpligare att utmönstra rekvisit ur lagtexten än att lägga till. Vi anser att det finns skäl för att renodla straffbestämmelsen i olika avseenden och att ytterligare understryka att den ska tillämpas generellt. Vi föreslår därför att den nuvarande exemplifierande uppräknningen av skyddsvärda uppgifter utgår. Exemplifieringen bidrar inte till att klargöra straffbestämmelsens tillämpningsområde. Den riskerar också att på ett onödigt och olämpligt sätt begränsa den praktiska tillämpningen av straffbestämmelsen. Ytterst skulle det kunna innebära att straffansvar inte ådöms straffvärda förfaranden som kan hota rikets säkerhet men som inte omfattas av exemplifieringen.

Som har utvecklats ovan under avsnitt xx kan innebörden av rikets säkerhet i och för sig sägas vara relativt konstant över tiden, samtidigt som de förhållanden som är av betydelse för rikets säkerhet kan förändras i takt med samhällsutvecklingen. Vilka områden och vilken verksamhet som inrymmer känsliga uppgifter kan alltså variera över tiden. Enligt vår mening bör lagtexten förändras i ovan nämnda avseende för att tydligare ge uttryck för att det saknar betydelse mot vilken sektor i samhället som spioneriet riktar sig och att den avgörande frågan är om de förhållanden som uppgiften rör är av sådan art att det kan skada rikets säkerhet att främmande makt får kännedom om dem.

Slutligen anser vi att det finns skäl att ersätta ordet ”riket” med ”Sverige”. Riket är ett ålderdomligt uttryck som det numera avråds från att använda i författningar.<sup>29</sup> Eftersom Sverige utgör en passande synonym till riket kan i stället det ordet användas. Någon ändring i sak är som framgått inte avsedd med förändringen.

---

<sup>29</sup> Se Statsrådsberedningens PM 2011:1, Svarta listan, s. 17.

### Ytterligare vägledning när det gäller det tänkta tillämpningsområdet

Även om det av olika skäl är olämpligt att i lagtexten ange exempel på vad som kan vara föremål för spioneri kan en redogörelse i förarbetena för vilka verksamhetsområden som vid den tidpunkten typiskt sett kan inrymma känsliga uppgifter tjäna som vägledning vid den praktiska tillämpningen. I det syftet redogör vi nedan för några områden som enligt vår bedömning kan antas ha särskild betydelse för Sveriges säkerhet. Det är alltså inte fråga om en uttömmande redovisning. Inte heller är det så att alla uppgifter eller förhållanden som är hänförliga till angivna områden är av känsligt slag.

#### *Typexempel på verksamheter som kan innefatta känsliga uppgifter*

Enligt vår bedömning kan följande verksamhetsområden – utifrån de förhållanden som råder i dag – i regel antas innefatta uppgifter av känsligt slag; verksamhet hänförlig till totalförsvaret, verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet, och svensk försvarsunderrättelseverksamhet.

Med "totalförsvaret" avses enligt 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Det civila försvaret omfattar all den civila verksamhet som utgör totalförsvaret, det vill säga alla de beredskapsförberedelser som statliga civila myndigheter, kommuner, landsting och kyrkliga kommuner samt enskilda, företag, föreningar m.fl. vidtar i fredstid och all den civila verksamhet som behövs under krigsförhållanden för att stödja Försvarsmakten, skydda liv och egendom, trygga en livsnödvändig försörjning och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner (prop. 1996/97:4 s. 297).

Försvarsunderrättelseverksamhetens uppgift är dels att utgöra ett stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, dels att kartlägga yttre hot mot landet (se 1 § lagen [2000:130] om försvarsunderrättelseverksamhet). I stödet till nämnda politikområden ligger bl.a. att identifiera och redovisa eller ge förvarning om sådana förändringar i omvärldsläget som kan ligga till grund för politiskt beslut om totalförsvarets anpassning (prop. 1999/2000:25 s. 14).

Försvarsunderrättelseverksamheten går också ut på kartläggning av yttre hot mot Sverige. Härmed avses inte endast yttre militära hot.

Säkerhetstjänsternas uppgift är att skydda landet mot verksamhet som hotar dess säkerhet. I Sverige finns civil säkerhetstjänst och militär säkerhetstjänst. Den *civila säkerhetstjänsten* utgörs av Säkerhetspolisen och ska förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet, bl.a. spioneri, sabotage och terrorism (jfr 2 § förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen [2002:1050]). Den *militära säkerhetstjänsten* har till uppgift att avslöja säkerhetshotande verksamhet som riktas mot försvarsmakten och att skydda denna. Dessa uppgifter fullgörs bl.a. av Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten vid Försvarsmakten (jfr 3 b § 2 förordningen med instruktion för Försvarsmakten [2007:1266]).

En viktig del i säkerhetstjänsternas arbete är förebyggande arbete, säkerhetsskydd. En annan beståndsdel i säkerhetstjänsten är säkerhetsunderrättelsetjänst, dvs. inhämtning, bearbetning och analys samt delgivning av uppgifter som rör säkerhetshotande verksamhet. Säkerhetsunderrättelsetjänsten syftar till att förebygga och att avslöja brott mot Sveriges säkerhet. Som ovan har framhållits har samhällsutvecklingen inneburit att känsliga uppgifter även kan avse viktiga samhällsfunktioner, framförallt kommunikationsnät och informationssystem, samt samhällets krishantering, om ett röjande av uppgifterna för främmande makt t.ex. skulle kunna påverka våra möjligheter att upprätthålla de funktioner som är en förutsättning för landets bestånd och självständighet. Detsamma gäller för vissa former av politiskt spionage, spioneri riktat mot forskning och utveckling inom civila områden samt spioneri som tar sikte på uppgifter som är att hänföra till s.k. utlandsmissioner, om men-rekvisitet är uppfyllt.

#### *Annan vägledning*

Vid tillämpningen av men-rekvisitet kan även viss vägledning hämtas dels från regeringens beskrivning av inriktningen på det säkerhets- och försvarspolitiska området (se bl.a. prop. 2008/09:140), dels från innehållet i andra lagar och förförskrifter som syftar till att skydda Sveriges säkerhet, t.ex. säkerhetsskyddslagen. Vidare kan sekretessbestämmelsen i 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och dess tillämpningsområde lämna anvisning om vilka förhållanden som kan anses vara

av särskild betydelse för Sveriges säkerhet. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. I praxis har försvarssekretess ansetts gälla bl.a. för civilförsvarets beredskapsplaner för en kommun (RÅ 1989 not 72), fotografier på polismän i Stockholms polisdistrikt (RÅ 1990 not 141), vitsord avseende officerare (RÅ 1990 not 418), tjänstgöringsjournaler för polispersonalen i en polismyndighets sambandscentral (RÅ 1991 not 92) och för en sammanställning över utredningspersonalen i Palmeutredningen (RÅ 1994 not 7).

### **Särskilt om underrättelseverksamhet riktad mot forskning och utveckling**

Med hänsyn till vad som anges i direktiven har vi särskilt övervägt om nuvarande straffbestämmelser ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet som riktar sig mot forskning och utveckling inom civila områden. Säkerhetspolisen har framhållit att utvecklingen har gjort den typen av underrättelseverksamhet mer vanlig och att den nuvarande straffrättsliga regleringen inte är ändamålsenlig. En sådan underrättelseverksamhet syftar till att berika det egna landet på det andra landets bekostnad. Kvalificerad forskning som bedrivs vid svenska företag och universitet är resurskrävande. Genom en otillåten informationsinhämtning kan den främmande makten skapa genvägar till kunskap och minska sina egna kostnader. För svensk del innebär underrättelseverksamheten ekonomiska förluster, förlorade marknadsandelar och, ytterst, försämrade villkor för den ekonomiska tillväxten. Enligt Säkerhetspolisen sker informationsinhämtningen i regel genom en agent på plats inom företaget eller universitetet som i vissa fall har behörig tillgång till uppgifterna.

#### *Vår bedömning*

Som framhållits ska spioneribestämmelsen även omfatta sådan underrättelseverksamhet som riktar sig mot forskning och utveckling om det är fråga om förhållanden som har sådan betydelse för Sveriges

säkerhet att men-rekvisitet är uppfyllt. I den mån ett förfarande inte uppfyller men-rekvisitet varken ska eller bör gärningen rubriceras som spioneri. Några andra förändringar av spioneribestämmelsen än de som vi ovan har redogjort för är enligt vår bedömning inte motiverade med hänsyn till Sveriges säkerhet. Som vi har angett i avsnitt 5.4.1 anser vi emellertid att det även ingår i vårt uppdrag att överväga om det finns behov av andra straffrättsliga förändringar med hänsyn till andra statliga skyddsintressen.

Det finns enligt vår bedömning förfaranden som innefattar otillåten underrättelseverksamhet riktat mot forskning och utveckling inom civila områden som faller utanför spioneribestämmelsens tillämpningsområde men som ändå kan vara straffvärda med hänsyn till svenska intressen, i första hand intresset av en god ekonomisk tillväxt. Om det är fråga om förfaranden som riktar sig mot ett företag torde lagen om skydd för företagshemligheter erbjuda ett ändamålsenligt skydd, om de förändringar som föreslagits och som i huvudsak mottagits positivt av remissinstanserna genomförs (se ovan avsnitten 3.4.3 och 5.3). Det skulle dock kunna hävdas att det ändå finns skäl för en förändring av den straffrättsliga regleringen eftersom lagen om skydd för företagshemligheter inte i första hand är avsedd att skydda staten utan det enskilda företaget/den enskilde näringsidkaren. För att komma tillrätta med det problemet skulle någon form av dubbelreglering kunna införas vid s.k. statsstyrt företagsspioneri<sup>30</sup> som (även) kan skada statliga intressen, där en konkurrenssituation får lösas genom en tillämpning av allmänna regler och principer om brottslighetskonkurrens. Det skulle t.ex. kunna ske genom att vårt förslag till ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige (se nedan avsnitt 7.9) även omfattar verksamhet med en sådan inriktning.

Enligt vår bedömning saknas det, utifrån det perspektiv som direktiven anvisar för våra överväganden, bärande skäl för en sådan ordning. Såvitt vi har kunnat bedöma är den straffrättsliga regleringen tillräckligt omfattande och heltäckande för att träffa de mest straffvärda förfaranden som kan hota mer grundläggande svenska intressen. Det torde inte vara ovanligt att känsliga uppgifter av nu aktuellt slag omfattas av sekretess varför i vart fall fråga om straffansvar för brott mot tystnadsplikt torde kunna uppkomma. Vidare torde hanteringen av uppgifterna vara föremål för interna

<sup>30</sup> Statsstyrt företagsspioneri innebär att en främmande makt bedriver spionage mot ett svenskt företag med avsikt att få tillgång till företagshemligheter.

föreskrifter och handlingsdirektiv. Även andra åtgärder av icke-straffrättslig natur kan antas ha betydelse för att åstadkomma ett ändamålsenligt skydd för uppgifterna. Till exempel kan informationsinsatser bidra till en ökad medvetenhet och vaksamhet samt förbättrade säkerhetsrutiner.

Sammantaget är det vår bedömning att det saknas behov av en utvidgning av det straffbara området eller andra förändringar av den straffrättsliga regleringen för att åstadkomma ett förstärkt skydd mot sådan underrättelseverksamhet från främmande makts sida som riktar sig mot forskning och utveckling.

### Särskilt om politiskt spionage

Politiskt spionage kan sägas bestå i spioneri riktat mot riksdagen, regeringen, andra politiska församlingar och politiska organ, politiska partier eller intressegrupper och mellanstatliga organisationer och som syftar till att komma över information om åsikter, ideologier, strategier, besluts- och förhandlingsunderlag. Det kan också vara fråga om spioneri som bedrivs från nämnda objekt av någon som agerar för en främmande makt.

Som angetts ovan kan politiskt spionage omfattas av spioneribestämmelsen om ett uppenbarande av uppgifterna för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet. I vissa fall skulle politiskt spionage kunna vara straffbart som s.k. flyktingspionage enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken. I den mån det är fråga om röjande av hemliga uppgifter kan ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken komma i fråga. De förändringar av spioneribestämmelsen som vi anser är befogade har vi redovisat ovan. Frågan är om det finns något annat statligt intresse som kan motivera ett förändrat eller förstärkt straffrättsligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet som sker i form av politiskt spionage.

Politiskt spionage kan vara riktat mot Sverige för att komma över uppgifter som mera direkt rör vårt land. Det politiska spionaget kan också involvera Sverige, men främst avse uppgifter om andra länder eller personer som svenska myndigheter har tillgång till. Det kan bedrivas här i landet men avse uppgifter som innehas av andra länder eller av mellanstatliga organisationer.

Utredningen har tagit del av s.k. fallstudier vilka huvudsakligen bygger på utredningar som har bedrivits av Åklagarmyndigheten

och Säkerhetspolisen men där åtal inte har väckts. Bland fallen finns exempel på underrättelseinhämtning eller försök därtill avseende uppgifter av politiskt slag. Det har emellertid inte framkommit att riksdagen, regeringen eller Regeringskansliet har varit föremål för underrättelseverksamhet som medfört att uppgifter röjts. Det har inte heller framgått att företrädare för främmande makt eller någon på främmande makts uppdrag genom t.ex. anställning hos riksdagen eller Regeringskansliet har försökt komma över känsliga uppgifter. Av uppgifter från Säkerhetspolisen framgår att företrädare för politiska organisationer har tilldragit sig främmande makts intresse. Det finns dock inte belägg för att detta har lett till obehörigt röjande av uppgifter. I vad mån det är fråga om brottsliga avsikter eller om det rör sig om offensivt lobbyarbete får anses oklart.

Till det politiska området bör också hänföras utlandsmyndigheter. Bland fallstudierna finns exempel på att verksamhet vid sådan myndighet har tilldragit sig främmande makts intresse. Detta intresse kan förmodas gälla svenska positioner i olika frågor men också uppgifter om andra länders förhållanden som myndigheterna antagits förfoga över. Det finns också belägg för att främmande makt utnyttjar mellanstatliga organisationer som plattform för sin underrättelseverksamhet. Denna behöver inte vara inriktad mot förhållanden i värdstaten utan kan avse andra stater som är medlemmar i organisationen.

Effekter för Sverige av sådan uppmärksamhet mot det politiska området som avses här har inte kunnat fastläggas. Exempel på sådana effekter skulle kunna vara störning i förhållandet till annan stat eller mellanstatlig organisation, försämrat förhandlingsläge genom att svenska positioner röjts och avslöjande av överväganden i ännu inte fattade eller offentliga beslut av regering och riksdag. Det finns alltså inte underlag för att säga att politiskt spionage har medfört att Sverige har fått sin internationella ställning försämrad eller att beslutsfattandet har påverkats. Vi har inte heller kunnat finna belägg för att det pågår eller kan befaras inträffa en omläggning av underrättelseverksamheten mot Sverige i syfte att komma över uppgifter från det politiska området, vars uppenbarande för en främmande makt kan medföra skada för andra, om än skyddsvärda, intressen än Sveriges säkerhet.

En betydelsefull omständighet i sammanhanget är att yttrande- och informationsfrihet spelar en särskilt viktig roll när det gäller politiska frågor. Det politiska området måste i hög grad vara tillgängligt för mediernas kritiska och ingående granskning och i

övrigt medge utövande av grundläggande fri- och rättigheter. Vidare bör beaktas att inhämtande av politisk information utgör en viktig del av den diplomatiska verksamheten (jfr artikel 3.1 d i 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser varav framgår att det ingår i en diplomatisk beskicknings uppgifter att med alla lagliga medel hålla sig underrättad om förhållandena i den stat som mottar beskickningen).

Sammanfattningsvis har vår genomgång av praxis, fallstudier och annat material inte gett underlag för att påstå att det finns ett påtagligt intresse som talar för att det straffrättsliga skyddet när det gäller politiskt spionage bör utvidgas. Det finns starka skäl som talar mot en sådan utvidgning. Vi har därför stannat för att inte föreslå någon ändring i denna del.

### Spionage i internationella sammanhang

I avsnitt 5.4.2 har vi redogjort för vissa samhällsförändringar som har betydelse för spioneribestämmelsens tillämpningsområde. Utvecklingen har bl.a. bidragit till att vi i högre grad än tidigare samverkar med och är beroende av andra länder. Det gäller inte minst inom området för fred och säkerhet. Sveriges säkerhet är inte enbart hänförlig till förhållanden inom landets gränser. Vi bygger vårt försvar tillsammans med andra länder. Hotbilden mot Sverige påverkas i högra grad av vad som sker i andra länder.

Som framgått är det vår uppfattning att ett förfarande som tar sikte på uppgifter med en internationell koppling bara ska rubriceras som spioneri om ett uppenbarande av dem för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet. Vi tror dock att utvecklingen allmänt sett kan antas ha inneburit att fler uppgifter som rör vårt säkerhets- och försvarssamarbete med andra länder uppfyller men-rekvisitet i spioneribestämmelsen.

När det gäller uppgifter som rör en internationell militär insats som Sverige deltar i kan i vissa fall men-rekvisitet i spioneribestämmelsen vara uppfyllt. I andra fall saknar uppgifterna en tillräcklig koppling till Sveriges säkerhet för att straffansvar för spioneri ska kunna aktualiseras. Trots det kan uppgifterna vara av stor betydelse för insatsen och för svenska intressen. Vi har därför funnit skäl att särskilt överväga behovet av förändringar av den straffrättsliga regleringen med hänsyn till skyddet för uppgifter av nu nämnd slag. Våra överväganden och förslag redovisas i kapitel 6.



### 5.4.9 Underlaget för men-bedömningen

**Vår bedömning:** Det saknas skäl för att införa någon särreglering beträffande underlagen för men-bedömningen.

#### Inledning

Som inledningsvis har angetts har vi enligt direktiven även i uppgift att undersöka hur bättre förutsättningar kan skapas för att bedöma men-rekvisitet i spioneribestämmelsen. Samma rekvisit återfinns också i flera andra straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken. I direktiven anges att Säkerhetspolisen har pekat på komplexiteten vid prövningen av rekvisitet både hos åklagare och i domstol. Detta gäller särskilt när uppgifterna rör förhållanden utanför Försvarsmaktens verksamhetsområde (dvs. Sveriges försvar) och det saknas en given myndighet att inhämta sakkunskap från.

#### Våra överväganden

Det ankommer på åklagaren att styrka att men-rekvisitet är uppfyllt. Det som ska bevisas är att det förhållande som uppgiften rör är av sådan karaktär att det hade kunnat medföra en inte obetydlig negativ effekt för Sveriges säkerhet att främmande makt får vetskap om dem, dvs. att ett uppenbarande *kan medföra men*. Någon konkret fara i det enskilda fallet behöver inte bevisas utan det är fråga om en abstrakt skadebedömning (se ovan avsnitt 5.4.8). Det behöver inte heller visas att uppgiften är riktig.

I brottmål gäller principerna om fri bevisprövning och fri bevisvärdering (se 35 kap. 1 § rättegångsbalken). I princip alla bevismedel är tillåtna. Av 30 kap. 2 § rättegångsbalken följer att endast sådant material som presenterats vid förhandlingen får läggas till grund för avgörandet. Rätten ska efter en samvetsgrann prövning av allt som förekommit i målet avgöra vad som är bevisat.

För att visa att men-rekvisitet är uppfyllt i ett enskilt fall åberopas i i dag regelmässigt en skriftlig men-bedömning utförd av personer vid en myndighet eller annat organ med särskild kunskap på området. Eventuellt kompletteras bevisningen med förhör med personerna som upprättat utlåtandet. Bevisningen kan sägas ha betydelse även för gärningens straffvärde och rubricering.

En men-bedömning grundar sig på antaganden om olika förhållanden och en uppskattning av den skada som ett uppenbarande av

uppgifterna för främmande makt skulle kunna innebära. De personer som avger utlåtanden har sällan några uppgifter att lämna om själva gärningen utan uttalar sig i egenskap av ”experter” med särskilda kunskaper och erfarenheter om de förhållanden som uppgifterna rör. Domstolen är naturligtvis inte bunden av den bedömning av men-rekvisitet som redovisas i utlåtandet utan ska självständigt pröva om bevisningen i målet är tillräcklig för att det ska anses ställt utom rimligt tvivel att uppgifterna hade kunnat medföra sådant men som spioneribestämmelsen föreskriver.

Lagstiftaren har inte anvisat en särskild form av bevisföring i nu aktuella mål. Åklagaren är, inom ramen för de allmänna bestämmelserna om bevis i brottmål, fri att använda andra bevismedel än en traditionell men-bedömning. Enligt vår bedömning saknas det skäl för en särreglering på området.

Sammantaget är det vår bedömning att de problem som kan vara förenade med ett uppfyllande av åklagarens bevisbörda och möjligheterna att skaffa underlag för domstolens prövning av men-rekvisitet inte är av sådan art eller omfattning att det finns skäl för oss att föreslå några förändringar av lagen.

## 5.5 Följändringar i tryckfrihetsförordningen

**Bedömning och förslag:** För att uppnå överensstämmelse mellan regleringen i brottsbalken och regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bör, med hänsyn till föreslagna ändringar av spioneribestämmelsen, även en ändring ske av brottsbeskrivningen i 7 kap. 4 § 3 tryckfrihetsförordningen.

Spioneri utgör enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) tryck- resp. yttrandefrihetsbrott (se 7 kap. 4 och 5 §§ TF resp. 5 kap. 1 § YGL). Spioneri omfattas också av regleringen i 7 kap. 3 § TF resp. 5 kap. 3 § YGL, vilket innebär att det varken finns meddelarfrihet eller anonymitetsskydd vid en sådan brottslig gärning. (Se närmare avsnitt 3.3.)

Som framgått föreslår vi vissa språkliga ändringar i spioneribestämmelsen. Eftersom 7 kap. 4 § 3 TF innehåller en brottsbeskrivning som återger rekvisiten i 19 kap. 5 § brottsbalken bör en ändring av spioneribestämmelsen även föranleda motsvarande ändringar i 7 kap. 4 § TF.

## 6 En särskild straffbestämmelse för spioneri i samband med en internationell militär insats

### 6.1 Bakgrund

En av våra huvuduppgifter är att analysera om men-rekvisitet i spioneribestämmelsen har en lämplig utformning. I direktiven pekas på att olika förhållanden har förändrats sedan spioneribrottet tillkom. Det anges bl.a. att Försvarsmakten i dag bedriver en stor del av sin verksamhet i s.k. utlandsmissioner och att det kan ha bidragit till att intresset av att skydda uppgifter om rikets försvar har vidgats.

Våra överväganden och förslag till förändringar av spioneribestämmelsen har redovisats i kapitel 5. Som framgår där är det vår bedömning att spioneribestämmelsen är avsedd att skydda Sveriges säkerhet, i bemärkelsen Sveriges oberoende och bestånd, och att den enbart ska träffa gärningar som kan innebära en inte obetydlig negativ effekt för Sveriges säkerhet samt att men-rekvisitet med hänsyn härtill i huvudsak har en ändamålsenlig utformning. Det saknas därför skäl att föreslå några förändringar av men-rekvisitet i spioneribestämmelsen av hänsyn till skyddsintresset Sveriges säkerhet.

Vårt uppdrag begränsar sig emellertid inte till enbart en analys av spioneribestämmelsen och förändringsbehovet när det gäller den bestämmelsen. I direktiven anges att vi ska göra en analys av om den nuvarande lagstiftningen innebär ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet mot svenska intressen. Vidare anges att vi mot bakgrund av bl.a. förändringarna av Försvarsmaktens verksamhet ska överväga behovet av andra straffrättsliga förändringar (än förändringar av men-rekvisitet).

Som vi tolkar direktiven innebär det att vi även ska överväga behovet av förändringar när det gäller vissa med spioneri närliggande förfaranden, dvs. underrättelseverksamhet som tar sikte på

uppgifter av betydelse för Sveriges säkerhet men där kopplingen till det skyddsintresset inte är så starkt att men-rekvisitet är uppfyllt. I avsnitt 5.4.8 har vi konstaterat att det kan finnas ett sådant förändringsbehov när det gäller underrättelseverksamhet riktad mot uppgifter av internationell karaktär som inte i första hand avser svenska förhållanden. Uppgifter som rör Sveriges internationella samarbete för fred och säkerhet kan vara känsliga och av stor betydelse för Sverige utan att ett uppenbarande av dem kan sägas äventyra Sveriges säkerhet på det sätt som krävs för spioneribestämmelsens tillämplighet.

Försvarsmakten och Säkerhetspolisen har genom sina experter i utredningen särskilt framhållit två verkliga fall som enligt deras uppfattning visar på bristerna i den nuvarande lagstiftningen; dels det s.k. USB-fallet (se ovan avsnitt 5.4.8), dels det s.k. tolk-fallet.

I USB-fallet var fråga om uppgifter rörande förhållanden hänförliga till den internationella militära insatsen i Afghanistan. En svensk person hade i samband med sin tjänstgöring i Afghanistan fått del av bildmaterial från en föreläsning om hoten från IED (Improvised Explosive Devices). Han förvarade materialet på ett USB-minne som han sedan glömde i en dator på en allmän plats. Fråga uppkom därför om straffansvar för vårdslöshet med hemlig uppgift enligt 19 kap. 9 § brottsbalken. I domen uttalade tingsrätten att negativa effekter för den internationella insatsen som ett uppenbarande av uppgifterna för främmande makt skulle kunna ge upphov till inte var att bedöma som men för rikets säkerhet.

I tolk-fallet hade en svensk officer som tjänstgjorde i den svenska kontingenten av KFOR<sup>1</sup>, dvs. Nato-operationen i Kosovo, inlett en relation med en lokalanställd serbisk tolk, som visade sig vara agent med avsikt att inhämta känsliga uppgifter om insatsen för vidarebefordran till sin uppdragsgivare. Relationen avbröts innan agenten hade lyckats komma över några uppgifter genom den svenska officeren. Enligt Försvarsmakten och Säkerhetspolisen skulle det, om agenten lyckats med sin föresats och den svenska officeren lämnat ut känsliga uppgifter om insatsen, ha varit svårt att applicera en svensk straffbestämmelse på förfarandet eftersom uppgifterna inte var sådana att ett röjande av dem kunnat orsaka men för rikets säkerhet. Trots detta hade ett röjande av uppgifterna kunnat föra med sig allvarliga negativa konsekvenser för den internationella insatsen samt för Sveriges relation till Nato och för Sveriges säkerhetspolitik.

---

<sup>1</sup> Kosovo Force.

I följande avsnitt redogörs för vilket straffrättsligt skydd som uppgifter med anknytning till Sveriges internationella samarbete för fred och säkerhet har enligt den nuvarande straffrättsliga regleringen. Vidare redovisas våra överväganden i fråga om regleringen är ändamålsenligt utformad i detta avseende, ett eventuellt förändringsbehov och hur det i så fall kan tillgodoses.

## 6.2 Ett internationellt samarbete för fred och säkerhet är viktigt för Sverige

**Vår bedömning:** Ett internationellt samarbete för fred och säkerhet har fått en ökad betydelse för Sveriges säkerhet och en samverkan med andra länder och organisationer är viktigt för Sverige. Utvecklingen har även inneburit att förhållanden som rör ett internationellt samarbete för fred och säkerhet har ökat i betydelse.

Som framhållits i tidigare avsnitt har samhällsutvecklingen inneburit en ökad samverkan med andra länder, inte minst på det säkerhets- och försvarspolitiska området. Det kan med fog hävdas att utvecklingen även har inneburit ett ökat beroende av sådan samverkan för att upprätthålla skyddet för Sveriges säkerhet. Den försvars- och säkerhetspolitiska inriktning som regeringen har angett uttrycker för det och innebär att det militära försvaret enskilt och tillsammans med andra ska försvara Sverige och främja vår säkerhet, i Sverige, i närområdet och utanför närområdet. Regeringen har framhållit att landets säkerhet inte enbart kan värnas vid vår gräns och att en ökad samverkan med andra länder innebär bättre förutsättningar att hantera utmaningar och hot innan de når vårt eget territorium. Vidare har angetts att det ligger i Sveriges intresse att främja internationellt säkerhets- och försvarssamarbete eftersom det skapar förtroende mellan stater och lägger grunden för gemensam säkerhet (prop. 2008/09:140 s. 8 och s. 15).

Det ökade samarbetet med andra länder och organisationer är en logisk följd av samhällsutvecklingen. Sveriges säkerhet är beroende av stabilitet i omvärlden. Globaliseringen leder till att landgränser får mindre betydelse och att konflikter i andra länder även har betydelse för Sverige och för vår säkerhet.

Sveriges samarbete med andra länder och organisationer innebär även förpliktelser att bidra till en gemensam säkerhet. Till exempel medför vårt medlemskap i EU en solidarisk förpliktelse att till-

sammans med övriga medlemsländer ansvara för Europas säkerhet. Sverige kan således inte förhålla sig passivt vid ett angrepp som drabbar ett annat medlemsland, men kan å andra sida förvänta sig att andra länder agerar om Sverige drabbas (a. prop. s. 9).

Enligt vår bedömning har utvecklingen också inneburit att förhållanden som rör Sveriges freds- och säkerhetsfrämjande samarbete med andra länder och organisationer har fått en ökad betydelse för Sveriges säkerhet. Om uppgifter om sådana förhållanden röjs kan de i fler fall medföra men för Sveriges säkerhet och gärningen omfattas av spioneribestämmelsen. Även andra förhållanden, vars uppenbarande inte kan medföra sådant men, kan dock vara av stor betydelse för Sverige och – i ett större och längre perspektiv – även för möjligheterna att värna Sveriges säkerhet.

## **6.3 Närmare om Sveriges internationella freds- och säkerhetssamarbete**

### **6.3.1 Allmänt om internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser**

Som ett led i det internationella samarbetet på försvars- och säkerhetsområdet deltar Sverige i olika internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Begreppet fredsfrämjande verksamhet inkluderar konfliktförebyggande, fredsskapande, fredsbevarande, fredsframtvingande och fredsfrämjande insatser. I sammanhanget har fredsbevarande insatser i traditionell bemärkelse avsett insatser som görs efter ett freds- eller eldupphöravtal. Insatserna baseras på parternas medgivande samt på en opartisk inställning till konflikten. Med fredsframtvingande insatser har avsetts sådana insatser som utförs för att med militärt våld eller hot om militärt våld upprätthålla eller återställa fred i ett område (se SOU 2011:76 s. 44).

I lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser används begreppet ”internationell militär insats”. Med detta avses verksamhet som Försvarsmakten bedriver i ett insatsområde utomlands i syfte att avvärja en risk för väpnad konflikt, hejda en pågående väpnad konflikt, övervaka överenskommelser om fred och vapenstillestånd eller skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad konflikt (prop. 2009/10:160 s. 141 f). Om en militär väpnad styrka ska sändas utomlands för en internationell militär insats krävs enligt 15 kap. 16 § regeringsformen att det sker för att

fullgöra en internationell förpliktelse som riksdagen har godkänt, att det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden (se lagen [2003:169] om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands och lagen [1994:588] om utbildning för fredsfrämjande verksamhet) eller att riksdagen har medgett det i ett särskilt fall.

### 6.3.2 Exempel på aktuella internationella insatser

Enligt vad som anges i budgetpropositionen för år 2012 (prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6, s. 20) tjänstgjorde 1 840 personer i internationella insatser under år 2011. Där anges också att svenska förband under samma år deltog i insatser i Afghanistan, Kosovo och Libyen.

#### ISAF (International Security Assistance Force, Afghanistan)

Den 20 december 2001 godkände FN:s säkerhetsråd i resolution 1386 upprättandet av en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan (ISAF) för att bistå den afghanska regeringen med att upprätthålla säkerheten i Kabul. Styrkans huvuduppgift är att genom säkerhetshöjande insatser skapa förutsättningar för den politiska stabiliseringsprocessen, möjliggöra för FN och andra internationella och enskilda hjälporganisationer att genomföra humanitära insatser samt bistå vid återuppbyggnad och långsiktig utveckling i Afghanistan i enlighet med afghanska prioriteringar. Genom resolution 1510 (2003) utvidgade FN:s säkerhetsråd ISAF:s mandat till att bl.a. innefatta hela det afghanska territoriet.<sup>2</sup>

Den internationella säkerhetsstyrkan ISAF leds sedan hösten 2003 av Nato. Styrkan har ett brett internationellt stöd och bestod i september 2011 av 49 truppbidragande länder, varav 21 inte är medlemmar i Nato.

#### KFOR (Kosovo Force)

Insatsen i Kosovo har fått sitt mandat av FN:s säkerhetsråd genom resolution 1244. Styrkan etablerades under år 1999 och leds av Nato. I dag tjänstgör drygt 6 148 soldater i styrkan från 30 olika länder, varav Sverige bidrar med drygt 50 soldater och officerare.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Prop. 2011/12:29 s. 14 ff.

<sup>3</sup> Enligt uppgifter hämtade från Försvarmaktens hemsida november 2012.

## OUP (Operation Unified Protector)

Sverige deltog från april 2011 till oktober 2011 i den av Nato ledda insatsen i Libyen i enlighet med beslut i FN:s säkerhetsråd. Sverige bidrog med en flyginsats för att upprätthålla en flygförbudszon, säkerställa vapenembargot och skydda civila i enlighet med beslutet. I insatsen ingick som mest fem Gripenplan, spanings- och stödresurser, personal för informationsoperationer samt en enhet för lufttankning.<sup>4</sup>

### 6.4 Det straffrättsliga skyddet för uppgifter som rör ett internationellt freds- och säkerhetssamarbete

**Vår bedömning:** Förhållanden hänförliga till ett internationellt samarbete för fred och säkerhet – i regel i form av en internationell militär insats – kan i vissa fall ha sådan betydelse att ett uppenbarande av dem medför men för Sveriges säkerhet. I andra fall kan en olovlig underrättelseverksamhet riktad mot uppgifter om sådana förhållanden aktualisera straffansvar för tjänstefel eller brott mot tystnadsplikt, om rekvisiten i 20 kap. 1 § eller i 20 kap. 3 § brottsbalken är uppfyllda.

Inom ramen för det internationella freds- och säkerhetssamarbetet hanteras känsliga uppgifter. Det kan vara fråga om uppgifter som rör Sverige, andra länder som ingår i samarbetet, relationerna mellan länderna eller en aktuell insats.

När insatsen planeras och genomförs kan metod, utrustning och taktik överensstämja med det som förekommer i de deltagande ländernas inhemska försvar. Insatsens genomförande och upplägg kan således avslöja något om de enskilda ländernas försvar. Samarbetet kan även i övrigt innefatta känslig information som avslöjar förhållanden hänförliga till de deltagande ländernas försvarsförmåga. Det kan också finnas uppgifter av mer övergripande och politiskt art som t.ex. avser ländernas inbördes relationer eller ett framtida samarbete. Framför allt torde dock förekomma uppgifter som rör pågående eller planerade internationella insatser. Det kan vara fråga om taktik, bemanning, ansvarsfördelning, vapenförmåga etc. Sådana uppgifter är av central betydelse för insatsens genomförande och för säkerheten för de personer som deltar i insatsen.

---

<sup>4</sup> Enligt uppgifter hämtade från Försvarmaktens hemsida november 2012.



I vissa fall är uppgifterna av sådant slag att men-rekvisitet i 19 kap. 5 § brottsbalken är uppfyllt. Så torde inte sällan vara fallet om uppgifterna på ovan nämnt sätt avslöjar något om Sveriges försvar (se ovan under avsnitt 5.4.8. angående det s.k. USB-målet och tingsrättens domskäl i målet). Om uppgiften rör förhållanden som endast har en indirekt relevans för Sveriges säkerhet, t.ex. genom att det enbart har betydelse för den aktuella insatsen som Sverige deltar i, torde dock spioneribestämmelsen sällan vara tillämplig. Som redan konstaterats kan det förhållande som uppgiften rör ändå ha stort värde och ett yppande av förhållandet innebära svåra konsekvenser för insatsen. Därmed uppkommer även en negativ effekt för Sverige eftersom Sveriges säkerhet gynnas av ett effektivt och framgångsrikt internationellt samarbete. Med hänsyn till att uppgiften inte uppfyller kraven i men-rekvisitet kan straffansvar för spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift eller vårdslöshet med hemlig uppgift inte komma i fråga.

Om en gärning innefattar myndighetsutövning kan fråga om straffansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken uppkomma. Det krävs då att gärningspersonen, uppsåtligen eller av oaktsamhet, vid myndighetsutövningen åsidosatt vad som gäller för uppgiften. Straffskalan för tjänstefel är böter eller fängelse i två år. Om brottet är grovt kan dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Med myndighetsutövning avses utövning av offentlig makt, dvs. utövning av befogenheter att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet eller annat jämförbart förhållande. Med myndighetsutövning avses i bestämmelsen i princip endast *svensk* myndighet. Ansvar för tjänstefel kan således inte utkrävas annat än med stöd av uttryckliga bestämmelser i svensk lag.<sup>5</sup>

Uppgifter av nu aktuellt slag omfattas i regel av s.k. utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Till exempel kan en operationsplan som upprättats inom ramen för Sveriges deltagande i den Natoleda insatsen i Afghanistan (se ovan) avseende en kommande säkerhetsoperation i det svenska ansvarsområdet omfattas av utrikessekretess eftersom ett röjande av den skulle kunna skada Sveriges relationer med Nato (däremot omfattas planen – sannolikt – inte av den s.k. försvarssekretessen i 15 kap. 2 § OSL, eftersom det inte kan anses skada rikets säkerhet att den röjs). I ett sådant fall kan ett röjande av uppgifterna aktualisera straffansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap.

<sup>5</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zeteo december 2012], kommentaren till 20 kap. 1 § brottsbalken och SOU 2009:76 s. 309 f.

3 § brottsbalken. För straffansvar för brott mot tystnadsplikt krävs att någon röjer eller olovligen utnyttjar en uppgift som han eller hon är pliktig att hemlighålla enligt svensk lag.<sup>6</sup> Endast den som lyder under tystnadsplikt kan således träffas av straffbestämmelsen. Straffskalan för brott mot tystnadsplikt är böter eller fängelse i högst ett år, vilket kan jämföras med straffskalan för spioneri som anger fängelse i högst sex år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst fyra och högst arton år eller på livstid.

## 6.5 Åtgärder som inte är av straffrättslig natur

En gärning som innefattar en obehörig informationshantering kan medföra andra än straffrättsliga konsekvenser för den enskilde. Förutom att gärningen kan grunda skadeståndsskyldighet kan olika arbetsrättsliga sanktioner aktualiseras om förfarandet har samband med en anställning. Ytterst kan det bli fråga om uppsägning enligt 7 § lagen (1982:80) om anställningsskydd. För offentliganställda finns därutöver bestämmelser om disciplinansvar. Enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) kan en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelsen. Om felet med hänsyn till samtliga omständigheter är att anse som ringa får någon påföljd inte meddelas. Disciplinpåföljd är varning och löneavdrag (15 § LOA).

## 6.6 Behovet av ett utökat straffrättsligt skydd

**Vår bedömning:** Uppgifter som rör ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i (en internationell militär insats) kan vara av stor betydelse för samarbetet (insatsen) och för Sverige, även utan att men-rekvisitet i spioneribestämmelsen är uppfyllt. I ett sådant fall innebär den nuvarande straffrättsliga regleringen inte en ändamålsenlig reglering och ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet.

Av redovisningen ovan framgår att det straffrättsliga skyddet för uppgifter som rör internationella insatser och som inte uppfyller men-rekvisitets krav i spioneribestämmelsen varken är heltäckande eller särskilt starkt. Som redan angetts kan utvecklingen visserligen

---

<sup>6</sup> Jfr SOU 2009:76 s. 309.

antas ha bidragit till att fler uppgifter som rör Sveriges samarbete med andra länder och organisationer för fred och säkerhet bedöms ha sådan betydelse för Sveriges säkerhet att de omfattas av spioneribestämmelsen. Våra förslag innebär emellertid att spioneribestämmelsen även i framtiden ska reserveras för förfaranden som på ett påtagligt sätt kan inverka negativt på Sveriges säkerhet i bemärkelsen rikets oberoende eller bestånd. Det innebär att uppgifter som endast har en medelbar betydelse för Sveriges säkerhet även enligt våra förslag kommer att falla utanför spioneribestämmelsens tillämpningsområde. Som framgått kan uppgifterna ändå röra förhållanden av stor betydelse för det aktuella samarbetet och den enskilda insatsen. Ett röjande av uppgifterna kan t.ex. äventyra insatsens genomförande eller säkerheten för de personer som deltar i insatsen. Även om dessa negativa effekter saknar omedelbar betydelse för Sveriges säkerhet har Sverige ett starkt intresse av att undvika dem eftersom Sverige deltar i insatsen och den utgör ett led i främjandet av den gemensamma säkerheten.

Med hänsyn till vikten av Sveriges internationella samarbete för fred och säkerhet kan det straffrättsliga skyddet för uppgifter som hanteras inom ramen för ett sådant samarbete inte sägas vara ändamålsenligt. Vi anser att det är otillfredsställande att en spioneriliknande gärning som tar sikte på uppgifter av sådant slag och som saknar en tillräcklig koppling till Sveriges säkerhet för att uppfylla men-rekvisitet i spioneribestämmelsen i värsta fall helt kan falla utanför det straffbara området och i bästa fall enbart straffas som brott mot tystnadsplikt. Förfarandet kan innebära beaktansvärd skada för samarbetet och för den internationella insatsen. Förfarandet kan därigenom även skada Sverige – och ytterst Sveriges säkerhet – eftersom Sveriges säkerhet indirekt är beroende av säkerheten i andra länder och av ett internationellt samarbete som är framgångsrikt och effektivt. Sverige är också beroende av goda och förtroendefulla relationer med andra länder för att få del av information som kan ha betydelse för Sveriges säkerhet och för att få möjlighet att fullt ut delta i olika samarbeten för fred och säkerhet. Sammantaget är det vår bedömning att det finns behov av en förändrad straffrättslig reglering. Vi har härvid – i enlighet med vad direktiven anvisar – även beaktat eventuella effekter av åtgärder som inte är av straffrättslig natur.

## 6.7 Särskilt om yttrande- och informationsfriheten

**Vår bedömning:** En utvidgad kriminalisering kommer att inkräkta på den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten. Kriminaliseringen motiveras ytterst av hänsyn till Sveriges säkerhet och syftar till att skydda ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i (en internationell militär insats). Regleringen har därmed starka skäl för sig som kan väga upp vissa negativa effekter för yttrande- och informationsfriheten.

Vi har i avsnitt 6.6 konstaterat att det finns behov av en förändrad straffrättslig reglering som innebär en utvidgning av det straffbara området och en kriminalisering av vissa former av yttranden och informationsspridning. En sådan reglering kommer att inkräkta på den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten. För att en sådan effekt ska kunna accepteras måste kriminaliseringen ha starka skäl för sig. I följande avsnitt redogör vi allmänt för innebörden och regleringen av yttrande- och informationsfriheten samt vår bedömning av om, och under vilka förutsättningar, en begränsning av dessa friheter kan accepteras. Efter att vi i avsnitt 6.9 har behandlat frågan om hur en straffbestämmelse bör utformas återkommer vi i avsnitt 6.12 till yttrande- och informationsfriheten och den aktuella straffbestämmelsens inverkan på friheterna.

### 6.7.1 Allmänt om yttrande- och informationsfriheten

Fri åsiktsbildning är grundläggande för ett demokratiskt statsskick. Den fria åsiktsbildningen är lagfäst i den inledande paragrafen i regeringsformen (RF) som anger att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. En fri åsiktsbildning innebär att olika meningar kan göra sig gällande. Enligt 2 kap. 1 § RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten innebär en rätt att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andra yttranden.

Yttrandefriheten och informationsfriheten enligt 2 kap. RF är inte absoluta. De kan inskränkas genom lag. I 2 kap. 20 och 21 §§

slås fast att en begränsning av yttrande- och informationsfriheten endast får ske genom lag och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare anges att en begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. I 2 kap. 23 § anges särskilda intressen som kan berättiga en inskränkning av yttrande- och informationsfriheten. Bland annat anges att en begränsning får ske med hänsyn till rikets säkerhet eller förebyggandet och beivrandet av brott.

### 6.7.2 Internationella förpliktelser

Yttrandefriheten skyddas även inom ramen för europasamarbetet. I artikel 10 i Europakonventionen anges att var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar "åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser". I artikeln anges under vilka förutsättningar yttrandefriheten får inskränkas.

För Sverige innebär Europakonventionen en folkrättslig skyldighet att följa konventionen och Europadomstolens uttolkning av denna. Europakonventionen har införlivats i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. En följd härav är att Europakonventionen ska tillämpas av myndigheter och domstolar som svensk lag. Genom 2 kap. 19 § RF gäller dessutom ett förbud för riksdag, regering och förvaltningsmyndigheter att meddela normer ("lag eller annan föreskrift") som står i strid med konventionen.

På EU-området har Lissabonfördraget inneburit att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blivit bindande med samma rättsliga status som fördragen. Stadgan tillämpas i förhållande till EU:s institutioner och när medlemsstaterna tillämpar unionsrätten.

Yttrandefriheten behandlas i artikel 11 i EU-stadgan. Den har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.
2. Mediernas frihet och mångfald ska respekteras.

### 6.7.3 Kriminaliseringens effekter för yttrande- och informationsfriheten

Enligt vår bedömning finns det starka skäl för en kriminalisering av spioneriliknande gärningar som riktar sig mot uppgifter rörande något förhållande av betydelse för Sveriges internationella samarbete för fred och säkerhet. Vi har ovan argumenterat för varför ett sådant samarbete är viktigt för Sverige samt skälen för en kriminalisering. Enligt vår bedömning har skälen för en kriminalisering sådan tyngd att de väger upp de negativa effekter som den kan innebära för yttrande- och informationsfriheten. Kriminaliseringen motiveras av hänsyn till Sveriges säkerhet och vilar därmed på samma grund som övriga bestämmelser i 19 kap. brottsbalken. Den straffrättsliga regleringen kommer att träffa allvarlig brottslighet och syftar till att skydda ett intresse som enligt regeringsformens bestämmelser kan motivera en begränsning av yttrande- och informationsfriheten.

En given utgångspunkt för våra överväganden beträffande utformningen av den straffrättsliga regleringen är att det straffbara området ska avgränsas på ett lämpligt och ändamålsenligt sätt och inte innebära en större begränsning av yttrande- och informationsfriheten än vad som är nödvändigt med hänsyn till straffbestämmelsernas ändamål.

## 6.8 Grundläggande principer för kriminalisering

Utöver den under avsnitt 6.7.3 angivna utgångspunkten, att en utvidgning av det kriminaliserade området ska vara så begränsad som möjligt för att tillgodose behovet av åtgärder, har vissa grundläggande principer för kriminalisering varit styrande för våra överväganden.

Kriminalisering innebär att ett visst beteende beläggs med straff. Straff är statens yttersta maktmedel mot dess medborgare och kriminalisering bör därför användas med urskiljning och bara när det är nödvändigt för att motverka ett icke önskvärt beteende. Ett grundläggande krav för att en kriminalisering ska anses befogad är att den syftar till att skydda ett legitimt och konkretiserat intresse. Bakom varje kriminalisering ska finnas ett bärande skyddsintresse (även kallat skyddsobjekt).

Följande förutsättningar anses i allmänhet behöva vara uppfyllda för att en kriminalisering ska vara befogad (se även nedan under avsnitt 7.6.1).<sup>7</sup>

- Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
- Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
- En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar. Om straff föreskrivs för helt bagatellartade förseelser finns en risk för straffrättslig inflation och att straffhotet inte längre får den tyngd som det är avsett att ha.
- En straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet (dvs. ha en gärningspreventiv verkan).
- Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

När en kriminalisering övervägs bör även vissa grundläggande rättssäkerhetsprinciper beaktas. *Legalitetsprincipen* innebär i kortet att all strafflagstiftning måste vara begriplig, preciserad och förutsägbar. *Konformitetsprincipen* innebär att straff eller annan brottspåföljd endast får drabba en person som kunnat, dvs. haft förmåga och tillfälle att rätta sig efter lagen. *Skuldprincipen* innebär att enbart den person som uppvisat skuld – vars handlande är klandervärdt – bör drabbas av straffansvar och att straffet inte bör vara strängare än vad som motsvarar graden av skuld. Dessa principer har bl.a. betydelse för hur en straffbestämmelse bör utformas, vilken gärning den ska avse och vem den ska träffa.<sup>8</sup> En närmare redogörelse för ovan nämnda principer finns i avsnitt 7.6.1.

---

<sup>7</sup> Prop. 1994/95:23 s. 52 f och dir. 2011:31. Kriterierna presenterades av Åklagarutredningen under 1990-talets första hälft (SOU 1992:61). Kriterierna godtogs i allt väsentligt av både regering och riksdag (prop. 1994/95:23, bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40). Straffrättsanvändningsutredningen (Ju 2011:05) har i uppdrag att på nytt analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses befogad (dir. 2011:31).

<sup>8</sup> Jfr bl.a. Integritetsskyddskommitténs betänkande SOU 2007:22, del I, s. 175 f.

## 6.9 En ny straffbestämmelse för spioneri i samband med en internationell militär insats (utlandsspioneri)

**Vårt förslag:** En särskild bestämmelse införs i 19 kap. brottsbalken som straffbelägger spioneri avseende uppgifter rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för en internationell militär insats som Sverige deltar i (utlandsspioneri). Straffbestämmelsen ska endast tillämpas om förfarandet inte uppfyller rekvisiten i 19 kap. 5 §. För brottet ska gälla en straffskala som innebär att fängelse i högst fyra år kan dömas ut. Om brottet är grovt ska fängelse i lägst två och högst åtta år kunna dömas ut. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska särskilt beaktas om gärningen rörde förhållande av stor betydelse eller innebar fara för människors liv eller hälsa, eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne.

### 6.9.1 Inledning

Som framgår ovan under avsnitt 6.6 är vår slutsats att den nuvarande straffrättsliga regleringen inte är ändamålsenlig och att den inte ger ett tillräckligt skydd mot underrättelseverksamhet som riktar sig mot uppgifter rörande något förhållande av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Enligt vår bedömning är de allmänna förutsättningar för kriminalisering som redovisats ovan under avsnitt 6.8 uppfyllda. En förändring av straffansvaret är därför motiverad.

### 6.9.2 Lagteknisk lösning och rubricering

Utifrån ovan angivna utgångspunkter har vi funnit att en förändring av den straffrättsliga regleringen bör ske genom att en särskild straffbestämmelse införs som tar sikte på underrättelseverksamhet av nu aktuellt slag. Enligt vår bedömning bör straffbestämmelsen utformas med spioneribestämmelsen som förebild och brottet rubriceras utlandsspioneri.



Straffansvar enligt den nya straffbestämmelsen bör endast komma ifråga när spioneribestämmelsen inte är tillämplig på förfarandet. Straffbestämmelsen för utlandsspioneri är således avsedd att vara subsidiär i förhållande till spioneribestämmelsen, vilket uttryckligen bör framgå av lagtexten.

### **6.9.3 Närmare om straffbestämmelsens tillämpningsområde**

#### **Skyddsintresset**

Straffbestämmelsen motiveras av det svenska intresset av fred och säkerhet utanför Sveriges gränser och det sammanhängande behovet av samarbete med andra länder. Ytterst grundar sig straffbestämmelsen på ett intresse av att värna Sveriges säkerhet. Det närmaste och konkreta skyddsintresset för den straffrättsliga regleringen är dock den enskilda insatsen (dvs. inrättandet av insatsen och genomförandet av den i enlighet med syftet/ planeringen). Härav följer att endast gärningar som på ett påtagligt sätt kan äventyra eller försämra förutsättningarna för insatsens genomförande bör omfattas av en kriminalisering.

#### **Den brottsliga gärningen**

Som redan angetts anser vi att en ny straffbestämmelse bör utformas med spioneribestämmelsen som förebild. Den straffbara gärningen bör således bestå i att någon obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer en uppgift av viss betydelse för en insats som sker inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Vidare bör även omfattas att någon obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar en sådan uppgift som avses i straffbestämmelsen.

#### **Ett krav på direkt uppsåt att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda**

I likhet med vad som gäller för spioneri, och av samma skäl som motiverat begränsningen i det fallet, bör straffansvar endast komma ifråga när förfarandet har skett med direkt uppsåt (se ovan avsnitt

5.4.5). Med hänsyn till de förhållanden som i allmänhet gäller när en internationell insats aktualiseras och genomförs är det emellertid inte lämpligt att begränsa det straffbara området till att enbart omfatta fall där gärningsmannens avsikt varit att gå en främmande makt tillhanda. De grupperingar som vanligen verkar i ett insatsområde, och som på ett eller annat sätt berörs av den konflikt som motiverar insatsen, faller sällan under definitionen främmande makt, trots att de i praktiken utgör en maktfaktor samt ett påtagligt och reellt hot mot insatsen. För att tillgodose behovet av kriminalisering och kravet på en effektiv strafflagstiftning är det angeläget att en straffbestämmelse även omfattar förfaranden som innebär att någon medvetet lämnar uppgifter till en sådan gruppering eller sammanslutning. I författningskommentaren utvecklar vi närmare vad som avses med begreppet ”främmande sammanslutning”.

### Krav på allvarligt men för en internationell militär insats

För att uppnå en ändamålsenlig och effektiv straffbestämmelse som samtidigt är tydlig och väl avgränsad bör en förutsättning för straffansvar vara att ett uppenbarande av den aktuella uppgiften för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för en internationell militär insats som Sverige deltar i.

En första förutsättning är alltså att det är fråga om en insats som Sverige deltar i och som kan klassificeras som en ”internationell militär insats”. En internationell militär insats är, enligt lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser, verksamhet som Försvarsmakten bedriver i ett insatsområde utomlands i syfte att avvärja risk för en väpnad konflikt, hejda en pågående väpnad konflikt, övervaka överenskommelser om fred och vapenstillestånd eller skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad konflikt.<sup>9</sup> Vi återkommer till innebörden av begreppet i författningskommentaren.

En andra förutsättning är att förfarandet kan medföra allvarligt men för den internationella militära insatsen. Det innebär att det i vart fall ska finnas en abstrakt fara för en negativ effekt av viss storhet för den internationella insatsen. Enligt vår bedömning bör inte varje negativ effekt för insatsen föranleda straffansvar. Utvidningen av det straffbara området bör i stället förbehållas gärningar

<sup>9</sup> Se också prop. 2009/10:160 s. 141 f och SOU 2011:76 s. 43 ff.

som på ett påtagligt sätt kan inverka negativt på insatsen som helhet. I författningskommentaren behandlas närmare vilka konsekvenser som kan aktualisera straffbestämmelsens tillämpning.

Avgränsningen innebär bl.a. att förfaranden som enbart kan medföra negativa konsekvenser för Sveriges utrikesrelationer eller för ett annat lands säkerhet inte omfattas av straffbestämmelsen. När det gäller en gärning som kan innebära skada för Sveriges relationer till andra länder kan straffansvar enligt 19 kap. 5 § brottsbalken aktualiseras, om konsekvenserna är så allvarliga att det är fara för Sveriges säkerhet.

#### **6.9.4 Ingen begränsning till uppgifter rörande förhållanden av hemlig natur**

Vi har övervägt om det straffbara området uttryckligen bör begränsas till gärningar som innebär befattning med uppgifter som rör ett förhållande av hemlig natur (jfr 19 kap. 7 § brottsbalken). I enlighet med vad vi har redogjort för när det gäller spioneribestämmelsen anser vi emellertid att det finns övervägande skäl som talar mot att förena straffbestämmelsen med ett rekvisit som innebär en sådan begränsning (se ovan avsnitt 5.4.7.).

För det första anser vi att straffbestämmelsen är tillräckligt väl avgränsad redan utan en sådan begränsning. Straffbestämmelsens utformning, med men-rekvisitet och kravet på direkt uppsåt, säkerställer att den enbart träffar allvarliga och straffvärda förfaranden samt att straffansvar endast aktualiseras när det är fråga om uppgifter av särskilt känsligt slag. Med hänsyn härtill kan bestämmelsen även utan ett uttryckligt krav på att en uppgift ska röra ett förhållande av hemlig natur i praktiken förväntas omfatta i princip enbart sådana uppgifter. Det framstår därför som överflödigt och onödigt att tynga straffbestämmelsen med ytterligare ett rekvisit.

För det andra skulle en begränsning till uppgifter som rör förhållanden av hemlig natur kunna innebära att straffbestämmelsen får ett alltför snävt tillämpningsområde och att uppenbart straffvärda förfaranden inte kan föranleda straffansvar t.ex. därför att det inte kan bevisas att rekvisitet är täckt av gärningsmannens uppsåt trots att övriga rekvisit är för handen och har subjektiv täckning.

Sammantaget anser vi att det varken är motiverat eller lämpligt att begränsa straffbestämmelsen till gärningar som avsett uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur. Det skulle enligt vår

bedömning riskera att förena straffbestämmelsen med tillämpningsproblem och bevissvårigheter. I likhet med vad som gäller enligt spioneribestämmelsen bör den nu aktuella straffbestämmelsen vara tillämplig på uppgifter rörande förhållanden som uppfyller men-rekvisitet, oavsett om dessa kan betecknas som öppna eller hemliga.

### 6.9.5 Straffskalan

Som angetts syftar straffbestämmelsen i första hand till att åstadkomma ett skydd för en internationell insats som Sverige deltar i. Straffbestämmelsen motiveras emellertid även av hänsyn till Sveriges säkerhet och innebär ett förstärkt skydd för uppgifter som angår Sveriges samarbete med andra länder för att främja fred och säkerhet utanför Sveriges landgränser. Även om det omedelbara skyddsintresset inte är Sveriges säkerhet har straffbestämmelsen ett skyddsintresse som väger tungt vid en jämförelse med andra skyddsintressen. Vidare innebär straffbestämmelsens avgränsning att endast gärningar som kan leda till en viss kvalificerad effekt för skyddsintresset omfattas av straffansvar. Med hänsyn härtill kan de gärningar som är avsedda att träffas av straffbestämmelsen i grunden sägas vara av allvarligt slag.

Det är tydligt att straffbestämmelsens utformning innebär att den kan omfatta gärningar av vitt skilda slag och svårhet. I sina värsta former kan brottsligheten leda till mycket svåra konsekvenser för den aktuella insatsen. Ett uppenbarande av en känslig uppgift kan riskera människoliv och orsaka stor förstörelse. Det kan också leda till att hela eller delar av insatsen inte alls kan genomföras eller inte kan genomföras som planerat. För straffansvar krävs som minst att det är fråga om en gärning som kan innebära ett allvarligt men för insatsen.

Det ovan anförda innebär enligt vår mening att straffskalan bör vara förhållandevis sträng för att spegla att det finns anledning att se allvarligt på den aktuella brottstypen. Vidare bör straffskalan ha en tillräcklig spännvidd för att medge en nyanserad och differentierad straffmätning och innebära att ett straff som motsvarar brottets svårhet i alla fall kan dömas ut.

Sammanfattningsvis anser vi att brottet bör styras av en straffskala som föreskriver fängelse i högst fyra år.

### 6.9.6 Grovt brott

Som redan angetts kan straffbestämmelsen i vissa fall avse gärningar av mycket allvarligt slag och som kan ge upphov till mycket svåra konsekvenser. I värsta fall kan en gärning innebära att syftet med insatsen omintetgörs och att den inte alls kan genomföras som planerat. Ett uppenbarande av känsliga uppgifter kan, utöver materiella skador, innebära att människor dör eller kommer till skada. Det kan också kraftigt begränsa eller försämra möjligheterna att åstadkomma fred och säkerhet i det aktuella insatsområdet.

Det är enligt vår uppfattning viktigt att det finns möjligheter att vid straffvärdebedömningen beakta samtliga omständigheter i det enskilda fallet och att anpassa straffet efter brottets svårhet. Ett allvarligare brott ska straffas strängare än ett lindrigare brott. Det är också viktigt att de straff som kan dömas ut för gärningar av det allvarligaste slaget uppfattas som adekvata och rimliga i förhållande till brottets allvar och till de straff som kan dömas ut för andra lika allvarliga brott. Med hänsyn härtill anser vi att det bör finnas utrymme att bedöma ett brott som grovt och att en särskild straffskala då bör gälla som föreskriver fängelse i lägst två år och i högst åtta år.

Vid bedömningen av om ett brott ska anses som grovt bör särskilt beaktas vilka konsekvenser gärningen kan ge upphov till samt uppgifternas art och omfattning. Även i nu aktuellt avseende bör straffbestämmelsen utformas med spioneribestämmelsen som förebild. De omständigheter som enligt 19 kap. 6 § särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett spioneri är grovt bör som utgångspunkt även beaktas vid bedömningen av rubriceringen av ett utlandsspioneri.

Till skillnad från vad som gäller vid spioneri bör det dock inte anges i bestämmelsen för grovt utlandsspioneri att det särskilt ska beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig. En internationell militär insats sker i regel i en miljö som påminner om en krigssituation eller i vart fall är starkt präglad av konflikter, vilket bl.a. innebär att den är förenad med särskilda risker för de personer som deltar i den. Det förhållandet har vi tagit hänsyn till vid utformningen av den föreslagna straffbestämmelsen för utlandsspioneri. Graden av farlighet, risker och övriga förhållanden på platsen för den internationella insatsen kan naturligtvis variera och påverka bedömningen av ett brotts straffvärde. Att på samma sätt som i 6 § ange att det vid

rubriceringen av ett brott särskilt ska beaktas om gärningen varit av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig är dock varken lämpligt eller motiverat, med hänsyn till de förhållanden som i allmänhet råder vid en internationell militär insats.

Däremot bör det enligt vår uppfattning tillmätas särskild betydelse om gärningen inneburit fara för människors liv eller hälsa. Som framgått kan ett utlandsspioneri, med hänsyn till de risker som en internationell militär insats i allmänhet är förenad med, i värsta fall medföra att personer mister livet eller skadas. Enligt vår bedömning är den risk för människors liv och hälsa som en gärning innebär, eller kan innebära, en omständighet av stor betydelse vid bedömningen av ett brotts svårhet och något som särskilt bör beaktas vid brottets rubricering.

### 6.9.7 Svensk jurisdiktion

För straffbestämmelsens tillämplighet saknar det betydelse om gärningen har skett i Sverige eller utomlands. Det kan dock antas att en brottslig gärning inte sällan sker utanför Sveriges gränser och det finns därför anledning att överväga i vilken utsträckning svensk lag är tillämplig i en sådan situation.

#### Allmänt om svensk straffrättslig jurisdiktion

Enligt svenska straffrättsliga jurisdiktionsregler är huvudregeln att svensk domstol inte är behörig att döma över brott som har begåtts utanför Sverige, om gärningen är fri från ansvar enligt lagen i det land där den har begåtts.<sup>10</sup> Med andra ord gäller som utgångspunkt ett krav på s.k. dubbel straffbarhet (se 2 kap. 2 § brottsbalken).

Från denna huvudregel finns ett antal undantag, vilka framgår av olika bestämmelser i 2 kap. brottsbalken. Till exempel anges i 2 kap. 3 § att det utan hänsyn till kravet på dubbel straffbarhet ska dömas till ansvar enligt svensk lag och vid svensk domstol för brott som begåtts utom riket

---

<sup>10</sup> Ett brott anses i allmänhet begånget där den brottsliga handlingen företogs, se 2 kap. 4 § brottsbalken.

- om brottet begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig eller om det begåtts av någon annan på ett sådant område och avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning (punkt 2),
- om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens utlandsstyrka (punkt 3),
- om brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning (punkt 4),
- om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver (punkt 7).

En annan huvudregel är att det krävs ett särskilt förordnande om åtal från regeringen för ett brott som har förövats utom riket (2 kap. 5 §). Ett åtalsförordnande krävs dock inte när det är fråga om brott som omfattas av 2 kap. 3 § 3 eller om brott förövat av svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot svenskt intresse (se 2 kap. 5 § 3 och 6).

I sammanhanget kan även nämnas att Utredningen om svenskt rättsväsende i internationellt uppdrag har föreslagit en utvidgning av den svenska jurisdiktionen och att det ska införas fler undantag från kravet på dubbel straffbarhet (se SOU 2009:76). Utredningens förslag innebär att 2 kap. 3 § ska tillföras en ny punkt, 3 b, som tar sikte på brott begångna vid tjänstgöring utom riket av svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige som deltar i ett internationellt uppdrag som Sverige tar del i. Betänkandet har remitterats och förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

## Överväganden och bedömning

Av redovisningen ovan framgår att samtliga anställda i Försvarsmakten som tjänstgör i en internationell militär insats samt de som tillhör Polisens utlandsstyrka kan lagföras i Sverige, utan hänsyn till kravet på dubbel straffbarhet. Enligt 2 kap. 3 § 4 gäller inte heller kravet på dubbel straffbarhet vid brott som har förövats mot Sverige. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. statskyddsprincipen. Enligt förarbetena innefattar uttrycket ”förövat mot Sverige” brott som omedelbart riktar sig mot ett sådant intresse beträffande vilket den svenska staten uppfattas som bärare, t.ex. brott mot svenska

statens yttre eller inre säkerhet eller dess offentliga myndigheter.<sup>11</sup> Statskyddsprincipen torde inte sällan kunna tillämpas vid brottslighet enligt 19 kap. brottsbalken som sker utomlands. Detsamma torde i vissa fall gälla även för brott enligt den nu aktuella straffbestämmelsen. Härtill kommer att en utvidgning av undantagen från kravet på dubbel straffbarhet har föreslagits och är under regeringens överväganden.

Sammantaget anser vi att det saknas skäl för oss att föreslå några ändringar i 2 kap. brottsbalken med anledning av vårt förslag till ny straffbestämmelse om utlandsspioneri. Den nuvarande regleringen kan antas innebära tillräckliga möjligheter till lagföring av brott för att straffbestämmelsen ska kunna sägas vara effektiv och ändamålsenlig.

## 6.10 En kriminalisering av förfaranden som sker utan direkt uppsåt eller av grov oaktsamhet

**Vårt förslag:** Straffbestämmelserna i 19 kap. 7–9 §§ förändras så att en gärning som uppfyller de objektiva rekvisiten för utlandsspioneri men som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, eller som sker av grov oaktsamhet, kan föranleda straffansvar för obehörig befattning med hemlig uppgift eller för vårdslöshet med hemlig uppgift.

Enligt vårt förslag ska straffansvar för utlandsspioneri förutsätta direkt uppsåt hos gärningsmannen. Även gärningar som sker utan sådant uppsåt eller av grov oaktsamhet är emellertid klandervärda och bör omfattas av det straffbara området. Det är enligt vår uppfattning rimligt att i detta avseende behandla brottet utlandsspioneri på samma sätt som spioneribrottet. I enlighet med vad som gäller vid spioneri bör därför en gärning som uppfyller de objektiva rekvisiten för utlandsspioneri men som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda straffas som obehörig befattning med hemlig uppgift och, när det sker av grov oaktsamhet, som vårdslöshet med hemlig uppgift. Vi återkommer i kapitel 8 till frågan om den lagtekniska lösningen.

<sup>11</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zetee november 2012], kommentaren till 2 kap. 3 § brottsbalken.



## 6.11 Straffansvar vid försök, förberedelse, stämpling och oaktsam medverkan till brott

**Vårt förslag:** Bestämmelserna i 19 kap. 14 och 15 §§ om straffansvar vid försök, förberedelse, stämpling och oaktsam medverkan till brott ska, i samma utsträckning som gäller för spioneri, göras tillämpliga vid utlandsspioneri.

I 19 kap. 14 § första stycket regleras i vilka fall det är straffbart att göra sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till brott enligt 19 kap. brottsbalken. Bestämmelsen omfattar bl.a. spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet.

I 14 § andra stycket föreskrivs att den som underlåter att avslöja vissa brott enligt 19 kap., däribland spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift, ska dömas till ansvar enligt vad som sägs i 23 kap. För straffansvar krävs att underlåtenheten är uppsåtlig. Däremot krävs inte uppsåt med hänsyn till det förestående huvudbrottet.<sup>12</sup>

Av 15 § följer att straffansvar även kan komma ifråga för den, som med hänsyn till vad som är känt för honom eller henne, på grund av meddelad varning eller annars hade bort inse att vissa brott i 19 kap. var ”å färde”. I ett sådant fall ska dömas för medhjälp till brott. Det svåraste straffet som får dömas ut är fängelse i två år. Bland annat spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift omfattas av bestämmelsen.

Enligt vår bedömning är det rimligt och lämpligt att nu nämnda bestämmelser görs tillämpliga även när det är fråga om utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri eller en befattning med uppgift som avses i 5 a §, vilken uppfyller kraven på straffansvar för grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Det är också i dessa fall fråga om allvarlig brottslighet som riktar sig mot ett skyddsintresse av stor betydelse, vilket motiverar en effektiv strafflagstiftning och goda möjligheter att motverka skada. Det framstår vidare som logiskt och konsekvent att brott av nu aktuellt slag kriminaliseras i samma utsträckning som andra jämförbara brott i 19 kap. brottsbalken. Sammantaget anser vi således att det finns skäl för att låta det straffbara området omfatta även försök, förberedelse och stämpling till nämnda brott liksom oaktsam medverkan till sådana brott.

<sup>12</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zeteo december 2012], kommentaren till 19 kap. 14 § brottsbalken.

## 6.12 Möjligheten att använda tvångsmedel vid utlandsspioneri

**Vårt förslag:** Bestämmelserna i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott görs tillämpliga även vid uppsåtliga fall av nu aktuell brottslighet.

**Vår bedömning:** Med hänsyn till brottslighetens natur och allvar, och intresset av en effektiv och ändamålsenlig straffrättslig reglering, bör det finnas samma möjligheter att tillgripa hemliga tvångsmedel vid misstanke om ett uppsåtligt brott av nu aktuellt slag som vid andra jämförbara brott i 19 kap. brottsbalken.

Våra förslag innebär att nya brott införs i brottsbalken. Som framgått motiveras kriminaliseringen av hänsyn till Sveriges säkerhet och avser att skydda en internationell militär insats som Sverige deltar i. Med hänsyn till brottslighetens natur och allvar bör det enligt vår uppfattning finnas samma möjligheter att använda tvångsmedel vid misstanke om dessa brott som när det gäller andra jämförbara brott i 19 kap. brottsbalken, t.ex. spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift eller andra former av olovlig under rättelseverksamhet.

Brottstyperna är typiskt sett svårutredda. Det finns därför behov av att kunna tillgripa tvångsmedel för att möjliggöra utredning och lagföring av brotten samt för att förebygga att de kommer till stånd. Vidare väger intresset av att skydda Sveriges säkerhet, och en internationell insats som Sverige deltar i, tungt.

Sammanfattningsvis kan sägas att brottens allvar, kravet på en effektiv strafflagstiftning och behovet av de aktuella tvångsmedlen uppväger det integritetsintrång som tvångsmedlen kan medföra för en enskild. Enligt vår bedömning finns det därför skäl att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelserna i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott till att omfatta även uppsåtliga fall av brottslighet av nu aktuellt slag, dvs. vid utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och den form av

grov obehörig befattning med hemlig uppgift som avser sådan uppgift som anges i 5 a §.

Vårt ställningstagande sker utifrån den nuvarande regleringen för tvångsmedelsanvändning och innebär att vi anser att det – med utgångspunkt i den regleringen – är rimligt att samma möjligheter att vidta tvångsmedel gäller vid utlandsspioneri som vid spioneri.

## 6.13 Konsekvenser för yttrande- och informationsfriheten

**Vårt förslag:** Bestämmelserna i 7 kap. 3 och 4 §§ TF och 5 kap. 3 § YGL ändras så att de även blir tillämpliga vid gärningar som omfattas av den föreslagna kriminaliseringen.

**Vår bedömning:** Våra förslag innebär att vissa former av informationsspridning kriminaliseras och därmed en begränsning av yttrande- och informationsfriheten. Begränsningen är godtagbar med hänsyn till de starka intressen som bär upp kriminaliseringen och till avgränsningen av det straffbara området. Med hänsyn till vikten av det aktuella skyddsintresset, den internationella insatsen, och för att uppnå en logisk och konsekvent reglering, bör gärningar som träffas av straffbestämmelserna även undantas från tryck- och yttrandefriheten och utgöra tryckfrihetsbrott respektive brott enligt 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) eller yttrandefrihetsbrott enligt 5 kap. 1 § YGL eller brott enligt 5 kap. 3 § YGL.

### 6.13.1 Kriminaliseringen innebär en godtagbar begränsning av yttrande- och informationsfriheten

I avsnitt 6.7 har vi angett att det enligt vår bedömning finns goda skäl för en kriminalisering som innebär vissa begränsningar av yttrande- och informationsfriheten. Vi återkommer nu till frågan om vilka konsekvenser vårt förslag kan få för yttrande- och informationsfriheten, med hänsyn till straffbestämmelsens utformning.

Den föreslagna straffbestämmelsen innebär en kriminalisering av vissa förfaranden som innefattar yttranden eller informationsspridning. Den innebär alltså en begränsning av den grundlags-

skyddade yttrande- och informationsfriheten, eller i vart fall att straffrättsliga konsekvenser kan följa för den som på visst sätt missbrukar dessa friheter.<sup>13</sup> Som vi tidigare har angett anser vi att det allmänt sett finns tillräckliga skäl för en straffrättslig reglering som medför sådana konsekvenser. Vi har utformat straffbestämmelsen med hänsyn till att begränsningen av yttrande- och informationsfriheten bör vara så liten som möjligt och inskränkas till vad som är nödvändigt med hänsyn till straffbestämmelsens skyddsintresse. Enligt vår bedömning uppfyller den straffrättsliga reglering som vi föreslår det kravet. Vi anser att förslagen innebär en väl avvägd kriminalisering med hänsyn till de motstående intressen som gör sig gällande.

### 6.13.2 En ändring bör ske av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

#### Allmänt om tryck- och yttrandefriheten

Genom bestämmelsen i 2 kap. 1 § andra stycket regeringsformen (RF) görs det ett viktigt undantag från RF:s regelsystem. Där anges att beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i radioprogram, television och liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt i tekniska upptagningar gäller vad som föreskrivs i TF och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Yttrandefriheten i de här fallen regleras alltså i dessa grundlagar och inte i RF.

Tryckfriheten kan således sägas utgöra en del av yttrandefriheten som är särskilt reglerad i TF. Motsvarande reglering finns i YGL för olika former av tekniska upptagningar. I TF och YGL läggs ett mycket detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten fast. Systemet vilar på ett antal grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryckta skrifter och vissa andra medieformer. En viktig komponent i skyddet är också att inga andra begränsningar i tryck- och yttrandefriheten får göras än de som följer av de två grundlagarna. Begränsningar av det slaget förutsätter alltså grundlagsändring. Det innebär en tydlig skillnad mot regleringen i RF enligt vilken yttrandefriheten kan inskränkas genom vanlig lag om det sker inom de ramar som anges i 2 kap. 20–23 §§ RF.

---

<sup>13</sup> Jfr Nerep och Bernitz, En orientering i tryck- och yttrandefrihet, 4:e upplagan, 2009, s. 14.

I det följande redogörs enbart för innehållet i TF. Eftersom regleringen i TF och YGL överensstämmer äger redovisningen emellertid även giltighet i fråga om yttranden som omfattas av den senare grundlagen.

### Ensamansvar med meddelarskydd

*Principen om ensamansvar* utgör ett av tryckfrihetens grundfundament. Den innebär att bara en person kan hållas straffrättsligt ansvarig för innehållet i en framställning som omfattas av TF. Vem som ansvarar för brott pekats ut i 8 kap. TF. En konsekvens av ensamansvaret är att det saknas utrymme för att hålla någon ansvarig för medverkan till brott.<sup>14</sup>

Utöver reglerna om ensamansvar för tryckfrihetsbrott innehåller TF också regler som uttryckligen skyddar den som medverkat vid tillkomsten av en grundlagsskyddad framställning. Bestämmelserna om meddelarfrihet och anskaffarfrihet är sådana regler.

*Principerna om meddelarfrihet och anskaffarfrihet* samt rätten till anonymitet och efterforskningsförbudet utgör tillsammans meddelarskyddet. Dessa principer hänger nära samman med principen om ensamansvar. Sett från meddelarens synpunkt innebär ensamansvaret och meddelarfriheten strafffrihet för honom eller henne. Sett från mediernas synpunkt är rätten till anonymitet och efterforskningsförbudet av grundläggande betydelse för deras möjlighet att få tillgång till uppgifter och därmed för möjligheten att bedriva publicistisk verksamhet över huvud taget. Meddelarfriheten är också ett viktigt inslag i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen. Den innebär att det i viss utsträckning är straffritt att lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering.<sup>15</sup>

Den grundläggande bestämmelsen om meddelarfrihet finns i 1 kap. 1 § tredje stycket TF där det anges att det ska stå var och en fritt att, i alla de fall då annat inte föreskrivs i TF, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift. Meddelarfriheten gäller i princip oberoende av om meddelandet publiceras. Det är alltså tillräckligt att meddelarens syfte är att offentliggörande ska ske.

I 1 kap. 1 § fjärde stycket TF finns regler om anskaffarfrihet. De innebär att var och en har rätt att, om inte annat följer av TF, anskaffa uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för att

<sup>14</sup> SOU 2012:55 s. 157.

<sup>15</sup> SOU 2001:28 s. 460 f.

offentliggöra dem i ett grundlagsskyddat medium eller för att lämna ett meddelande enligt bestämmelsen om meddelarfrihet. Anskaffarfriheten gäller alltså för publicister och meddelare. Även här krävs ett publiceringssyfte för att anskaffandet ska vara tillåtet.

### Tryckfrihetsbrotten och TF:s exklusivitet

Tryckfriheten är inte total. Missbruk av tryckfriheten kan bestraffas enligt särskilda bestämmelser i TF. Den s.k. *exklusivitetsprincipen* innebär att straff och andra sanktioner i anledning av innehållet i tryckt skrift inte får utmätas annat än enligt TF och i den processuella ordning som TF föreskriver (se 1 kap. 3 § TF). Ett ingripande på grund av innehållet i yttranden som omfattas av TF får ske bara om tryckfrihetsbrott föreligger, dvs. om gärningen upptas i brottskatalogen i TF.

Vad som är ”missbruk” bestäms utifrån innebörden av och syftet med tryckfriheten så som det anges i 1 kap. 1 § TF. Kortfattat kan sägas att tryckfrihetens syfte är att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. All användning av de grundlagsskyddade medierna omfattas alltså inte av TF:s exklusivitet. Till exempel faller ett meddelande som upptas i en tryckt skrift som ett led i ett bedrägeribrott utanför det grundlagsskyddade området.

Den användning som omfattas brukar anges falla inom TF:s *materiella tillämpningsområde*, till skillnad från det *formella tillämpningsområdet*. Förfaranden som faller inom det materiella tillämpningsområdet men som anses otillåten upptas som tryckfrihetsbrott i TF:s brottskatalog. Övrig användning som faller inom det materiella tillämpningsområdet kan inte bestraffas eftersom exklusivitetsprincipen innebär att det endast får ske i de fall som anges i grundlagen. Användning som faller utanför det materiella tillämpningsområdet kan emellertid lagföras enligt vanlig lag.<sup>16</sup>

För tryckfrihetsbrott gäller *principen om dubbel kriminalisering*. Det innebär att tryckfrihetsbrott förutsätter att brottet i fråga är kriminaliserat både enligt TF och enligt allmän lag. TF innehåller en uppräknning av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag (7 kap. 4 §). Här kan bl.a. nämnas ett antal olika brott mot rikets säkerhet (t.ex. högförräderi och spioneri), uppvigling, hets mot folkgrupp, ärekränk-

---

<sup>16</sup> SOU 2001:28 s. 407 f. Jfr NJA 1999 s. 275.

ningsbrott (dvs. förtal och förolämpning) samt flera brott som innefattar hot i olika avseenden (olaga hot och hot mot tjänsteman samt övergrepp i rättssak).

Till tryckfrihetsbrotten hör även vissa gärningar som innebär att själva publiceringen utgör ett otillåtet offentliggörande av hemliga handlingar, ett uppsåtligt åsidosättande av viss kvalificerad sekretess och – vid krig eller omedelbar krigsfara – brott mot rikets säkerhet (7 kap. 5 §).

### Brotten i 7 kap. 3 § TF

Inte heller meddelar- och anskaffarfriheterna är absoluta. I 7 kap. 3 § TF anges de undantagsfall då en meddelare eller annan medverkande till en grundlagsskyddad framställning kan hållas straffrättsligt ansvarig för sin medverkan. Bestämmelserna avser dels den som lämnar meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF, d.v.s. den man normalt brukar beteckna som meddelare, dels den som, utan att svara enligt de särskilda ansvarighetsreglerna om ensamansvar i 8 kap. TF, medverkar till framställning som är avsedd att införas i tryckt skrift som författare eller annan upphovsman eller som utgivare. Bestämmelsen innebär att de tre fall som där anges undantas från TF:s tillämpningsområde och att regler i vanlig lag i stället ska tillämpas.

De tre situationerna räknas upp under olika punkter i bestämmelsens första stycke. *Punkten 1* upptar det fallet att den medverkande gör sig skyldig till högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. *Punkten 2* upptar det fallet att den medverkande gör sig skyldig till uppsåtligt oriktigt utlämnande av allmän handling som inte är tillgänglig för var och en eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande. Bestämmelsen knyter an till reglerna om allmänna handlingar i 2 kap. TF och till offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Den tillämpliga straffbestämmelsen är 20 kap. 3 § brottsbalken om brott mot tystnadsplikt.

*Punkten 3* avser att den medverkande gör sig skyldig till uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag. Bestämmelsen motsvarar 20 kap. 3 § brottsbalken, till den del denna inte täcks av andra punkten. Det som framför allt skiljer tredje punkten från andra punkten är att bara vissa tystnadsplikts-

brott avses, nämligen de som bryter s.k. kvalificerad sekretess. Brytande av annan sekretess, utan att sekretessbelagd handling utlämnas, omfattas av meddelarfriheten och är därvid straffri.<sup>17</sup>

När det gäller ansvar för anskaffare sägs i 7 kap. 3 § andra stycket TF att om den som anskaffar uppgift eller underrättelse i syfte att offentliggöra dem i grundlagsskyddat medium därigenom gör sig skyldig till brott som avses i bestämmelsens första stycke första punkten, d.v.s. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, ska ansvarsregler i vanlig lag, d.v.s. brottsbalken, tillämpas.

### Överväganden och bedömning

Utlandsspioneri, och anslutande brott som omfattas av våra förslag, kan begås i ett grundlagsskyddat medium och därmed falla inom TF:s och YGL:s tillämpningsområden (såväl formellt som materiellt). Det innebär att ett förfarande som uppfyller rekvisiten för straffansvar i vissa fall och i vissa former kan ske utan risk för straffansvar om brotten inte även omfattas av regleringen i TF och YGL. Frågan är därför om det finns skäl för en ändring även av grundlagarna, vilket skulle innebära en ytterligare inskränkning av yttrande- och informationsfriheten.

Den föreslagna kriminaliseringen tar sikte på allvarlig brottslighet som kan hota ett skyddsintresse av stor vikt, den internationella insatsen och ytterst Sveriges säkerhet. Som ovan har angetts innebär kriminaliseringen en väl avgränsad straffrättslig reglering som enbart träffar straffvärda förfaranden som i värsta fall kan leda till mycket svåra konsekvenser för den internationella insatsen och för svenska intressen.

Som framgått ovan utgör spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 4 § TF. Det innebär att den som omfattas av ensamansvaret kan dömas till ansvar för en sådan gärning om den begås i tryckt skrift (enligt den ordning som föreskrivs i TF). Spioneri, grovt spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift omfattas också av 7 kap. 3 §, vilket innebär att meddelar- och anskaffarfriheten inte gäller i dessa fall. Lagstiftaren har alltså ansett att kriminaliseringen i dessa fall har så starka skäl för sig och

---

<sup>17</sup> Rättsdatabasen Karnov, december 2012, kommentaren till 7 kap. 3 § TF



att ett offentliggörande av uppgifter som omfattas av straffbestämmelserna kan innebära sådan skada att tryck- och yttrandefriheten får vika för att tillgodose ändamålet med den straffrättsliga regleringen.

Trots att det omedelbara skyddsintresset för nu aktuella straffbestämmelser inte är Sveriges säkerhet, och att men-rekvisitet har en annan utformning än i spioneribestämmelsen, anser vi att det finns skäl att i detta avseende jämställa brottsligheten med nämnda brott i 19 kap. brottsbalken. Som framhållits är det fråga om allvarlig brottslighet och ett mycket angeläget skyddsintresse. En sådan reglering ter sig också logisk och konsekvent.<sup>18</sup>

Eftersom det är fråga om ett nytt brott är det svårt att bedöma det praktiska behovet av en sådan reglering. Enligt vår bedömning är det emellertid inte osannolikt att en främmande makt eller sammanslutning skulle kunna utnyttja den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten för att komma över uppgifter som omfattas av den föreslagna kriminaliseringen. Med hänsyn till det angelägna i att undvika de konsekvenser som brottsligheten kan ge upphov till är det enligt vår mening tillräckligt att det finns en sådan risk för att en reglering som innebär att brotten undantas från tryckfriheten samt från meddelar- och anskaffarfriheten ska anses motiverad.

Sammanfattningsvis anser vi att det finns övervägande skäl för en begränsning av tryck- och yttrandefriheten i nu aktuella fall och att en ändring bör ske av bestämmelserna i 7 kap. 3–4 §§ TF och motsvarande bestämmelser i YGL så att även utlandsspioneri och sådana gärningar som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, eller som sker av grov oaktsamhet, omfattas av regleringen.

---

<sup>18</sup> Jfr NJA II 2002 s. 521 om regeringens skäl för att införa olaga hot i TF:s brottskatalog.

## 7 Dold underrättelseverksamhet med hemliga och konspirativa metoder

### 7.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag består bl.a. i att analysera om den nuvarande lagstiftningen är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet som riktas mot svenska intressen. I direktiven anges särskilt att utredningen ska klargöra om det finns behov av förändring av den straffrättsliga regleringen beträffande främmande makts dolda underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspirativa metoder.

Om utredningen kommer fram till att det finns behov av förändringar ska det enligt direktiven särskilt övervägas om det är möjligt att utforma en väl avgränsad och effektiv lagstiftning som tar i beaktande alla de motstående intressen som kan finnas, däribland yttrande- och informationsfrihet. I direktiven anges att en given utgångspunkt är att den underrättelseverksamhet som av andra stater bedrivs legitimt eller som öppet deklarerats för svenska myndigheter inte ska påverkas.

Utredningens bedömning av om och i vilken omfattning en förändring av straffansvaret är lämplig och motiverad ska göras med beaktande av om åtgärder som inte är av straffrättslig natur kan antas få motsvarande effekt. Om så bedöms vara fallet ska utredningen föreslå sådana åtgärder.

## 7.2 Begreppet otillåten underrättelseverksamhet

I det följande används i olika sammanhang begreppet otillåten underrättelseverksamhet. Med uttrycket avses här dels underrättelseverksamhet som är olaglig enligt nuvarande straffbestämmelser, dels underrättelseverksamhet som i dag faller utanför det straffbara området men som är oönskad och sker dolt eller i förening med olika konspirativa metoder (se nedan avsnitt 7.4). Det är alltså fråga om annat än sådan underrättelseverksamhet som bedrivs legitimt och som öppet deklarerats för svenska myndigheter.

## 7.3 Påtalade brister i den straffrättsliga regleringen

Utredningsuppdraget grundar sig i vad som har påtalats av Säkerhetspolisen, i samråd med Åklagarmyndigheten, om behovet av förändringar av lagstiftningen. I följande avsnitt redovisas dels vad som anges i direktiven om bakgrunden till ett eventuellt förändringsbehov, dels vad Säkerhetspolisen, Försvarmakten och Åklagarmyndigheten har redovisat inför utredningen om problem och brister förknippade med den nuvarande ordningen.

### 7.3.1 Direktiven

I direktiven anges att dold underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspirativa metoder enligt Säkerhetspolisen utgör en fara i sig för rikets säkerhet och att detta gäller oavsett om verksamheten avser inhämtande av känsliga uppgifter eller inte. Det klandervärda är den metod, den s.k. kultiveringen, som underrättelseofficerarna använder sig av vid värvningen av en uppgiftslämnare.

Underrättelseofficerens avsikt är som regel att i ett senare skede kunna använda metoden vid överlämnande av känslig information. Trots att både spioneri och olovlig underrättelseverksamhet är straffbelagt på försöks-, stämplings- och förberedelsestadiet är den nuvarande lagstiftningen, enligt Säkerhetspolisen, otillräcklig. Problemet består i att det kan vara svårt att avgöra mot vilka intressen som den misstänkta verksamheten i första hand riktas samt att bedöma om verksamheten har medfört sådant men som krävs enligt spioneribestämmelsen.

### 7.3.2 Säkerhetspolisens, Försvarmaktens och Åklagarmyndighetens behovs- och problembeskrivning

Otillåten underrättelseverksamhet syftar till att komma över uppgifter av sådant slag att det kan skada grundläggande svenska intressen om främmande makt får tillgång till dem. Om målet för den otillåtna underrättelseverksamheten uppnås innebär det i regel att ett fullbordat brott begås, i första hand spioneri. I en sådan situation – när uppgifterna har kommit främmande makt tillhanda – har ofta stor och irreparabel skada uppstått. Det är därför av stor vikt att det finns goda möjligheter att ingripa mot en otillåten underrättelseverksamhet i ett tidigare skede dvs. innan den åsyftade brottsplanen har genomförts och skada har uppstått. Det kan dock redan här anmärkas att även om det införs en möjlighet att ingripa i ett tidigare skede än för närvarande så kommer verksamheten i regel att ha pågått under lång tid innan den kommer till myndigheternas kännedom.

Enligt Säkerhetspolisens, Försvarmakten och Åklagarmyndigheten ger den nuvarande lagstiftningen inte tillräckliga möjligheter att förhindra eller begränsa skadeverkningarna av otillåten underrättelseverksamhet. Det sammanhänger med att lagstiftningen inte är anpassad till hur den otillåtna underrättelseverksamheten i praktiken bedrivs.

#### Den otillåtna underrättelseverksamhetens särskilda former

Den tillåtna underrättelseverksamheten kännetecknas av att den sker öppet och i naturliga former. Omvänt är det kännetecknande för den otillåtna underrättelseverksamheten att den sker dolt och med s.k. konspirativa metoder. Begreppet konspirativa metoder kan inrymma många olika slags förfaranden. I detta sammanhang syftar åtgärderna i allt väsentligt till att dölja redan pågående informationshantering eller skapa förutsättningar för densamma (jfr nedan avsnitt 7.4).

Åtgärder kan vidtas för att dölja själva existensen av informationshanteringen, t.ex. genom hemliga möten mellan aktörerna. I andra fall sker mötena öppet men de uppgifter som överlämnas hemlighålls genom att de överlämnas i krypterad form. Ett exempel på åtgärder som syftar till att skapa förutsättningar för otillåten

underrättelseverksamhet är när en person kartläggs och approachas av en underrättelseofficer för att i ett senare skede värvas till agent.

### Aktörerna

I allmänhet omfattar den otillåtna underrättelseverksamhet som nu är aktuell en eller flera underrättelseofficerare som företräder en främmande makt. Officerarna handleder personer (agenter/spioner) som i sin tur utför olika uppgifter åt underrättelsetjänsten. Det kan vara fråga om att inhämta eller bearbeta information eller att möjliggöra sådana åtgärder. Underrättelseverksamheten kan också bestå i att underrättelseofficeren själv inhämtar eftersökt information. De inblandade personerna använder sig i regel av olika konspirativa metoder. Generellt kan sägas att aktörerna har ett högt säkerhetsmedvetande och att verksamheten präglas av långvariga och lågfrekventa kontakter mellan uppdragsgivare och uppdragstagare.

Underrättelseofficeren är inte alltid placerad i Sverige utan kan handleda en eller flera agenter från sitt hemland. I vissa fall leds agenterna från Sverige och från ett annat land. Mötena mellan agent och underrättelseofficer kan också äga rum i tredje land vilket blir allt vanligare genom den ökade friheten att röra sig fritt mellan olika länder (t.ex. inom Schengenområdet).

### Närmare om lagstiftningens problem och brister

Säkerhetspolisen har kunnat iaktta hur vissa främmande staters underrättelsetjänster bedriver dold underrättelseverksamhet med konspirativa metoder. I ett antal av dessa fall har det inte gått att visa vilken information som har hanterats eller som man avsett att hantera. Åklagare har då gjort bedömningen att det saknas tillräcklig bevisning för att kunna styrka att ett brott har begåtts med hänsyn till det men som krävs för att gärningen ska vara att bedöma som spioneri enligt 19 kap. 5 § brottsbalken eller som olovlig underrättelseverksamhet enligt 10 § första stycket. Inte heller har det ansetts möjligt att visa att det varit fråga om företagsspioneri enligt bestämmelserna i lagen (1990:409) om företagshemligheter eller flyktingspionage enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken. Det har inte bedömts som möjligt att åtala gärningarna som förberedelse eller stämpling till brott.

Utöver de juridiska svårigheterna har Säkerhetspolisen och Försvarsmakten förklarat att det inte alltid är praktiskt möjligt att skaffa kännedom om vilka uppgifter som har hanterats. Som exempel har angetts att informationen kan utväxlas i krypterad form och att myndigheterna inte lyckas dekryptera innehållet. I andra fall kan uppgifterna finnas på ett elektroniskt medium som är självraderande. Det betyder att informationen försvinner från informationsbäraren efter en viss tid. Om myndigheterna inte dessförinnan har kommit åt den är det omöjligt att veta vilka uppgifter som har hanterats (jfr avsnitt 7.4.3 nedan angående fallet Wennerström och de filmrullar som påträffades i hans bostad).

En straffbestämmelse som tar sikte på konspirativt beteende skulle enligt Säkerhetspolisens bedömning medföra avsevärt bättre möjligheter att förebygga brott och därmed ge ett effektivare skydd för Sveriges säkerhet, svensk demokrati och svenska intressen.

## **7.4 Innebörden av dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder**

I följande avsnitt lämnas en beskrivning av vad utredningen avser med dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder. Beskrivningen tar sin utgångspunkt i den redogörelse som framförallt Säkerhetspolisen och Försvarsmakten har lämnat för hur dold underrättelseverksamhet sker i praktiken.

### **7.4.1 Vad innebär konspirativa metoder och konspirativt beteende?**

Enligt ordboken avses med konspiration ett hemligt samarbete, vanligen i illasinnat eller dunkelt syfte. Synonyma uttryck är sammansvärjning eller komplott. Den som konspirerar deltar således i en sammansvärjning eller komplott. Med metod avses ett planmässigt tillvägagångssätt, vanligtvis för att uppnå ett visst resultat.

I nu aktuellt sammanhang används begreppet *konspirativa metoder* för att beteckna olika åtgärder som vidtas för att hemlighålla och möjliggöra en otillåten underrättelseverksamhet. Det innefattar åtgärder som vidtas under iakttagande av särskilda försiktighetsmått och med användande av svikliga medel. Åtgärderna syftar

alltså till att på olika sätt dölja, bistå och främja verksamheten, dvs. gärningsmännen och deras förehavanden samt den information som utväxlas mellan dem. I enlighet med ordens allmänna innebörd är verksamheten resultatriktad och i regel präglad av planmässighet.

Den som använder sig av konspirativa metoder ger uttryck för ett *konspirativt beteende*. Enligt exempel som Säkerhetspolisen har redogjort för kan konspirativt beteende bestå i antiövervakningsåtgärder som vidtas för att avslöja eventuella spanare från säkerhetstjänsten, användning av s.k. döda brevlådor eller hemliga möten enligt ett i förväg bestämt schema. En död brevlåda kan vara en hållighet i en mur eller en grop i marken under en sten där agenten och underrättelseofficern kan lämna och hämta information utan att samtidigt behöva vistas på samma plats. På så sätt finns det inget som kopplar samman dem.

Ibland används även särskild utrustning i samband med verksamheten, t.ex. särskild programvara för krypterad datakommunikation, kortvågsradio och s.k. operativa mobiltelefoner (dvs. mobiltelefoner som endast är avsedda för agentens kommunikation med underrättelseofficern). En annan form av konspirativt beteende är att aktörerna använder falska identiteter och ger sig ut för att vara t.ex. journalister eller forskare.

Ofta behöver den främmande underrättelsetjänsten olika former av logistiskt stöd i det land som underrättelseverksamheten riktar sig mot (mållandet). Stödverksamheten kan ske på olika sätt, t.ex. genom tillhandahållande av lokaler eller företag som verksamheten kan bedrivas genom. Karaktäristiskt för stödverksamheten är att den skraddarsys för att möjliggöra tillgång till den eftersökta informationen. Även upprättandet och underhållet av sådan stödverksamhet kan sägas utgöra en form av konspirativt förfarande.

#### **7.4.2 I vilket sammanhang förekommer konspirativa metoder?**

En otillåten underrättelseverksamhet kan vara förenad med konspirativa metoder under hela eller delar av händelseförloppet, allt beroende på omständigheterna och behovet av att dölja olika förhållanden. Metoderna förekommer alltså såväl vid verksamhetens inledningsskede, innan en faktisk informationshantering har påbörjats, som under pågående underrättelseverksamhet när känslig information hanteras på ett otillåtet sätt.

Otillåten underrättelseverksamhet inleds i regel genom att en främmande makt analyserar och beslutar vilken information som den utländska underrättelsetjänsten behöver. Konspirationen tillkommer som ett moment i verksamheten när den främmande underrättelsetjänsten påbörjar identifieringen av en angreppspunkt som kan innebära tillgång till den eftersökta informationen.

Under den s.k. värvningsprocessen vidtas olika konspirativa åtgärder. Väravningsprocessen innebär att en potentiell uppgiftslämnare identifieras och slutligen värvas till agent. Den kan pågå under lång tid och delas in i olika faser. I ett inledande skede är arbetet inriktat på att söka efter och identifiera personer som genom sitt arbete eller på annat sätt har tillgång till känslig eller hemlig intressant information (s.k. målsökningsfas). Därefter kartläggs den potentiella uppgiftslämnaren (s.k. kartläggningsfas). Det kan t.ex. ske genom spaning eller inhämtning av personuppgifter från offentliga register. Syftet är att skaffa tillräcklig kunskap om personen för att kunna göra en bedömning av möjligheterna till värvning. Uppgifterna kan bidra till att finna svagheter om personen som kan utnyttjas mot denne samt en ingång för ett successivt eller gradvis närmande.

Om representanten för den främmande makten – underrättelseofficeren – anser att den utvalda personen är lämplig inleder han eller hon ett förfarande med att närma sig och skapa en relation till personen i fråga (s.k. närmandefas och vänskapsfas). Närmandet sker nästan alltid genom att någon form av täckmantel används. Underrättelseofficeren ger sig i regel ut för att vara något som han eller hon inte är, t.ex. journalist eller forskare. Under vänskapsfasen utvecklas den relation som ursprungligen var relaterat till något gemensamt (ofta yrkesrelaterat) tema till att bli mer personlig. Målpersonen utsätts för en charmoffensiv och får också oskyldiga uppdrag för att relationen ska testas. Vaksamheten och omdömet bryts successivt ner hos den utvalda personen, ofta under flera års tid.

Under samtliga de olika faser som beskrivits ovan är målpersonen i regel ovetande om att han eller hon utgör en del av en brottsplan. Målpersonen kan närmast liknas vid ett offer. Slutligen – under den s.k. värvningsfasen – avslöjar underrättelseofficeren att han företräder en främmande makt och ställer den tilltänkte agenten inför frågan om att lämna ut hemlig eller känslig information. Om värvningen lyckas inleds den s.k. agentdrivningsfasen vilken innefattar brottslig verksamhet i form av ett pågående spioneri.



### 7.4.3 Exempel på konspirativa åtgärder

#### Fallet Stig Wennerström

Fallet Stig Wennerström är allmänt känt och innehåller flera av de ovan beskrivna momenten. Det utgör ett exempel på hur otillåten underrättelseverksamhet kan pågå under lång tid utan att det är möjligt att ingripa mot den.

Stig Wennerström var militär och överste i flygvapnet. Han verkade som agent för Sovjets militära underrättelsetjänst GRU i 15 år innan han greps år 1963. Redan år 1943 uppkom misstankar mot Stig Wennerström och han var därför föremål för tvångsåtgärder i form av post- och telekontroll. Vid det tillfället framkom emellertid inget som gav belägg för misstankarna. År 1954 fanns det återigen anledning att ta upp ärendet och år 1958 intensifierades misstankarna mot honom. Trots det var det inte förrän år 1963 som man ansåg att det fanns tillräckliga indicier för att grunda ett beslut om gripande.

Vägen till Stig Wennerströms uppdrag som spion började när han som ung officer skickades till Riga i Lettland för att lära sig ryska. Han blev där god vän med en ryss som kallade sig Sergej Ivanovitj. Stig Wennerström var då ovetande om att Sergej Ivanovitj i själva verket var GRU-kaptan och hade till uppgift att närma sig honom. Genom Sergej Ivanovitj kom Stig Wennerström i kontakt med den person som senare blev hans s.k. kontaktman och som i den efterföljande utredningen benämndes ”generalen”.<sup>1</sup>

Av generalen fick Stig Wennerström det erkännande och den uppskattning som han inte tyckte sig ha fått av sina överordnade och kollegor hemma i Sverige. Deras kontakter utvecklades till en mycket nära relation. Eftersom de inte kunde träffas alltför ofta tog generalen initiativet till att de skulle brevväxla med varandra. I breven berättade Stig Wennerström om sitt dagliga liv och sitt arbete. Genom breven fick generalen fullständig insyn i Stig Wennerströms liv.<sup>2</sup>

En svårighet i utredningsarbetet, och en faktor som bidrog till att spionverksamheten kunde pågå under lång tid utan att upptäckas, var att Stig Wennerströms normala arbete var sammanflätat med den illegala verksamhet som han bedrev. Han behövde därför inte begagna sig av konspirativa metoder i form av hemliga möten

---

<sup>1</sup> Forsberg, *Spioner och spioner som spionerar på spioner*, 2003, s. 262.

<sup>2</sup> Forsberg, a.a. s. 267 f.

eller döda brevlådor. De möten som skedde mellan honom och generalen kunde förklaras med att det låg inom ramen för hans arbete.<sup>3</sup>

Strax innan Stig Wennerström greps påträffades ett par filmrullar hemma hos honom. Det visade sig att filmen på filmrullarna inte svarade på vanlig framkallningsvätska. Efter ett stort antal försök – och först efter att gripandet hade skett – lyckades experter från Försvarets forskningsanstalt få fram den rätta framkallningsvätskan. Under förhören konfronterades Stig Wennerström med de framkallade bilderna från filmrullarna. Kort därefter erkände han att han varit GRU-agent och bedrivit underrättelseverksamhet mot Sverige.<sup>4</sup>

### Spioneri mot Ericsson-koncernen år 2002

I slutet av år 2002 avslöjades att en tidigare anställd vid Ericsson-koncernen lämnat ut bolagsinterna uppgifter till en rysk underrättelseofficer med diplomatisk täckmantel. Den tidigare anställde, agenten, dömdes senare för grovt spioneri.<sup>5</sup> Innan Säkerhetspolisen ingrep mot verksamheten hade man iakttagit en rad olika konspirativa beteenden från de inblandande personernas sida. Till exempel skedde mötet mellan dem alltid på platser väl skyddade från insyn och avlyssning. Vidare användes s.k. antiövervakningsåtgärder liksom kodspråk och personsökare.

## 7.5 Tidigare överväganden

Frågan om behovet av ett utvidgat skydd mot underrättelseverksamhet som bedrivs hemligen och i konspiratoriska former har övervägts tidigare. Bland annat har den behandlats av Spionbrottsutredningen i betänkandet Ds Ju 1979:6 och i den efterföljande propositionen (prop. 1979/80:176).

I sitt betänkande angav Spionbrottsutredningen att fördelarna med en generell regel mot underrättelseverksamhet måste vägas mot de faror för andra beaktansvärda intressen som en sådan lagstiftning kan föranleda. Underrättelseverksamhet bedrivs i en rad

---

<sup>3</sup> Forsberg, a.a. s. 272.

<sup>4</sup> Forsberg, a.a. s. 261 och s. 275 f.

<sup>5</sup> Svea hovrätts dom av den 20 oktober 2003 i mål B 5221-03.

olika former. Det är därför angeläget att det från tillämpningsområdet för en straffbestämmelse går att avskilja sådan underrättelseverksamhet som bör vara tillåten. Enligt Spionbrottsutredningen skulle en straffbestämmelse riktad mot dold underrättelseverksamhet vara förenad med betydande gränsdragningsproblem och därmed lämna utrymme för skönmässiga bedömningar. Därtill konstaterade utredningen att behovet av en bestämmelse riktad mot själva bedrivandet av hemlig underrättelseverksamhet för främmande makt inte var särskilt framträdande.<sup>6</sup>

Sammantaget fann Spionbrottsutredningen att det inte var lämpligt att föreslå införande av en bestämmelse med särskild tillämpning på främmande underrättelseverksamhet. Två ledamöter reserverade sig mot utredningens ställningstagande och föreslog införandet av en bestämmelse som straffbelade dold underrättelseverksamhet.

I propositionen som behandlade Spionbrottsutredningens förslag uttryckte departementschefen förståelse för det behov av ytterligare straffskydd som minoriteten pekat på. Samtidigt konstaterades att en förändrad straffbestämmelse skulle innebära betydande avgränsningssvårigheter. Sammantaget ansåg departementschefen att minoritetens förslag inte hade så påtagliga fördelar att de uppvägs de betänkligheter som kunde riktas mot förslaget. Någon ändring av bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet föreslogs således inte av regeringen.<sup>7</sup> Riksdagen godtog regeringens ståndpunkt.<sup>8</sup>

## 7.6 Några utgångspunkter

I vårt uppdrag ingår således att överväga om det finns behov av en förändrad strafflagstiftning i syfte att utvidga det kriminaliserade området samt på vilket sätt en sådan förändring i så fall kan och bör ske. I följande avsnitt redogörs för några grundläggande och allmänna utgångspunkter för våra överväganden.

---

<sup>6</sup> Ds Ju 1979:6 s. 55.

<sup>7</sup> Prop. 1979/80:176 s. 13 f.

<sup>8</sup> JuU 1981/82:8 och rskr 1981/82:43.

### 7.6.1 Grundläggande principer för kriminalisering

Kriminalisering innebär att ett visst beteende beläggs med straff. Bakom en kriminalisering ligger ett politiskt ställningstagande att beteendet är så förkastligt att det bör vara straffsanktionerat och att det är rimligt att rättsväsendets resurser används för att bekämpa det. Syftet med kriminalisering är att människor i allmänhet ska avhålla sig från det straffsanktionerade beteendet.<sup>9</sup>

Straff är statens yttersta maktmedel mot dess medborgare. Redan av det skälet bör kriminalisering användas med urskiljning och bara när det är nödvändigt för att motverka ett icke önskvärt beteende. En alltför omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan. Det kan också föra med sig påtagliga inskränkningar i medborgarnas valfrihet. Med andra ord kan det sägas finnas en presumtion mot kriminalisering som måste motbevisas i samband med ett förslag om kriminalisering.<sup>10</sup>

#### Skyddsintressets betydelse

Ett grundläggande krav för att en kriminalisering ska anses befogad är att den syftar till att skydda ett legitimt och konkretiserat intresse. Bakom varje kriminalisering ska finnas ett bärande skyddsintresse (även kallat skyddsobjekt). Att det finns ett intresse som är värt att skydda innebär emellertid inte att det också är givet att det bör skyddas genom kriminalisering. Inte sällan kan ett intresse beredas tillräckligt skydd genom andra åtgärder än straffrättsliga. Det kan t.ex. handla om skadeståndsskyldighet, administrativa kontroller och upplysningar.

---

<sup>9</sup> Dir 2011:31.

<sup>10</sup> Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2010, s. 57.

## Kriterier för kriminalisering

Följande förutsättningar anses i allmänhet behöva vara uppfyllda för att en kriminalisering ska vara befogad.<sup>11</sup>

- Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara. Ju längre ifrån en direkt kränkning av skyddsintresset en gärning står, desto mindre anledning finns det att belägga den med straff.
- Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
- En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar. Om straff föreskrivs för helt bagatellartade förseelser finns en risk för straffrättslig inflation och att straffhotet inte längre får den tyngd som det är avsett att ha.
- En straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet (dvs. ha en gärningspreventiv verkan). Effektivitetshänsynen är av betydelse inte bara för frågan om en kriminalisering överhuvudtaget bör äga rum, utan även vid val av formulering av straffbestämmelsen.
- Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär. Om antalet straffbestämmelser blir så stort att rättsväsendets resurser inte räcker till för att beivra ens tillnärmelsevis alla överträdelser får straffbestämmelsen inget verkligt innehåll utan framstår som ett tomt hot. Eventuellt utdömda påföljder kan komma att upplevas som orättfärdiga därför att de drabbar slumpartat och till synes godtyckligt.

## Legalitetsprincipen och andra grundläggande principer

När en kriminalisering övervägs bör även vissa grundläggande rättssäkerhetsprinciper beaktas. *Legalitetsprincipen* innebär i korthet att all strafflagstiftning måste vara begriplig, preciserad och förutsägbar. *Konformitetsprincipen* innebär att straff eller annan brottspåföljd endast får drabba en person som kunnat, dvs. haft förmåga och tillfälle att rätta sig efter lagen. *Skuldprincipen* innebär

---

<sup>11</sup> Prop. 1994/95:23 s 52 f och dir. 2011:31. Kriterierna presenterades av Åklagarutredningen under 1990-talets första hälft (SOU 1992:61). Kriterierna godtogs i allt väsentligt av både regering och riksdag (prop. 1994/95:23, bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40). Straffrättsanvändningsutredningen (Ju 2011:05) har i uppdrag att på nytt analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses befogad (dir. 2011:31).

att enbart den person som uppvisat skuld – vars handlande är klandervärdt – bör drabbas av straffansvar och att straffet inte bör vara strängare än vad som motsvarar graden av skuld. Dessa principer har bl.a. betydelse för hur en eventuell straffbestämmelse bör/kan utformas, vilken gärning den ska avse och vem den ska träffa.<sup>12</sup>

### Det aktuella skyddsintresset

Som angetts ovan är det av betydelse vilket skyddsintresse som kan hotas av det aktuella handlandet, hur skyddsintresset värderas och vilket avstånd som finns mellan handlandet och det aktuella skyddsintresset. Det kan redan nu finnas skäl att framhålla att det intresse som en förändrad straffrättslig reglering i vårt fall är avsedd att skydda är Sveriges säkerhet. Det är fråga om ett skyddsintresse av uppenbart stor betydelse och som, vid en jämförelse med andra skyddsintressen, värderas mycket högt. Eftersom skyddsvärdet är så högt kan det finnas skäl för en mer ”generös” kriminalisering än vad som annars vore fallet. Med hänsyn till det angelägna i att undvika och förebygga skada är det motiverat att skyddsintresset är omgärdat av en väl tilltagen skyddszon som även fångar upp gärningar som befinner sig en bit ifrån det. Vi återkommer till frågan om skyddsintressets värde och vilka handlingar som bör falla inom det straffsanktionerade området i avsnitten 7.7.6, 7.8.2 och 7.8.3.

#### 7.6.2 Andra utgångspunkter för våra överväganden

De allmänna krav på kriminalisering som ovan har redogjorts för är givna utgångspunkter för utredningen. Principerna gäller utan hänsyn till att spioneribrotten och andra brott enligt 19 kap. brottsbalken har skyddsintressen av särskild tyngd eller till att brottsligheten är av särskilt svårutredd natur med i regel professionella och säkerhetsmedvetna aktörer. Det förhållandet att det är fråga om särskilt skyddsvärda intressen kan dock påverka bedömningen av om det finns tillräckliga skäl för en kriminalisering.

En annan utgångspunkt – som också framgår av direktiven – är att den underrättelseverksamhet som av andra stater bedrivs legitimt eller som öppet deklarerats för svenska myndigheter inte ska påverkas av en förändrad straffrättslig reglering.

---

<sup>12</sup> Jfr bl.a. Integritetsskyddskommitténs betänkande SOU 2007:22, del I, s. 175 f.

En tredje utgångspunkt är att en eventuell utvidgning av det kriminaliserade området ska vara så begränsad som möjligt för att tillgodose behovet av åtgärder och ske med beaktande av eventuella motstående intressen.

## 7.7 Våra överväganden och slutsatser när det gäller behovet av en förändrad straffrättslig reglering

Enligt direktiven ska utredningen i första hand klargöra och ta ställning till behovet av en förändrad lagstiftning. I följande avsnitt redovisas våra överväganden i denna del. Det innefattar bl.a. en analys av gällande rätt och en redogörelse för i vilken mån det är möjligt att med stöd av nuvarande lagstiftning ingripa mot dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder. Avslutningsvis redovisas våra slutsatser och sammanvägda bedömning.

### 7.7.1 Den nuvarande straffrättsliga regleringen kan kritiseras för att vara bristfällig

**Vår bedömning:** Straffansvar enligt gällande straffbestämmelser förutsätter bl.a. bevisning om vilka uppgifter som en gärning tar sikte på samt en skadebedömning. Konspirativa metoder, som främmande makts dolda underrättelseverksamhet i regel är förenad med, kan dock försvåra eller omöjliggöra utredningen i dessa hänseenden. Ett konspirativt beteende utgör i sig sällan en brottslig gärning. Däremot kan det utgöra bevis för att en brottslig underrättelseverksamhet förbereds eller pågår. Vissa former av konspirativt beteende kan aktualisera straffansvar enligt en osjälvständig brottsform, i första hand förberedelse eller stämpling till brott. Avgränsningen av det kriminaliserade området innebär dock att flera fall av konspirativt beteende inte omfattas av de osjälvständiga brottsformernas tillämpningsområde. I de fall bestämmelserna skulle kunna tillämpas är det i regel svårt att uppfylla kraven för straffansvar. Sammantaget kan konstateras att nuvarande straffbestämmelser i praktiken sällan utgör stöd för ett ingripande mot dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga och konspirativa metoder, i vart fall i ett skede innan skada har hunnit uppstå.

Som anges i direktiven saknas det ett straffbud som uttryckligen tar sikte på dold underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspirativa metoder (av det slag som nu är aktuellt, jfr straffbestämmelsen om s.k. flyktingspionage nedan). Det behöver emellertid inte innebära att förfarandet helt faller utanför det straffbara området. Till exempel kan det aktualisera straffansvar för en osjälständig brottsform, såsom förberedelse till spioneri.

I detta sammanhang är det av betydelse i vilken mån det är möjligt att med stöd av nuvarande straffbestämmelser ingripa mot en person med koppling till främmande makt som agerar konspirativt och som misstänks ha uppsåt att komma över känslig information. Något förenklat kan sägas att det har gjorts gällande att det för att kunna ingripa mot dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder krävs möjlighet att med rättsligt stöd kunna ingripa mot metoderna i sig. I vart fall gäller det om ingripandet ska kunna ske på ett effektivt sätt och innan skada har uppstått.

I följande avsnitt lämnas en kortfattad redogörelse för de straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken som kan aktualiseras vid konspirativa beteenden. (En mer utförlig beskrivning av gällande rätt lämnas i avsnitt 3.2.) Därefter redovisas våra slutsatser när det gäller i vilken utsträckning sådana beteenden kan aktualisera straffansvar enligt nuvarande lagstiftning och hur straffbestämmelserna förhåller sig till dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder.

## Aktuella straffbestämmelser

### *Spioneri och grovt spioneri*

Den som obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande vars uppenbarande kan medföra men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet gör sig skyldig till spioneri enligt 19 kap. 5 § brottsbalken, om det sker för att gå främmande makt tillhanda. Detsamma gäller om någon i samma syfte obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift. Straffskalan är fängelse i högst sex år.

Straffbestämmelsen tar sikte på hanteringen av uppgifter avseende förhållanden som främmande makt med hänsyn till rikets



säkerhet inte bör känna till. Det krävs inte att den konkreta uppgiften är ”farlig” eller ens riktig. Det avgörande är om den kan hänföras till den aktuella kategorin av skyddsvärda uppgifter som typiskt sett kan vara föremål för främmande underrättelsetjänsts intresse.<sup>13</sup>

För att straffansvar ska kunna komma ifråga med stöd av spioneribestämmelsen krävs alltså dels att det kan klarläggas vilka uppgifter som har hanterats (och på vilket sätt det har skett), dels att man kan sluta sig till att de förhållanden som uppgiften angår är av sådan art att det skulle kunna ha en skadlig effekt för Sveriges säkerhet att de avslöjades för främmande makt. Dessutom krävs att hanteringen har skett med direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Ett gynnande av främmande makt ska därmed ingå som ett avsiktligt led i gärningsmannens handlande även om det inte måste utgöra gärningsmannens huvudsakliga motiv.

Om brottet är att anse som grovt kan enligt 19 kap. 6 § brottsbalken dömas för grovt spioneri till fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska särskilt beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne.

#### *Obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift*

Den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller annars för rikets säkerhet, kan enligt 19 kap. 7 § brottsbalken dömas för obehörig befattning med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst två år.

Obehörig befattning med hemlig uppgift skiljer sig från spioneri med avseende på vad som skyddas och i fråga om det subjektiva rekvisitet. Brottet är begränsat till uppgifter om hemliga förhållanden vars röjande kan medföra men för rikets säkerhet. För straffbestämmelsens tillämpning krävs inte uppsåt att gå främmande makt

<sup>13</sup> Se Ulväng m.fl., a.a., s. 247.

tillhanda (på vanligt sätt krävs dock att alla objektiva rekvisit för straffbestämmelsens tillämplighet är täckta av uppsåt). Paragrafen omfattar således såväl gärningar där gärningsmannen helt saknat uppsåt att gå främmande makt tillhanda som då gärningsmannen haft indirekt uppsåt eller likgiltighetsuppsåt därtill (och därmed inte kan dömas för spioneri), om förfarandet har avsett uppgift om ett förhållande av hemlig natur.

Om brottet är att anse som grovt kan enligt 8 § dömas för grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen innefattat tillhandagående av främmande makt eller varit av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne.

Den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i 7 § kan enligt 9 § dömas för vårdslöshet med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst två år.

#### *Olovlig underrättelseverksamhet*

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, här i riket bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet, eller här i riket till sådan verksamhet lämnar medverkan som inte är endast tillfällig, kan enligt 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken dömas för olovlig underrättelseverksamhet till böter eller fängelse i högst ett år.

För olovlig underrättelseverksamhet ska enligt 10 § andra stycket även dömas om någon med uppsåt att gå främmande makt tillhanda här i riket hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande eller till sådan verksamhet lämnar medverkan som inte är endast tillfällig.

Är brottet grovt döms till fängelse lägst sex månader och högst fyra år.

För straffbestämmelsens tillämplighet ska det vara fråga om brottslig verksamhet. Kravet innebär att enstaka åtgärder inte är straffbara utan att det måste föreligga en serie av åtgärder som är av sådan art och står i sådant tidssammanhang att de bör uppfattas

som led i en enda verksamhet som i sin tur utmärks av någon grad av planmässig organisation. Verksamheten ska bedrivas här i landet.<sup>14</sup>

Enligt *första stycket* ska verksamheten ske för anskaffande av vissa uppgifter. Härmed avses inte endast verksamhet som innebär insamlande av uppgifter utan även sådan verksamhet som enbart består i befordran eller överlämnande av uppgifter till den som ytterst söker anskaffa dem, exempelvis en ambassad. Enligt vad som anges i förarbetena kan uppbyggande och organiserandet av ett agentnät hänföras under begreppet. Det innebär att fullbordat brott inte förutsätter att några uppgifter har anskaffats (NJA II 1949 s 570). Verksamheten behöver inte bedrivas hemligt och uppgifterna behöver inte avse förhållanden av hemlig natur. Avgörande för första styckets tillämplighet är om de uppgifter som verksamheten syftar till att komma över avser sådana förhållanden vilkas uppenbarande för främmande makt kan medföra men för annan främmande makts säkerhet.<sup>15</sup>

I subjektivt hänseende är första styckets tillämplighet begränsat till fall där gärningsmannen handlat med direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Kriminaliseringen har motiverats med hänvisning till risken för att Sverige invecklas i utrikespolitiska svårigheter samt till att verksamheten enkelt kan komma att riktas mot Sverige.<sup>16</sup>

I *andra stycket* straffbeläggs viss politisk underrättelseverksamhet, nämligen att anskaffa uppgifter om annans personliga förhållanden (s.k. flyktingspionage). Straffbestämmelsen uppställer inget krav på men eller att det ska vara fråga om hemliga uppgifter. Tillämpningsområdet begränsas dock till sådan verksamhet som bedrivs hemligen eller med svikliga medel.

En verksamhet kan anses ha bedrivits hemligen om de inblandade har iakttagit särskilda försiktighetsmått, t.ex. genom att träffas nattetid för överlämnande av information eller genom att använda chifferskrift eller särskilda täckadresser. Det förhållandet att någon använder falska identitetspapper eller lämnar vilseledande uppgifter om sina egna personliga förhållanden kan utgöra exempel på vad som avses med rekvisitet svikliga medel.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken. En kommentar [Zeteo juli 2012], kommentaren till 19 kap. 10 § brottsbalken.

<sup>15</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken. En kommentar [Zeteo juli 2012], kommentaren till 19 kap. 10 § brottsbalken.

<sup>16</sup> Ulväng m.fl., Brotten mot allmänheten och staten, 2012, s. 252

<sup>17</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken. En kommentar [Zeteo juli 2012], kommentaren till 19 kap. 10 § brottsbalken.

För andra styckets tillämpning krävs – utöver att gärningsmannens uppsåt omfattar de objektiva rekvisitens faktiska innehåll – att gärningsmannen har haft uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Något krav på direkt uppsåt gäller dock inte utan varje form av uppsåt räcker för straffansvar.

#### *Brott mot tystnadsplikt*

Röjer någon uppgift som han eller hon är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning, eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han eller hon olovligen sådan hemlighet kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken dömas för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. Till ansvar kan också dömas om brottet sker av oaktsamhet. Påföljden är då böter. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar.

#### *Brott enligt lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter*

Lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter tar sikte på sådan information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse som näringsidkaren håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för honom i konkurrenshänseende. Uttrycket hemlig har en relativt vid innebörd och ska tolkas så att informationen inte är tillgänglig för var och en som vill ta del av den. Lagen är begränsad till obehöriga angrepp på företagshemligheter.<sup>18</sup>

Lagen innehåller ett par straffbestämmelser. Dessa ska dock inte tillämpas om samma gärning är belagd med strängare straff i brottsbalken.

I 3 § anges att den som med uppsåt olovligen bereder sig tillgång till en företagshemlighet ska dömas för företagsspioneri till böter eller fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt till fängelse i högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

För ansvar krävs inte att gärningsmannen utnyttjar eller röjer företagshemligheten. Gärningen är fullbordad i och med att han

---

<sup>18</sup> Prop. 1987/88:155 s 35 f.

bereder sig tillgång till den. Det avgörande för frågan om ansvar är om gärningsmannen olovligen har skaffat sig tillgång till hemligheten eller om själva tillvägagångssättet i sig är brottsligt. Skillnaden har betydelse t.ex. när det gäller ansvar för anställda inom företaget. Paragrafen täcker fall då en anställd bereder sig tillgång till sådan information som ligger klart utanför ramen för hans arbetsuppgifter. Däremot inträder inte ansvar för uppgifter som den anställde visserligen inte behöver för att klara sina arbetsuppgifter men som han får veta när han på vanligt sätt utför sitt arbete. Utanför bestämmelsen faller också situationer då någon av en slump t.ex. i samband med ett industribesök, får kännedom om en företagshemlighet.<sup>19</sup>

Den som anskaffar en företagshemlighet med vetskap om att den som tillhandahåller hemligheten eller någon före honom har berett sig tillgång till den genom företagsspioneri ska enligt 4 § dömas för olovlig befattningsmed företagshemlighet till böter eller fängelse i högst två år eller om brottet är grovt till fängelse i högst fyra år.

Lagen är för närvarande föremål för en översyn, se ovan avsnitt 3.4.3.

### Osjälvständiga brottsformer

Antalet straffbelagda gärningar är betydligt fler än vad som framgår av de enskilda straffbestämmelserna. För en heltäckande bild av det kriminaliserade området måste även bestämmelser som straffbelägger vissa förstadier till fullbordade brott och medverkan till straffbelagda gärningar beaktas. Sådana brott brukar betecknas som osjälvständiga brottsformer eftersom varje konkret brott är beroende av en brottsbeskrivning i en enskild straffbestämmelse. Till kategorin osjälvständiga brottsformer brukar hänföras försök, förberedelse och stämpling till brott samt medverkan i form av anstiftan eller medhjälp till brott.

De allmänna bestämmelserna om osjälvständiga brottsformer finns i 23 kap. brottsbalken. De kompletteras av enskilda straffbestämmelser som anger den aktuella brottsbeskrivningen. Av ovan redovisade brott är spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet straffbelagt på försöks-, förberedelse- och stämplingsstadiet (se 19 kap. 14 §

---

<sup>19</sup> Prop. 1987/88:155 s. 38 ff.

brottsbalken). Även försök och förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift och företagsspioneri är straffbelagt (se 19 kap. 14 § brottsbalken och 3 § lagen om skydd för företagshemligheter).

#### *Försök till brott*

Av de osjälvständiga brottsformerna ligger försök närmast det fullbordade brottet. För att kunna straffas för försök måste gärningsmannen ha påbörjat själva utförandet av brottet (23 kap. 1 § brottsbalken). Med andra ord ska den s.k. försökspunkten vara uppnådd. Dessutom krävs att fara har förelegat för att handlingen skulle leda till brottets fullbordning eller att sådan fara endast på grund av tillfälliga omständigheter har varit utesluten.

Ett försök karaktäriseras av att det saknas något på den objektiva sidan för att brottet ska vara fullbordat. På den subjektiva sidan krävs dock lika mycket som vid det fullbordade brottet. Gärningsmannens brottsplan ska alltså avse ett händelseförlopp motsvarande rekvisiten i straffbestämmelsen för det aktuella brottet.

Försöksgärningen ska avse en bestämd gärning ("visst brott"), till skillnad från straffbar förberedelse som kan avse olika gärningar med anknytning till en viss brottstyp (se nedan).<sup>20</sup> Försökspunkten, dvs. den tidigaste punkt i händelseförloppet vid vilken gärningsmannen kan sägas ha påbörjat utförandet av brottet, uppnås när gärningsmannen har övergått från förberedelse till att börja förverkliga sitt uppsåt (verkställighetsstadiet).

Frågan om när försökspunkten ska anses vara uppnådd är inte alltid enkel att besvara och måste avgöras efter en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det krävs dock inte att något brottsrekvisit i det aktuella straffbudet är uppfyllt. I allmänhet brukar tre typfall lyftas fram när frågan behandlas.

Enligt det *första typfallet* har försökspunkten uppnåtts när gärningsmannen till fullo verkställt allt vad som enligt brottsplanen ankommer på honom att göra för att fullborda brottet. Trots att försöket är avslutat och gärningsmannen vidtagit alla behövliga åtgärder har brottet av någon anledning inte fullbordats. Enligt det *andra typfallet* – som avser ett s.k. oavslutat försök – är försökspunkten uppnådd när gärningsmannen påbörjat den handling som ska medföra det resultat med vars inträde fullbordat brott föreligger (gärningsmannen kan sägas hålla på med att utföra den handling som ska medföra att brottet fullbordas). Ett *tredje typfall* före-

<sup>20</sup> SOU 1996:185 s. 229.

ligger när gärningsmannen har gjort något som utgör ett förberedande led i det planerade händelseförloppet och är beredd att omedelbart förverkliga sitt uppsåt att fullborda brottet. Även i detta fall är fråga om ett oavslutat försök. Om den förberedande gärningen i sig är brottslig torde försökspunkten oftast vara uppnådd redan när gärningsmannen har inlett utförandet av denna gärning, i vart fall om den förberedande gärningen något så när omedelbart är avsedd att följas av en gärning som omfattas av brottsdefinitionen i ett straffbud.<sup>21</sup>

För straffansvar krävs att det antingen har förelegat en konkret fara för att gärningsmannens handlande skulle leda till brottets fullbordning eller att det enligt ett normalt betraktelsesätt från gärningsmannens synpunkt var en tillfällighet att det inte förelåg någon sådan fara.<sup>22</sup>

Som framgår av 23 kap. 4 § brottsbalken är medverkan till ett försöksbrott straffbart i samma utsträckning som medverkan till ett fullbordat brott. Däremot är inte försök till medverkan straffbart, såvida inte medverkan har formen av gärningsmannaskap eller medgärningsmannaskap. Vid försök till medverkan kan dock gärningen ändå vara straffbar som förberedelse eller stämpling till brott.

#### *Förberedelse till brott*

Även om försökspunkten för ett brott inte är uppnådd kan händelseförloppet, med hänsyn till den planering som gärningsmannen har ägnat sig åt, vara straffbart. Gärningar som befinner sig på planeringsstadiet är i svensk rätt straffbelagda antingen som förberedelse till brott eller som stämpling till brott. Förberedelsebrottet är av materiell natur och avser viss befattning med fysiska föremål, antingen pengar eller hjälpmedel. Stämplingsbrottet kan sägas vara av immateriell natur och avser att man sätter sig i förbindelse med andra personer för att förbereda, möjliggöra eller underlätta brott (se nedan).

Förberedelseansvaret är avsett att omfatta sådana företeelser på planeringsstadiet som med hänsyn till risken för tillkomsten av brott är samhällsfarliga till sin typ. Något krav på att de ska utgöra ett led i en konkret brottsplan finns inte. Syftet med införandet av en allmän förberedelsebestämmelse år 1948 var att åstadkomma större möjligheter att ingripa mot svårartad brottslighet på ett tidigt stadium.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Se SOU 1996:185 s. 230 f. och Asp m.fl., a.a., s. 432 f.

<sup>22</sup> SOU 1996:185 s. 228.

<sup>23</sup> SOU 1996:185 sid. 268 och NJA II 1948 s 192.

I 23 kap. 2 § första stycket brottsbalken anges att den som med uppsåt att utföra eller främja brott

1. tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott, eller

2. skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott, ska dömas för förberedelse till brottet, om han eller hon inte gjort sig skyldig till fullbordat brott eller försök. Om faran för brottets fullbordande varit ringa ska inte dömas till ansvar.

Farerekvisitet innebär bl.a. att det inte föreligger en straffbar förberedelse om brottets fullbordande är så avlägsen i tiden eller kräver sådana ytterligare åtgärder att det föreligger ringa fara för att brottet ska komma till stånd. Farebedömningen ska göras vid tidpunkten för företagandet av förberedelsegärningen.<sup>24</sup>

För ansvar för förberedelse till brott krävs att gärningsmannen har haft uppsåt såväl i förhållande till förberedelsehandlingen som i förhållande till det efterföljande brottet. För det senare är det dock tillräckligt att gärningsmannens uppsåt avser att brott av ett visst slag ska komma till stånd.<sup>25</sup>

Liksom beträffande försök är medverkan till ett förberedelsebrott straffbar i samma utsträckning som medverkan till ett fullbordat brott av aktuellt slag.

I några fall ska dömas för förberedelse till brott trots att definitionen i 23 kap. 2 § brottsbalken inte är uppfylld. Till exempel straffbeläggs i 4 kap. 9 b § brottsbalken förberedelse till brytande av telehemlighet och förberedelse till olovlig avlyssning. Sådant brott föreligger om någon anbringar tekniskt hjälpmedel med uppsåt att bryta telehemlighet enligt 4 kap. 8 § brottsbalken eller att utföra olovlig avlyssning enligt 9 a §. Syftet med bestämmelsen är att underlätta åklagarens bevisning när avlyssnings- eller inspelningsutrustning påträffas under sådana omständigheter att den som hade anbringat utrustningen måste ha haft uppsåt att begå brytande av telehemlighet eller olovlig avlyssning, men där det kan vara svårt att styrka att utrustningen verkligen har kommit till användning.

---

<sup>24</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zetee juli 2012], kommentaren till 23 kap. 2 § brottsbalken.

<sup>25</sup> Ibid



### *Stämpling*

Med stämpling till brott avses olika gärningsformer som innebär att någon på planeringsstadiet, med uppsåt att utföra eller främja brott, sätter sig i förbindelse med andra personer. I 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken anges att den som i samråd med annan beslutar gärningen eller söker anstifta annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra den kan dömas för stämpling till brott. Detta gäller dock inte om faran för brottets fullbordan har varit ringa. Med brott avses fullbordat brott i gärningsmannaskap.

Farerekvisitet är detsamma som vid förberedelsebrottet. Det ska föreligga en konkret fara för brottets fullbordan och faran ska vara mer än ringa. Farebedömningen ska ske utifrån omständigheterna vid tidpunkten för stämplingsgärningen.

Även för stämpling krävs att gärningsmannen har uppsåt i förhållande till det brott som stämplingen tar sikte på. Det krävs dock inte att uppsåtet hänför sig till ett visst konkret brott. Tid, rum, brottsoffer och andra omständigheter kan således ha lämnats obestämda. Det tilltänkta brottet behöver inte heller vara så nära förstående att brottsplanen kan betecknas som aktuell.<sup>26</sup>

Medverkan till stämpling är straffbar i samma uträkning som medverkan till ett fullbordat brott. Stämpling till stämpling eller stämpling till förberedelse är inte straffbar, liksom inte heller försök till stämpling.

I några fall kan dömas för stämpling trots att rekvisiten i 23 kap. 2 § brottsbalken inte är uppfyllda. Det gäller stämpling till högförräderi och stämpling till landsförräderi eller landssvek. Enligt 19 kap. 14 § första stycket sista meningen brottsbalken ska som stämpling till högförräderi även anses att träda i förbindelse med främmande makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att sådant brott kan förövas. Specialformen av stämpling till landsförräderi eller landssvek regleras i 22 kap. 7 § första stycket andra meningen brottsbalken. Enligt nämnda bestämmelse ska som stämpling även anses att träda i förbindelse med fienden för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att landsförräderi eller landssvek förövas.

---

<sup>26</sup> SOU 1996:185 s. 283 och prop. 2002/03:38 s. 45.

*Tillbakaträdande från försök, förberedelse eller stämpling*

Enligt 23 kap. 3 § brottsbalken ska den som frivilligt avbryter gärningens utförande eller på annat sätt föranleder att brottet inte fullbordas inte dömas till ansvar för försök, förberedelse eller stämpling till brott.

*Medverkan*

Enligt 23 kap. 4 § brottsbalken ska även den som främjar en gärning med råd eller dåd dömas till ansvar för gärningen, antingen som gärningsman eller som anstiftare eller medhjälpare. Enligt normalt språkbruk främjas en gärning när någon har gjort något som underlättar eller i vart fall är ägnat att underlätta gärningens utförande. I brottsbalken har dock uttrycket en vidare betydelse och kan även innefatta en medverkan som inte har varit någon förutsättning för brottet. Det innebär att medverkansansvar kan drabba även den som endast obetydligt bidragit till gärningen.<sup>27</sup>

Anstiftan föreligger då någon (anstiftaren) förmått annan till utförandet av gärningen. Det förutsätter en psykisk påverkan som varit av avgörande betydelse för gärningsmannens beslut att utföra gärningen. Det behöver emellertid inte vara fråga om övertalning eller att övervinna ett motstånd hos gärningsmannen.<sup>28</sup>

Medhjälp föreligger när någon (medhjälparen) på annat sätt än genom anstiftan främjat gärningen med råd eller dåd. Medhjälpen kan bestå i att vederbörande hjälper till på ett fysiskt mera påtagligt sätt, t.ex. genom att erbjuda hjälpmedel eller skjuts till/från brottsplatsen, men även däri att han fungerar som psykiskt stöd som ingjuter mod i gärningsmannen.<sup>29</sup>

Varje medverkande bedöms efter det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom eller henne till last. Det innebär att alla medverkande inte nödvändigtvis måste dömas för samma brott. Ansvar är dock beroende av att ett brott objektivt sett har begåtts (huvudgärningen)

Kravet på subjektiv täckning innebär att medhjälparens uppsåt ska täcka det faktum att han främjat en viss gärning med råd eller dåd. Det krävs att medhjälparen har uppsåt i förhållande till de fak-

---

<sup>27</sup> Prop. 2002/03:38 s. 44.

<sup>28</sup> Asp m.fl., a.a., s. 472.

<sup>29</sup> Leijonhufvud och Wennberg, Straffansvar, 8:e upplagan, 2009, s. 133 f.

tiska omständigheter som utgör underlag för bedömningen att ett främjande föreligger.<sup>30</sup>

Även medverkan till försök, förberedelse och stämpling till brott är straffbart liksom medverkan till medverkan.

### Bedömning och slutsats

Konspirativt beteende kan avse åtgärder som syftar till att dölja antingen förberedelser av en otillåten informationshantering eller en pågående sådan verksamhet (till exempel hemliga möten enligt ett i förväg uppgjort schema, användning av döda brevlådor och kodmeddelanden). Det kan också vara fråga om andra typer av åtgärder som möjliggör eller bygger upp en struktur för en otillåten informationshantering (exempelvis att identifiera en potentiell uppgiftslämnare och värva personen till agent eller att vidta åtgärder för att bygga upp en stödverksamhet).

När det konspirativa beteendet består i vidtagande av olika försiktighetsåtgärder kan det vara förenat med en gärning som utgör brott enligt nuvarande straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken. Det konspirativa beteendet utgör då närmast en bevisomständighet, t.ex. genom att det säger något om gärningsmannens uppsåt. Det underliggande brottet är att bedöma enligt den tillämpliga straffbestämmelsen, t.ex. spioneribestämmelsen. För straffansvar krävs då bl.a. bevisning om vilka uppgifter som gärningen avser och vilken skada den skulle kunna leda till. Det kan dock konstateras att det konspirativa beteendet – förutom att utgöra ett bevis om brott – även innebär att det underliggande brottet blir svårupptäckt och svårbevisat.

Om det konspirativa beteendet inte består i en handling som är straffbelagd enligt någon annan bestämmelse i brottsbalken eller inom specialstraffrätten (t.ex. skadegörelse eller urkundsförfalskning) och inte heller är att bedöma som olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § brottsbalken, utgör det i sig inte en fullbordad brottslig gärning.

Om det inte kan bevisas att ett fullbordat brott har skett skulle det kunna vara fråga om försök till brott. För detta krävs bl.a. att det kan konstateras att försökspunkten har passerats. Med hänsyn till den otillåtna underrättelseverksamhetens särskilda former och till att det normalt sett är fråga om ett utdraget händelseförlopp där

---

<sup>30</sup> Prop. 2002/03:38 s. 45.

varje moment i brottsplanen kan ske med tidsmässigt långa mellanrum torde det inte sällan vara förenat med svårigheter att konstatera detta. Dessutom krävs för straffansvar att försöksgärningen avser en bestämd gärning och att gärningsmannens uppsåt omfattar samtliga rekvisit i den straffbestämmelse som beskriver det fullbordade brottet. De svårigheter och problem som sammanhänger med tillämpningen av de enskilda straffbestämmelserna, och som gör brottsligheten svåråtkomlig, gör sig alltså gällande även vid ett eventuellt straffansvar för försök till brott.

Typiskt sett förefaller de förfaranden som Säkerhetspolisen har beskrivit närmast vara att hänföra till brottsformerna förberedelse eller stämpling till brott. I båda fallen är fråga om föreskrivet straffansvar under planeringsstadiet. Vidare förutsätter straffansvar inte någon konkret brottsplan, vilket har viss betydelse för åklagarens bevisbörda. Bestämmelserna om förberedelse och/eller stämpling till brott kan därför tyckas i vissa fall kunna utgöra stöd för att ingripa i samband med ett konspirativt beteende.

Som framgått är förberedelsebrottet begränsat till att avse viss befattning med antingen pengar eller hjälpmedel. Är det inte fråga om en sådan befattning faller förfarandet utanför det straffbelagda området. Dessutom kan det i regel utdragna händelseförloppet innebära att farerekvisitet inte är uppfyllt.

Om det konspirativa beteendet består i att värva en person till agent kan det bli fråga om ansvar för stämpling till spioneri.<sup>31</sup> Även den som låter sig värvas (dvs. åtar sig eller erbjuder sig att utföra t.ex. ett spioneribrott) kan ådömas stämplingsansvar. Det krävs som redan framgått inte att värvningen avser en konkret brottsplan utan det är tillräckligt att personen i fråga försöker förmå någon annan att förr eller senare begå t.ex. ett spioneribrott. Alla gärningar som ingår i värvningsprocessens olika faser (t.ex. målsökningsfasen, studiefasen eller närmandefasen) omfattas emellertid inte av det straffbara området utan straffansvar torde i första hand kunna komma ifråga i det senare skedet när det är klart att den potentiella uppgiftslämnaren förväntas ägna sig åt någon form av otillåten underrättelseverksamhet.

För straffansvar krävs att gärningsmannen har uppsåt i förhållande till det brott som stämplingen tar sikte på. Det torde innebära att det krävs viss bevisning om vilka uppgifter som man avser att komma åt. Även om straffansvar inte förutsätter att det tilltänkta

---

<sup>31</sup> Det kan noteras att stämpla och konspirera är synonyma uttryck.

brottet är helt nära förestående torde ett utdraget händelseförlopp även i detta fall kunna innebära att det i praktiken är svårt att utkräva sådant ansvar.

Som framgått omfattar det konspirativa beteendet förfaranden som sträcker sig utöver själva värvningen. Ytterligare en omständighet som begränsar stämplingsbestämmelsens tillämplighet är att agenten sällan är känd för polisen, i vart fall innan brottet är fullbordat.

En straffbestämmelse som direkt tar sikte på konspirativt beteende är 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken, dvs. olovlig underrättelseverksamhet med inriktning på uppgifter om annans personliga förhållanden (s.k. flyktingspionage). Bestämmelsens syfte är i första hand att bereda enskilda personer skydd mot fara för framtida förföljelse eller annat lidande och tillämpningsområdet begränsar sig till verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållanden.<sup>32</sup> Om verksamheten har en annan inriktning – som i första hand är fallet i nu aktuella sammanhang – är bestämmelsen alltså inte tillämplig.

*Sammanfattningsvis* kan sägas att ett konspirativt beteende som enbart syftar till att dölja en pågående brottslig verksamhet inte i sig utgör brott men väl bevis om brott. Vissa typer av konspirativa beteenden kan utgöra förberedelse eller stämpling till brott. Eftersom straffansvar för en osjälvständig brottsform förutsätter att gärningsmannens uppsåt omfattat samtliga rekvisit i den aktuella brottsbeskrivningen ställer det vissa krav på utredningen. När det gäller förberedelse eller stämpling till spioneri förutsätter det i vart fall någon kunskap om vilka uppgifter som brottsligheten tar sikte på. I praktiken torde också krävas att det brott som planeras inte är alltför avlägset i tiden (för att det ska vara möjligt att leda en händelsekedja till det). Härtill kommer att förberedelsebrottet är begränsat till vissa förfaranden. Sammantaget innebär dessa omständigheter att de osjälvständiga brottsformerna sällan är användbara i nu aktuellt sammanhang.

Konspirativt beteende kan också aktualisera tillämpningen av straffbestämmelsen avseende olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § andra stycket. Den straffbestämmelsen är dock begränsad till verksamhet för anskaffande av uppgifter om personliga förhållanden.

---

<sup>32</sup> Prop. 1975/76:174 s. 26.

*Enligt vår bedömning* kan de synpunkter som Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Åklagarmyndigheten har framfört angående straffbestämmelsernas tillämpningsområde och därmed sammanhängande praktiska svårigheter sägas ha fog för sig. Särskilt spioneribestämmelsens utformning innebär i vissa avseenden mycket höga krav på utredningen för att straffansvar ska kunna komma i fråga. Det kan i sin tur föra med sig att det i vissa fall – på grund av formerna för den otillåtna underrättelseverksamheten – saknas möjligheter att med stöd av någon tillämplig straffbestämmelse ingripa mot en misstänkt otillåten underrättelseverksamhet och i andra fall att ett ingripande inte kan ske innan brottet har fullbordats.

Bestämmelsernas nuvarande utformning kan således kritiseras för att lämna ett alltför stort utrymme för främmande makt att utöva otillåten underrättelseverksamhet som sker i sådana former att det i princip är omöjligt för de brottsbekämpande myndigheterna att skaffa tillräcklig bevisning mot gärningsmännen. Vidare kan det kriminaliserade området sägas vara alltför begränsat för att fånga upp flera av de förfaranden som sker under planeringen av ett spioneribrott. Det begränsar också möjligheterna att ingripa så tidigt som möjligt mot en misstänkt otillåten underrättelseverksamhet i syfte att minimera skadan.

#### **7.7.2 Möjligheten att använda hemliga tvångsmedel och vissa andra hjälpmedel i samband med otillåten underrättelseverksamhet**

**Vår bedömning:** Det förhållandet att brott mot Sveriges säkerhet är av särskilt samhällsfarligt slag och att brottsligheten är svårutredd har beaktats bl.a. vid utformningen av bestämmelserna om tvångsmedel och har inneburit utvidgade möjligheter att vidta tvångsåtgärder för att förebygga och utreda sådana brott. Det finns också en lagreglerad skyldighet att bevara vissa trafikuppgifter för brottsförebyggande ändamål. De möjligheter som finns att tillgripa tvångsmedel vid dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder bör beaktas vid bedömningen av behovet av en förändrad straffrättslig reglering.

Det är inte en ny tanke att spioneribrottsligheten är av speciell natur och innebär särskilda problem för bl.a. Säkerhetspolisens arbete med att förebygga och bekämpa brott. Tvärtom har den nuvarande lagstiftningen utformats delvis med hänsyn härtill och med tiden förändrats på olika sätt för att svara mot de speciella förutsättningar som gäller. Förhållandena har bl.a. motiverat att myndigheterna har getts särskilda möjligheter att vidta åtgärder vid misstanke som avser sådana brott. Det gäller t.ex. möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel. Det kan också nämnas att Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel (Ju 2010:08) har lämnat förslag till förändringar av lagstiftningen som åtminstone delvis syftar till att ytterligare tillgodose Säkerhetspolisens behov inom verksamhetsområdet kontrapionage (se nedan).

Hemliga tvångsmedel kan sägas utgöra ett medel/verktyg i det brottsförebyggande och brottsutredande arbetet. Syftet med kriminalisering är att genom straffhot motverka ett klandervärt och oönskat beteende. Frågan om en utvidgning av det straffbara området är alltså i och för sig inte avhängigt bestämmelserna om tvångsmedel. Med hänsyn till vad bl.a. Säkerhetspolisen har anfört som grund för behovet av en förändrad lagstiftning (se ovan avsnitt 7.3.2) är möjligheterna att tillgripa hemliga tvångsmedel ändå av betydelse för utredningens överväganden. En förändrad straffrättslig reglering skulle ha ett preventivt syfte, vilket sammanfaller med ändamålet för vissa tvångsmedel.

Nedan lämnas en redogörelse för de möjligheter till hemliga tvångsmedel som nuvarande lagstiftning medger samt föreliggande förslag till förändringar. (Se också avsnitt 5.2.2.)

### Allmänt om tvångsmedel och de s.k. hemliga tvångsmedlen

Under en förundersökning får straffprocessuella tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken användas. Tvångsmedlen vidtas i brottsutredande syfte eller för att en rättegång i brottmål ska kunna genomföras. Normalt innefattar de tvång mot person eller egendom. Som exempel kan anges husrannsakan, kroppsvisitation, beslag och häktning. Som en allmän förutsättning för att ett tvångsmedel ska kunna tillgripas under en förundersökning gäller att det ska finnas en person som är skäligen misstänkt för det brott som utreds.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 2 uppl. 2009, s. 5 ff.

Tvångsmedel kan delas in i *personella* och *reella* tvångsmedel. Till de personella tvångsmedlen hör de som riktar sig mot personen i fråga, t.ex. häktning och anhållande (24 kap. rättegångsbalken). De reella tvångsmedlen tar sikte på den enskildes egendom och syftar till att inskränka den vanliga förfoganderätten över egendomen, t.ex. kvarstad och beslag (26 och 27 kap. rättegångsbalken).

En annan indelning som kan göras när det gäller användningen av tvångsmedel är *hemliga* respektive *öppna* tvångsmedel. De hemliga tvångsmedlen intar en särställning bland de straffprocessuella tvångsmedlen eftersom de förutsätts äga rum i hemlighet. Att den misstänkte hålls ovetande om tvångsmedelsanvändningen är en förutsättning för att tvångsmedlen ska få avsedd effekt. Hemliga tvångsmedel utgörs av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation<sup>34</sup>, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation<sup>35</sup>, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och kvarhållande av försändelse (postkontroll).

Med *hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation* avses att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (se 27 kap. 18 § rättegångsbalken). *Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation* innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om

1. meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress,
2. vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område, eller
3. i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits.

Genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får sådana meddelanden som anges i den första punkten även hindras från att nå fram (se 27 kap. 19 § rättegångsbalken).

*Hemlig kameraövervakning* innebär att kameror placeras ut för att bevaka en plats som har koppling till det brott som utreds (se 27 kap. 20 a § rättegångsbalken). *Hemlig rumsavlyssning* kallas även

---

<sup>34</sup> Tidigare hemlig teleavlyssning.

<sup>35</sup> Tidigare hemlig teleövervakning.



för buggning och möjliggör för polisen att ta del av tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till (se 1 § lagen [2007:978] om hemlig rumsavlyssning). *Kvarhållande av försändelse*, eller postkontroll, innebär en möjlighet att hålla kvar en försändelse hos ett befordringsföretag till dess att frågan om huruvida den ska tas i beslag har avgjorts (27 kap. 9 § rättegångsbalken).<sup>36</sup>

En grundläggande förutsättning för att använda straffprocessuella tvångsmedel är normalt att en förundersökning har inletts. Användningen ska då syfta till utredning eller lagföring av ett visst brott. Enligt särskilda bestämmelser kan dock hemliga tvångsmedel vidtas även utanför en förundersökning i samband med underrättelseverksamhet. Sådana möjligheter följer bl.a. av bestämmelserna i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (se nedan).

För all tvångsmedelsanvändning gäller tre allmänna principer: ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. *Ändamålsprincipen* innebär att en myndighets befogenheter att använda tvångsmedel ska vara bundna till de ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. *Behovsprincipen* går ut på att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov av det och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Åtgärden bör i varje enskilt fall vara ägnad att leda till det önskade resultatet. När det inte längre föreligger skäl för åtgärden skall den upphävas. *Proportionalitetsprincipen* innebär att ett tvångsmedel får tillgripas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Tvångsåtgärden skall alltså i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.

### **Lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott (2008 års utredningslag)**

Efter andra världskrigets slut tillkom en särskild lag som reglerade möjligheten att tillgripa tvångsmedel vid en förundersökning avseende vissa allvarliga brott riktade mot rikets inre och yttre säkerhet

<sup>36</sup> I lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott finns en särskild variant av tvångsmedlet kvarhållande av försändelse. Den ger polisen en möjlighet att under vissa förutsättningar undersöka, öppna eller granska försändelser som finns hos ett befordringsföretag, se 4 §.

och vissa andra särskilt allvarliga allmänfarliga brott, den s.k. 1952 års tvångsmedelslag. Lagen innehöll tilläggs- och undantagsbestämmelser till tvångsmedelsregleringen i rättegångsbalken och lagen om hemlig kameraövervakning som innebar en utvidgad möjlighet att tillgripa vissa tvångsmedel. Lagen användes uteslutande i Säkerhetspolisens verksamhet.<sup>37</sup>

Lagen var tidsbegränsad men förlängdes i olika omgångar. Den 1 januari 2009 ersattes den av lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott (2008 års utredningslag). Även den är tidsbegränsad och gäller efter förlängning till utgången av år 2013.

Lagen syftar bl.a. till en ökad effektivitet i Säkerhetspolisens brottsutredande verksamhet. I förarbetena till lagen anges bl.a. att den aktuella brottsligheten är mycket samhällsfarlig och typiskt sett svårutredd.<sup>38</sup>

2008 års utredningslag gäller vid förundersökning angående vissa brott som har ansetts särskilt allvarliga för landets säkerhet. Lagens tillämpningsområde omfattar bl.a. vissa brott mot rikets säkerhet, däribland spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och grovt sådant brott samt olovlig underrättelseverksamhet. Lagen gäller även försök, förberedelse eller stämpling till samtliga uppräknade brott, om sådan gärning är straffbelagd.

Lagen innehåller tilläggs- och undantagsbestämmelser till tvångsmedelsregleringen i rättegångsbalken och ger utvidgade möjligheter att använda beslag, kvarhållande av försändelse, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning. Som en allmän förutsättning gäller att en förundersökning har inletts och att det finns en person som är skäligen misstänkt för något av de brott som uppräknas i lagen. Tillstånd till tvångsmedlen får enligt lagen meddelas avseende de aktuella brotten, även om de inte uppfyller de krav avseende straffminimum eller antaget straffvärde som uppställs i 27 kap. rättegångsbalken (3 §).

Om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd till tvångsmedlen skulle medföra en sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, får interimistiskt tillstånd till åtgärden ges av åklagaren (4 §). Med tillämpning av samma olägenhetsrekvisit får åklagaren också ge tillstånd till kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken

<sup>37</sup> Ds 2007:2 s. 45.

<sup>38</sup> Prop. 2007/08:163, s. 54.

(5 §). Har åklagaren lämnat interimistiskt tillstånd ska han eller hon genast göra en skriftlig anmälan om åtgärden hos rätten. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet.

### **Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen)**

Enligt preventivlagens bestämmelser kan under vissa förutsättningar tvångsmedel vidtas utom en förundersökning. Lagen tillkom bl.a. för att tillgodose Säkerhetspolisens behov av hjälpmedel inom verksamhetsområdet kontraspionage. I förarbetena till lagen hänvisas bl.a. till de speciella förhållanden som präglar den aktuella brottskategorin och de särskilda krav som dessa förhållanden ställer på de brottsbekämpande myndigheterna. Som skäl för en särreglering anges också att behovet av att använda tvångsmedel kan vara lika stort i det förebyggande arbetet som Säkerhetspolisen bedriver inom ramen för sitt ansvarsområde som under en förundersökning.<sup>39</sup>

Lagen reglerar möjligheten att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och postkontroll för att förhindra brott. Tvångsmedel enligt lagen får användas om det med hänsyn till omständigheterna finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa i lagen angivna brott, däribland spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och grov olovlig underrättelseverksamhet. Tvångsmedlet måste dessutom vara av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslighet som lagen omfattar och skälen för åtgärden måste uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som tillståndet avser eller för något annat motstående intresse.

Det är särskilt reglerat vilka teleadresser som kan avlyssnas eller övervakas och vilka platser som kan kameraövervakas. Hemlig avlyssning får endast avse en teleadress som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehafts av den för tvångsmedlet aktuella personen eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att denna person under den tid tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta. På samma

---

<sup>39</sup> Prop. 2005/06:177 s. 39 f.

sätt får kameraövervakningen endast avse en plats där den för tvångsmedlet aktuella personen kan antas komma att uppehålla sig eller en plats där den brottsliga verksamheten kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats.

Om det vid tvångsmedelsanvändning enligt lagen har kommit fram uppgifter om annan brottslig verksamhet än den som omfattas av tillståndet, en form av s.k. överskottsinformation, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om ett sådant brott för vilket tillstånd enligt lagen kunnat beviljas eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om sådan gärning är belagd med straff. Uppgifter under avlyssning om ett förestående brott får alltid användas för att förhindra brottet.

Frågor om tvångsmedel enligt lagen prövas av domstol efter ansökan av åklagare. Tiden för ett tillstånd till tvångsmedel enligt lagen får inte överstiga en månad från beslutet. Om tiden inte räcker får tillstånd sökas på nytt. Om det inte längre finns skäl för ett tillstånd ska åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet.

Enligt sin nuvarande lydelse gäller lagen till utgången av år 2013.

### Lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning

Genom lagen om hemlig rumsavlyssning infördes ett nytt hemligt tvångsmedel; hemlig rumsavlyssning (ofta kallat buggning).<sup>40</sup> Med hemlig rumsavlyssning avses att tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud.

Hemlig rumsavlyssning får enligt lagen användas vid förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,
2. andra brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år och det är fråga om vissa i lagen särskilt angivna brott (t.ex. människohandel, våldtäkt och grovt narkotikabrott),
3. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott som avses i 1 eller 2, om sådan gärning är belagd med straff och det med

---

<sup>40</sup> Se prop. 2005/06:178.

hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

Uppräkningen av brott i den ovan angivna andra punkten omfattar inte brott enligt 19 kap. brottsbalken. En förutsättning för att lagen ska kunna tillämpas vid sådan brottslighet är således att det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år (vilket bl.a. gäller för grovt spioneri).

Hemlig rumsavlyssning får endast användas om någon är skäligen misstänkt för något eller några av de brott som lagen omfattar. Det krävs vidare att avlyssningsåtgärden är av synnerlig vikt för utredningen, vilket innebär att det ställs ett kvalitetskrav på de upplysningar avlyssningen kan ge och ett krav på att utredningsläget gör avlyssningen nödvändig. Skälen för åtgärden måste dessutom uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Avlyssningen får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Avser åtgärden någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes, får hemlig rumsavlyssning användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där. Det är förbjudet att avlyssna vissa platser, exempelvis massmedieredaktioner, advokatkontor, vårdmottagningar och sådana platser som stadigvarande används av präst eller person med motsvarande ställning inom trossamfund för bikt eller enskild själavård.

Om det vid hemlig rumsavlyssning har kommit fram uppgifter om ett annat brott än det som legat till grund för beslutet om avlyssning, en form av s.k. överskottsinformation, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om sådant brott för vilket rumsavlyssning hade kunnat beviljas enligt ovan. Uppgifter under avlyssning om ett förestående brott får alltid användas för att förhindra brottet.

Frågor om hemlig rumsavlyssning prövas av domstol efter ansökan av åklagare. Tiden för ett tillstånd till avlyssning får inte överstiga en månad. En begäran om förlängning hanteras på samma sätt som den ursprungliga ansökan.

Lagen är tidsbegränsad och gäller enligt sin nuvarande lydelse till och med den 31 december 2013.

## Lag (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

Den 1 juli 2012 trädde lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet i kraft. Samtidigt upphörde vissa bestämmelser i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation om de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter som angår särskilda elektroniska meddelanden. Bestämmelserna ersattes dels av den nya lagen, dels av bestämmelser i rättegångsbalken som under vissa förutsättningar möjliggör hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i en förundersökning även om det inte finns någon som skäligen är misstänkt för brott. Syftet med den nya lagen har varit att stärka rättssäkerheten och integritetsskyddet vid inhämtning av övervakningsuppgifter.<sup>41</sup>

Enligt den nya lagen ska övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation få hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Inhämtning av uppgifter får också under samma förutsättningar ske beträffande brottslig verksamhet som innefattar vissa brott som oavsett föreskrivet straffminimum får anses vara särskilt allvarliga för rikets säkerhet, däribland spioneri och grov olovlig underrättelseverksamhet. Bestämmelsen som medger en sådan möjlighet är dock tidsbegränsad till utgången av år 2013.<sup>42</sup>

De övervakningsuppgifter som omfattas av lagen motsvarar väsentligen de som kan komma åt genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. En viktig begränsning jämfört med det sistnämnda tvångsmedlet är dock att, beträffande meddelanden, endast historiska uppgifter får hämtas in.<sup>43</sup>

Tiden för ett beslut får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, när det gäller tid som infaller efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet (se 5 §).

---

<sup>41</sup> Prop. 2011/12:55 s. 1.

<sup>42</sup> Prop. 2011/12:55 s. 84 f.

<sup>43</sup> SOU 2012:44 s. 629.

## Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål

Som framgått ovan kan polisen med hjälp av hemliga tvångsmedel få tillgång till uppgifter i data- och teletrafik. I praktiken är den möjligheten till viss del beroende av att uppgifterna har lagrats hos internet- och teleoperatören. Den 1 maj 2012 trädde vissa ändringar i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation i kraft som innebar en utökad skyldighet för leverantörer av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät att lagra trafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål (16 a–f §§).<sup>44</sup>

De uppgifter som ska lagras svarar – enkelt uttryckt – främst på frågorna om vem som kommunicerat med vem, när det skedde, var de som kommunicerade befann sig och vilken typ av kommunikation som användes. Uppgifterna får inte avslöja innehållet i en kommunikation.<sup>45</sup>

## Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel

I juni 2010 gavs en särskild utredare i uppdrag att utvärdera tillämpningen av lagen om hemlig rumsavlyssning, 2008 års utredningslag och preventivlagen samt analysera om det finns behov av en förändring av regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet. Syftet med uppdraget var att ta ställning till lagarnas fortsatta giltighet och därmed hur den framtida regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig och annan samhällsfarlig brottslighet borde utformas.<sup>46</sup> Utredningen antog namnet Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel (Ju 2010:08).

Genom beslut om tilläggsdirektiv fick utredningen i uppdrag att även analysera Säkerhetspolisens behov av att i underrättelseverksamhet kunna inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar vissa samhällsfarliga brott med ett lägre straffminimum än två års fängelse, analysera behovet av att kunna ge tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att

---

<sup>44</sup> Se direktiv 2006/24/EG om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät.

<sup>45</sup> Prop. 2010/11:46 s. 1.

<sup>46</sup> Dir 2010:62.

inom ramen för en förundersökning utreda vem som skäligen kan misstänkas för vissa samhällsfarliga brott med ett lägre straffvärde än fängelse i två år och ta ställning till om offentliga ombud bör medverka vid domstols prövning av tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.<sup>47</sup>

I juli 2012 redovisade utredningen uppdraget i betänkandet *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott* (SOU 2012:44). I betänkandet anges bl.a. att utredningens kartläggning av de ovan nämnda lagarnas tillämpning utgör underlag för slutsatsen att de bidragit till beaktansvärd nytta.<sup>48</sup> Enligt utredningen finns det ett starkt behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel vid förundersökningar avseende kontraterrorism, kontraspionage och författningsskydd. Vidare anges att det finns ett påtagligt behov för Säkerhetspolisen att även utom ramen för en förundersökning kunna använda vissa hemliga tvångsmedel för att förhindra brott.<sup>49</sup>

Enligt utredningen finns det skäl för en fortsatt särreglering av hemliga tvångsmedel beträffande viss brottslighet inom Säkerhetspolisens område. Utredningens bedömning är att en sådan reglering är såväl proportionerlig som rimlig och det föreslås därför att lagarna ska permanentas.

Utredningen har föreslagit vissa förändringar av lagarnas innehåll, bl.a. att hemlig rumsavlyssning ska få användas för spioneri av normalgraden och statsstyrt företagsspioneri samt vid försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet.<sup>50</sup> Vidare har utredningen föreslagit att det för vidtagande av preventiva tvångsmedel ska krävas att det finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet av visst slag (jfr nuvarande formulering "särskild anledning anta"). Förslaget innebär att risken inte behöver avse en konkretiserad gärning på det sätt som är fallet beträffande misstankerekvisitet enligt den nuvarande lagstiftningen.<sup>51</sup> Utredningen har också föreslagit att preventivlagens brottskatalog ska utvidgas så att den överensstämmer med den som finns i 2008 års utredningslag.

Slutligen kan nämnas att utredningen har föreslagit att lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de

<sup>47</sup> Dir 2012:9 jfr lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

<sup>48</sup> SOU 2012:44 s. 34 f.

<sup>49</sup> SOU 2012:44 s. 37 ff.

<sup>50</sup> Statsstyrt företagsspioneri innebär att en främmande makt bedriver spionage mot ett svenskt företag med avsikt att få tillgång till företagshemligheter. Detta kan skada svenska intressen eller rikets säkerhet. Till skillnad från spionage som syftar till att underminera ett lands säkerhet är företagsspioneriets motiv främst ekonomiskt och tekniskt. Statsstyrt företagsspioneri ligger under Säkerhetspolisens kontraspionageområde.

<sup>51</sup> SOU 2012:44 s. 39 ff.



brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska permanentas och att den ska avse de brott som i dag omfattas av 2008 års utredningslag (utom olovlig kårverksamhet).

### **Sammanfattningsvis om möjligheten att använda tvångsmedel vid konspirativt beteende**

Som framgår av redogörelsen ovan har Säkerhetspolisen försetts med särskilda möjligheter att använda tvångsmedel när det gäller brott mot Sveriges säkerhet. När frågan om förutsättningarna för tillämpningen av tvångsmedlen har behandlats har Säkerhetspolisens särskilda behov lyfts fram liksom de utredningssvårigheter som är förknippade med den brottslighet som myndigheten har i uppgift att förhindra och utreda, dvs. delvis samma skäl som nu anförs för en förändrad strafflagstiftning. Särskilt den s.k. preventivlagen syftade till att underlätta Säkerhetspolisens förbyggande arbete och tillgodose ett behov av åtgärder med hänsyn till det svåra utredningsläge som i allmänhet gäller vid samhällsfarlig brottslighet och som innebär att det ofta är svårt att konkretisera en brottsmisstanke. Preventivlagen har dock kritiserats för att inte uppfylla sitt syfte och är föremål för översyn.

Även om hemliga tvångsmedel kan underlätta för Säkerhetspolisen att utreda brottsligheten (och eventuellt även att förebygga den) har de ett begränsat användningsområde. Detta kan sägas gälla även med beaktande av föreliggande lagförslag. Som framgått är t.ex. möjligheten till hemlig rumsavlyssning starkt begränsad när det gäller brott mot Sveriges säkerhet. Även det förhållandet att aktörerna är mycket säkerhetsmedvetna har betydelse för vilket resultat som kan uppnås med hjälp av hemliga tvångsmedel. Inte sällan väljs t.ex. kommunikationssätt som är svåra att avlyssna vilket begränsar vilken information som kan utvinnas genom olika tvångsåtgärder. En annan omständighet som inskränker användbarheten av sådana hemliga tvångsmedel som tillgrips med stöd av preventivlagen är att åtgärderna måste vidtas inom en kortare tidsperiod, vanligtvis en eller ett par månader. Som framgått kan konspirativt beteende pågå under lång tid, ibland flera år, och varje händelse ske med relativt långa tidsmellanrum.

### 7.7.3 Andra möjliga åtgärder för att motverka otillåten underrättelseverksamhet

**Vår bedömning:** När en utlänning kan misstänkas ägna sig åt otillåten underrättelseverksamhet kan det finnas skäl att utvisa eller avvisa personen med stöd av utlänningslagen (2005:716) respektive lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Om det är fråga om en person som omfattas av Wienkonventionens bestämmelser kan han eller hon förklaras *persona non grata*. Dessa möjligheter att ingripa mot en befarad otillåten underrättelseverksamhet, som formellt inte förutsätter en konkret brottsmisstanke, bör vägas in vid bedömningen av behovet av en förändrad straffrättslig reglering.

Utöver möjligheterna att tillgripa tvångsmedel kan vissa andra åtgärder vidtas vid misstanke om att en person ägnar sig åt eller kan komma att ägna sig åt brottslighet enligt 19 kap. brottsbalken. Till exempel kan en utländsk person under vissa förutsättningar utvisas ur eller avvisas från landet. I följande avsnitt redogörs kortfattat för dessa och andra möjligheter som nuvarande lagstiftning medger.

#### Visering

Visering är ett tillstånd att resa in och vistas i Sverige under en viss kortare tid. Som utgångspunkt krävs visering för en utlänning som vill komma till Sverige om han eller hon inte har uppehållstillstånd eller har ställning som varaktigt bosatt här i landet. Kravet innebär en kontrollmöjlighet av utlänningars inresa i Sverige och Schengenområdet. Viseringsinstrumentet används i syfte att kontrollera och begränsa invandringen från vissa länder samt av säkerhetspolitiska skäl. Det har även förekommit att visering gentemot ett visst land har tillgripits i politiskt demonstrationssyfte.<sup>52</sup>

En utlänning kan enligt 3 kap. 1 § utlänningslagen beviljas visering (s.k. enhetlig visering) om han eller hon uppfyller vissa grundläggande krav som följer av Schengenkonventionen. Visering kan enligt bestämmelsen nekas om utlänningen kan anses äventyra den allmänna ordningen, rikets säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser. En beviljad enhetlig visering gäller under tre månader vid inresa och vistelse i Schengenstaterna,

<sup>52</sup> Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen, med kommentar, 9:e upplagan, 2010, s. 93.

oavsett vilken stat som har utfärdat den. I vissa fall kan en s.k. nationell visering beviljas, som endast ger tillstånd att resa in och vistas i Sverige (se 3 kap. 4 § utlänningslagen).

### **Möjligheten att utvisa en utlänning med stöd av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll**

Lagen om särskild utlänningskontroll syftar i första hand till att förhindra att terroristbrott utförs eller planeras i Sverige men ger också möjlighet att utvisa en person i andra fall av hot mot rikets säkerhet. Enligt 1 § får en utlänning utvisas ur landet om det

1. är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller
2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Lagen är förutsatt att tillämpas endast i mycket allvarliga fall och endast kvalificerade säkerhetsärenden faller in under den första punkten.<sup>53</sup> Det kan t.ex. vara fråga om ärenden som rör utläningar med starka kopplingar till organisationer som utövar våld och annan brottslighet för att uppnå politiska syften.<sup>54</sup>

Frågan om utvisning behandlas av Migrationsverket på ansökan av Säkerhetspolisen. Migrationsverkets beslut kan överklagas till regeringen. Ett beslut om utvisning ska förenas med ett förbud att återvända till Sverige. Om det finns ett beslut om utvisning, eller det är sannolikt att ett sådant kommer att meddelas, och det finns anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller hans eller hennes identitet är oklar, kan utlänningen tas i förvar eller ställas under uppsikt (se 8 § lagen om särskild utlänningskontroll).

För att möjliggöra en parlamentarisk kontroll av lagens tillämpning överlämnar regeringen varje år en redovisande skrivelse till riksdagen. Av skrivelsen för år 2012 framgår att lagen under perioden 1 juli 2011 till och med den 30 juni 2012 hade legat till grund för ett regeringsbeslut. Beslutet innebar avslag på ett överklagande av ett beslut om utvisning. Sedan år 2002 har lagen tillämpats vid sammanlagt 14 tillfällen.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Ang. innebörden av begreppet säkerhetsärende, se 1 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716).

<sup>54</sup> Prop. 2009/10:31 s. 290.

<sup>55</sup> Se skr 2012/13:43.

## Möjligheten att avvisa en utlänning med stöd av utlänningslagen (2005:716)

Enligt 8 kap. 2 § utlänningslagen kan en utlänning som på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige avvisas från landet. Bestämmelsen möjliggör en individuell utlänningskontroll i form av avvisning i anslutning till inresan och därefter, dock inte senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter utlänningens ankomst till landet (se 8 kap. 5 § utlänningslagen). Enligt de ursprungliga förarbetena till utlänningslagen bör det vara tillräckligt att det föreligger objektivt grundade och påtagliga misstankar om nu avsedd brottslig verksamhet.<sup>56</sup>

Om det är sannolikt att personen i fråga kommer att avvisas från landet kan han eller hon tas i förvar eller hållas under uppsikt i avvaktan på avvisning (se 10 kap. 1 § och 6 § utlänningslagen).

En fråga om avvisning kan prövas antingen av Migrationsverket eller av polismyndigheten. Om polismyndigheten vid sin prövning anser att det är tveksamt om utlänningen ska avvisas ska ärendet överlämnas till Migrationsverket (se 8 kap. 4 § utlänningslagen). Beslut om förvar fattas enligt 10 kap. 12 § utlänningslagen av handläggande myndighet.

Enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 får ett uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som rest in i landet om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att bedriva spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller något annat nordiskt land. Det gäller dock inte om utlänningen har vistats här i landet mer än tre år med uppehållstillstånd (tredje stycket). Enligt 4 § ska hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället vid bedömningen om uppehållstillståndet ska återkallas.

---

<sup>56</sup> Se SOU 1951:42 s. 193.

### Möjligheten att förklara en utländsk diplomat *persona non grata* m.m.

En underrättelseofficer som verkar under diplomatisk täckbemannning omfattas av Wienkonventionens bestämmelser om immunitet.<sup>57</sup> Det innebär att en sådan person har straffrättslig immunitet och därför inte kan ställas till ansvar för brott här i riket eller underkastas någon form av anhållande eller frihetsberövande (se bl.a. artiklarna 29 och 31 i konventionen). Immuniteten balanseras dock av en skyldighet att iaktta värdstatens lagar och författningar (artikel 41).

Diplomatiska förbindelser sker med ömsesidigt samtycke. Den mottagande staten ska således lämna sitt godkännande till förbindelsen och kan vidta åtgärder för att en diplomat ska entledigas.

En närmare redogörelse för diplomatiska befattningshavares ställning lämnas ovan i avsnitt 2.2.

#### *Persona grata* m.m.

Inför att en person ska komma till Sverige för att verka som beskickningschef här i landet ska den sändande staten förvissa sig om att Sverige är beredd att ta emot personen i fråga som sändebud för det aktuella landet (*persona grata*). Sverige kan som mottagande stat vägra att bevilja s.k. agremang utan att redovisa några skäl för det (se artikel 4 i Wienkonventionen). En beskickningschef anses ha tillträtt sin befattning i den mottagande staten när han överlämnat sina kreditivbrev. Kreditivbrevet är en form av behörighetshandling som visar att personen i fråga är utsedd att representera den sändande staten.

Enligt artikel 10 i konventionen ska den mottagande staten underrättas bl.a. om utseende av beskickningsmedlem, om hans ankomst eller slutliga avresa eller entledigande från tjänsten vid beskickningen. Detsamma gäller för uppgifter om ankomst och avresa för personer som ingår i beskickningsmedlems familj.

---

<sup>57</sup> Se konventionen om diplomatiska förbindelser från den 18 april 1961 (SÖ 1967:1), 2 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och 2 kap. 7 § brottsbalken. Se även konventionen om konsulära förbindelser från den 24 april 1963.

*Hävande av immunitet*

Om ett mer allvarligt brott har begåtts av en person som har diplomatisk immunitet kan värdlandet vända sig till den sändande staten och begära att immuniteten hävs så att diplomaten kan ställas inför rätta. Det är brukligt att den sändande staten i en sådan situation återkallar den diplomatiska företrädaren.

*Persona non grata-förklaring*<sup>58</sup>

När en diplomat har handlat i strid med Wienkonventionens bestämmelser kan värdlandet förklara honom eller henne icke önskvärd (*persona non grata*). En sådan rätt följer av artikel 9 i Wienkonventionen. Där anges att den mottagande staten, när som helst och utan att redovisa några skäl för det, kan underrätta den sändande staten om att beskickningschefen eller annan beskickningsmedlem är *persona non grata*. I ett sådant fall ska den sändande staten antingen återkalla personen i fråga eller entlediga honom eller henne från sin tjänst. Det är möjligt att förklara en *persona non grata* redan före ankomsten till den mottagande staten.

Att förklara en diplomat icke önskvärd i landet är en allvarlig åtgärd och stater är i regel ovilliga att använda sig av möjligheten såvida en diplomats handlande inte innefattar ett grovt åsidosättande av hans eller hennes skyldigheter. Staten vinnlägger sig vanligtvis om att ha tillräckliga bevis innan en diplomat som är misstänkt för att ha begått handlingar som är oförenliga med den diplomatiska statusen förklaras *persona non grata*. En *persona non grata* förklaring innebär i praktiken att personen i fråga blir utestängd från alla de länder som Sverige samarbetar och utbyter information med.

Även om det inte är en formell förutsättning för en *persona non grata*-förklaring utgör det faktum att en diplomat har brutit mot en straffrättslig bestämmelse i praktiken en tungt vägande omständighet vid bedömning av om det finns tillräckliga skäl för en sådan förklaring. Som angetts finns en skyldighet att följa värdlandets lagar enligt Wienkonventionens bestämmelser.

I sammanhanget kan även nämnas att det finns lindrigare och mer informella åtgärder som kan vidtas när en person med diplomatisk immunitet begår en oönskad och eventuellt olaglig handling.

---

<sup>58</sup> Avsnittet bygger på Mahmoudi mfl., Sverige och folkrätt, 4:e upplagan, 2011, s. 117 ff.

Till exempel kan chefen för Säkerhetspolisen på uppdrag av regeringen föra ett samtal om saken med representanter för den främmande makten. Även denna typ av åtgärder syftar till att markera att förfarandet är oacceptabelt och leder i regel till att den aktuella personen får lämna landet.

### Informationsåtgärder

En del av polisens brottsförebyggande arbete består i olika informationsåtgärder. Genom att lämna allmän information till personer som på grund av sitt arbete eller av annat skäl skulle kunna komma att kontaktas av en främmande makts underrättelsetjänst kan man skapa en medvetenhet och vaksamhet hos dessa personer, som innebär att t.ex. en värningsprocess försvåras (se ovan). Även då det finns skäl att misstänka att en person har inlett kontakter med en främmande underrättelsetjänst kan direkt information till personen i fråga ha betydelse för att förebygga eller avbryta brottsligheten.

Enligt uppgift från Säkerhetspolisen utgör informationsspridning och kontakter med personer som innehar känslig information en viktig del av myndighetens preventiva arbete. Säkerhetspolisen har förklarat att informationsåtgärder kan utgöra ett effektivt medel för att förebygga olovlig underrättelseverksamhet men samtidigt angett att sådana åtgärder endast har betydelse under en begränsad del av händelseförloppet och innan en person har låtit sig värvas som agent.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> En viktig del i arbetet med att förebygga och avslöja spioneri och olovlig underrättelseverksamhet är att leta efter hittills okända underrättelseaktiviteter. En av metoderna som används kallas omvänd målsökning. Säkerhetspolisen identifierar skyddsvärda verksamheter i det svenska samhället som skulle kunna vara föremål för intresse från andra länders underrättelsetjänster. Sårbarheten hos dessa verksamheter minskar genom att Säkerhetspolisen bygger kontaktnät och informerar om underrättelsehot och riskerna för att verksamheten blir utsatt för spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet.

#### 7.7.4 Olika spaningsåtgärder för att upptäcka (och motverka) otillåten underrättelseverksamhet

**Vår bedömning:** För den nu aktuella brottsligheten gäller särskilda regler och principer för polisens spaningsmetoder bl.a. i syfte att underlätta Säkerhetspolisens brottsförebyggande och brottsutredande arbete. Betydelsen av dessa åtgärder när det gäller möjligheten att upptäcka och motverka otillåten underrättelseverksamhet bör vägas in vid bedömningen av behovet av en utvidgad kriminalisering.

I den polisiära underrättelseverksamheten inhämtas och inkommer upplysningar på olika sätt, bl.a. genom vidtagande av olika spaningsåtgärder. Spaningsåtgärderna kan bestå i olika slags hemliga tvångsmedel (se ovan avsnitt 7.7.2) men kan också avse andra spaningsmetoder såsom signalspaning, provokativa åtgärder, användning av s.k. källor (dvs. privatpersoner) och olika slag av tekniska spaningsmetoder.<sup>60</sup> I det följande redovisas vad signalspaning innebär och vilka rättsliga förutsättningar som gäller för spaningsåtgärden samt några andra spaningsformer som förekommer vid nu aktuell brottslighet. Redovisningen är inte uttömmande utan lämnas för att ge en bild av hur information om en otillåten underrättelseverksamhet kan komma Säkerhetspolisen tillhanda.

#### Signalspaning

Signalspaning är en metod för att inhämta signaler i eter och i kabel. Signalspaning regleras i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (härefter signalspaningslagen).

I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet anges försvarsunderrättelseverksamhetens uppgifter. Där framgår att försvarsunderrättelseverksamhet ska bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet, samt att verksamheten endast får avse utländska förhållanden. Regeringen ska bestämma försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning. Inom ramen för denna inriktning får de myndigheter som regeringen bestämmer ange en närmare inriktning av verksamheten (1 §). I 4 § anges att det inom försvars-

---

<sup>60</sup> Se SOU 2010:103 s. 128, 164 och 231.



underrättelseverksamhet inte får vidtas uppgifter som syftar till att lösa uppgifter som ligger inom ramen för polisens eller andra myndigheters brottsförebyggande eller brottsbekämpande verksamhet. Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser får dock de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet lämna stöd till andra myndigheters brottsbekämpande eller brottsförebyggande verksamhet.

Signalspaning utförs av Försvarets radioanstalt (FRA) efter angivande av inriktning av regeringen, Regeringskansliet, Försvarmakten, Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen.<sup>61</sup> Inhämtningen får endast ske för vissa i lagen särskilt angivna ändamål, bl.a. för att kartlägga yttre militära hot mot landet, allvarliga yttre hot mot samhällets infrastrukturer eller främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen (se 1 § signalspaningslagen).

Gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamhet och den brottsbekämpande verksamheten är inte helt tydlig och saken har behandlats i olika sammanhang. Regeringen har betonat att försvarsunderrättelseverksamhet inte utgör en brottsbekämpande verksamhet och att den inte får innefatta förfaranden i samband med förundersökning (jfr ovan och 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet). Det är alltså inte möjligt för FRA att bistå polisen med signalspaning inom ramen för en förundersökning. I samband med en förundersökning är de brottsbekämpande myndigheterna istället hänvisade att använda sådana hemliga tvångsmedel som regleras i rättegångsbalken (se ovan).<sup>62</sup>

Inhämtningen får ske i såväl etern som i tråd, men får inte avse signaler mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige. Inhämtningen som sker i tråd får endast avse signaler som förs över Sveriges gräns i tråd som ägs av en operatör. Inhämtningen ska ske automatiserat med hjälp av sökbegrepp. En inriktning av signalspaningen får inte avse endast en viss fysisk person.

Tillstånd till signalspaning lämnas av Försvarsunderrättelsedomstolen efter ansökan av FRA. Ett tillstånd får ges för högst sex månader i taget. En möjlighet finns också för FRA att fatta beslut i särskilt brådskande fall.

---

<sup>61</sup> Säkerhetspolisen och Försvarmaktens möjlighet att ange inriktning tillkom genom en lagändring den 1 januari 2013, se SFS 2012:801, prop. 2011/12:179, bet. 2012/13:JuU7 och rskr 2012/13:61.

<sup>62</sup> Prop. 2006/07:63 sid. 43 ff. och sid. 108 samt SOU 2009:66 sid. 64 f och s. 106.

## Andra spaningsmetoder

I arbetet med att upptäcka och beivra brott är det ibland nödvändigt att använda särskilda arbetsmetoder inom ramen för en dold spanings- och utredningsverksamhet. Det kan t.ex. vara fråga om s.k. infiltration, provokativa åtgärder och användning av tekniska spaningshjälpmedel (t.ex. s.k. pejling). För Säkerhetspolisens del är också användningen av källor, dvs. enskilda personer, av stor betydelse.

Flera av de spaningsmetoder som polisen använder är inte särskilt reglerade utan vidtas med stöd av de allmänna befogenheterna i bl.a. polislagen (1984:387). Den s.k. Polismetodutredningen har lämnat förslag till lagreglering av vissa särskilda spaningsmetoder i sitt slutbetänkande, *Särskilda spaningsmetoder* (SOU 2010:103). Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### 7.7.5 Dold underrättelseverksamhet med hemliga eller konspirativa metoder förekommer i en omfattning som är betydande

**Vår bedömning:** Utredningens underlag ger stöd för slutsatsen att dold underrättelseverksamhet med hemliga eller konspirativa metoder förekommer i Sverige mot svenska intressen i en omfattning som kan sägas vara betydande.

I följande avsnitt redovisas utredningens bedömning av omfattningen av dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder. Frågan har betydelse för bedömningen av om det finns tillräckliga skäl för en utvidgad kriminalisering. Om konstaterade problem och brister i lagstiftningen (se ovan avsnitt 7.7.1) i praktiken inte utgör ett problem av någon omfattning kan det ifrågasättas om en utvidgning av det straffbara området är befogad.

Med hänsyn till den sekretess som råder på området kan redovisningen inte ske med någon närmare exakthet eller göras detaljerad.

Enligt Säkerhetspolisen är spioneribrotten, på grund av de säkerhetsmedvetna aktörerna och brottslighetens särskilda former, de svåraste brotten att utreda för det svenska polisväsendet. Det är också av betydelse i sammanhanget att brotten i praktiken aldrig kommer till polisens kännedom genom en polisanmälan.

Enligt uppgift i Säkerhetspolisens verksamhetsberättelse för år 2011 har ungefär 15 länder underrättelsepersonal stationerad i Sverige.<sup>63</sup> Andra länder bedriver underrättelseverksamhet genom resande personal som vistas tillfälligt i Sverige. Under den senaste 20-årsperioden har Säkerhetspolisen enligt egen uppgift observerat belagd eller misstänkt otillåten underrättelseverksamhet från ungefär 50 länder. I cirka hälften av fallen är det i första hand fråga om s.k. flyktingspionage, i vissa fall i kombination med annan otillåten underrättelseverksamhet.

Enligt Säkerhetspolisen innehar många – men långt ifrån alla – underrättelseofficerare sådana befattningar vid sina länders officiella representationer som innebär en diplomatisk täckmantel. Säkerhetspolisen känner emellertid även till underrättelseofficerare och underrättelseaktiviteter som utgår från företag, nyhetsbyråer, flygbolag, religiösa samfund m.m. Underrättelseofficerare kan också ”gömma sig” i inresande delegationer eller uppträda som studenter, gästforskare och praktikanter.

Enligt Säkerhetspolisen pågår underrättelseverksamheten dagligen och i en betydande omfattning. Det finns ett relativt stort antal oanmälda men av Säkerhetspolisen identifierade underrättelseofficerare i Sverige. Både när det gäller antalet underrättelseofficerare och omfattningen av den otillåtna underrättelseverksamheten finns dock ett betydande mörkertal.

Säkerhetspolisen har för utredningen redovisat att all otillåten underrättelseverksamhet innefattar konspirationer i olika former för att hålla verksamheten dold. Det konspirativa beteendet har angetts vara en inneboende del av spionaget.

Säkerhetspolisen har presenterat underlag för en kvantifiering av företeelsen främmande underrättelseverksamhet som sker hemligen eller med konspirativa metoder. Den slutsats som kan dras av uppgifterna i underlaget är att antalet personer som kan misstänkas ägna sig åt brottslighet som faller under 19 kap. brottsbalken är relativt stort. Antalet individer som kan misstänkas utöva brott eller planera att utöva ett brott mot Sveriges säkerhet uppgår enligt Säkerhetspolisen till flera hundra. När det gäller antalet individer som har kontakt med främmande makts underrättelsetjänst, är utsatta för misstänkta värvningsförsök eller utsatta för främmande underrättelsetjänsts indirekta eller direkta intresse är det enligt Säkerhetspolisen fråga om flera tusen.

---

<sup>63</sup> [www.sakerhetspolisen.se](http://www.sakerhetspolisen.se)

Av betydelse när det gäller spioneri är inte enbart omfattningen räknat i antalet misstänkta eller utredda brott utan även omfattningen av skador som orsakas av brottsligheten. Ett enda spioneribrott kan orsaka mycket stora skador för rikets säkerhet, både i kvalitativt och kvantitativt avseende. Om t.ex. en agent delger främmande makt stora delar av en försvarsgrens fortifikationer (befästningar) kan hela försvaret av riket vara i fara i händelse av krig. Ett spionage mot en teleoperatör skulle kunna innebära att en främmande makt skaffar sig teknisk möjlighet att avlyssna statens telekommunikationer.

*Sammanfattningsvis* ger Säkerhetspolisens uppgifter fog för slutsatsen att dold underrättelseverksamhet med hemliga eller konspirativa metoder förekommer i en omfattning som kan sägas vara betydande. Säkerhetspolisen och Försvarsmakten observerar varje år åtskilliga fall av misstänkt otillåten underrättelseverksamhet från olika länders sida som kan hota svenska intressen. Problemet är enligt vår mening av sådan omfattning att det talar för en förändring av den straffrättsliga lagstiftningen.

#### 7.7.6 Skyddsintresset väger tungt och talar för en heltäckande kriminalisering

**Vår bedömning:** En kriminalisering syftar till att skydda Sveriges säkerhet. Eftersom det är fråga om ett skyddsintresse av uppenbart stor vikt är en relativt tilltagen skyddszon motiverad. Det innebär att det kan finnas skäl att kriminalisera handlingar som har ett visst avstånd till skyddsintresset och som på ett indirekt sätt kan hota det.

Som framgått har Säkerhetspolisen kunnat belägga att det förekommer otillåten underrättelseverksamhet mot Sverige som det med hänsyn till verksamhetens former och den nuvarande lagstiftningens utformning är svårt att ingripa mot. Verksamheten bedöms förekomma i en i sammanhanget betydande omfattning.

Även om det inte i alla fall är möjligt att närmare slå fast verksamhetens inriktning, eller i vilken utsträckning den har lett till att känslig information kommit i orätta händer, kan förhållandet i sig sägas innebära en risk för skada för svenska intressen genom att det möjliggör för främmande makt att komma över sådan information.

Verksamheten utgör enligt vår bedömning en straffvärd gärning och ett hot mot Sveriges säkerhet.

En förändring av lagen skulle syfta till att stärka skyddet för rikets säkerhet. Skyddsintresset är av uppenbart stor vikt och avser förhållanden av grundläggande betydelse för hela det svenska samhället. I den mån det är möjligt att rangordna olika skyddsintressen anses det, tillsammans med mänskligt liv, utgöra det högsta värdet.<sup>64</sup>

Skyddsintressets särskilda vikt medför att höga krav måste ställas när det gäller en effektiv och ändamålsenlig strafflagstiftning. Det är viktigt att det finns goda möjligheter att förhindra att skada uppstår och att lagstiftningen fångar upp straffvärda förfaranden som kan hota skyddsintresset. Med hänsyn härtill kan en förhållandevis långtgående och heltäckande strafflagstiftning vara motiverad. Skyddsintressets värde utgör skäl för att överväga en kriminalisering även av sådana gärningar som är mer avlägsna i förhållande till en direkt kränkning av skyddsintresset. Det kan t.ex. vara motiverat att kriminalisera gärningar som fullbordade brott, trots att de närmast utgör förstadier till spioneri, i syfte att kunna ingripa så tidigt som möjligt för att undvika den oönskade effekten och för att tillförsäkra intressena en tillräcklig skyddszon.<sup>65</sup>

Den verksamhet som nu är aktuell innebär i sig inte en direkt kränkning av skyddsintresset. I stället innebär den en form av förberedelse eller hjälpmedel för att uppnå en sådan kränkning. På så sätt kan den på ovan nämnt sätt sägas befinna sig på visst avstånd från skyddsintresset och utgöra ett förstadie till brott. Skyddsintressets värde innebär att en sådan kriminalisering kan vara motiveerad. Vi återkommer i avsnitten 7.8.2 och 7.8.3 till frågan om vilka förfaranden som bör omfattas av det straffbara området och kravet på närhet till skyddsintresset.

---

<sup>64</sup> Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2010, s. 56.

<sup>65</sup> Se bl.a. Asp m.fl., a.a., s. 57 ff., och Ds 2007:13 s. 107 f.

### 7.7.7 Andra intressen kan tala mot en utvidgning av det straffbara området

**Vår bedömning:** En utvidgning av det straffrättsliga området kan påverka vissa grundläggande fri- och rättigheter, t.ex. yttrande- och informationsfriheten samt skyddet för privatlivet. Intresset av att så långt det är möjligt lämna dessa fri- och rättigheter oinskränkta måste vägas in vid bedömningen av om den straffrättsliga regleringen bör förändras.

I avsnitt 7.6.1 har vi konstaterat att en kriminalisering endast bör vidtas när det bedöms som nödvändigt och när andra åtgärder inte är möjliga att vidta för att uppnå samma resultat. Det beror bl.a. på att en kriminalisering kan inskränka medborgarnas friheter i olika avseenden. När en utvidgad strafflagstiftning övervägs finns det skäl att ställa sig frågan om åtgärden framstår som proportionerlig i förhållande till sitt ändamål och de motstående intressen som kan finnas. För att rätt kunna bedöma proportionaliteten av en viss åtgärd krävs kännedom både om behovet och de positiva effekterna av åtgärden i fråga och om de motstående intressena och åtgärdernas negativa effekter för dessa.<sup>66</sup>

I följande avsnitt behandlas vissa grundläggande fri- och rättigheter som skulle kunna påverkas negativt av en utvidgad strafflagstiftning och som således representerar intressen som kan tala mot en alltför heltäckande och långtgående strafflagstiftning.

#### Europakonventionen

Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har inkorporerats i svensk rätt och gäller som svensk lag. I konventionens artikel 8 anges att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får under vissa förutsättningar inskränkas om det sker med stöd av lag och är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle (artikel 8.2). Exempel på hänsyn som kan göra en inskränkning nödvändig är behovet av att slå vakt om statens säkerhet, förebygga brott och värna folkhälsan.

<sup>66</sup> Integritetsskyddskommitténs delbetänkande *Skyddet för den personliga integriteten* (SOU 2007:22), del I, s. 449.

Rätten till skydd för privatlivet är mångfacetterad och omfattar skydd mot en mängd åtgärder och företeelser. På ett övergripande plan anses skyddet emellertid innebära att varje person ska ha en rätt att utvecklas i förhållande till andra människor utan inblandning från utomstående. Artikel 9 innefattar alltså en rätt att bli lämnad i fred. Denna rätt innebär ett skydd mot att bli fotograferad eller avlyssnad och att få fotografier, filmer eller ljudinspelningar av privat karaktär publicerade eller använda i ovidkommande syften.<sup>67</sup>

Vissa rättigheter som berör privatlivet skyddas även i andra artiklar i konventionen, t.ex. artikel 9 som avser friheten att utöva sin religion. Även artikel 10 kan sägas beröra privatlivet. I artikeln stadgas att var och en har rätt till yttrandefrihet. Det innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.

Konventionen medger att yttrandefriheten inskränks om det sker inom snäva gränser och är grundat på övertygande skäl. Enligt artikel 10.2 kan en inskränkning av yttrandefriheten vara godtagbar om den anges i lag och sker för att tillgodose något av ändamålen som räknas upp i artikeln, däribland statens säkerhet och den territoriella integriteten. Dessutom måste det vara fråga om en inskränkning som är nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose något av de uppräknade ändamålen.

### Regeringsformen

Flera grundläggande fri- och rättigheter är lagfästa även i regeringsformen (RF). Utgångspunkten för fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen är att det gäller för svenska medborgare. Samtidigt tillerkänns även andra personer här i riket ett betydande skydd. Till sin omfattning är detta skydd – med några få undantag – närmast identiskt med det skydd som svenska medborgare har. Skillnaden är att grundlagsskyddet är svagare än för svenska medborgare genom att flera av fri- och rättigheterna kan begränsas genom särskilda föreskrifter i lag (se 2 kap. 25 § RF).<sup>68</sup>

I 1 kap. 2 § RF finns ett stadgande som ger uttryck för vissa särskilt viktiga mål för den samhälleliga verksamheten men som inte grundar några rättigheter för enskilda. I bestämmelsen anges bl.a.

---

<sup>67</sup> SOU 2008:3 s. 74 ff och s. 81.

<sup>68</sup> Prop. 2009/10:80 s. 149.

att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare uttalas att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

De rättsligt bindande rättigheterna har samlats i 2 kap. RF. I 2 kap. 1 § anges bl.a. att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet och informationsfrihet. Yttrandefrihet definieras i bestämmelsen som frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfrihet avser en frihet att inhämta och ta emot upplysningar som att i övrigt ta del av andras yttranden.

Nämnda fri- och rättigheter får emellertid med stöd av 2 kap. 20 § RF begränsas genom lag om det sker för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får enligt 2 kap. 21 § RF aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. I 2 kap. 23 § RF anges att yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet eller förebyggandet och beivrandet av brott.

## Vår bedömning

Av redogörelsen ovan framgår att grundläggande fri- och rättigheter i vissa fall kan inskränkas om det finns tungt vägande skäl för det. Bland annat Integritetsskyddskommittén har understrukit vikten av att en proportionalitetsbedömning alltid görs när ett lagförslag som kan ha integritetsinskränkande inslag övervägs samt av att det sker en tydlig redovisning av analysen i förarbetena.<sup>69</sup>

Vi har i avsnitt 7.7.6 slagit fast att de intressen som skyddas av straffbestämmelserna i 19 kap. brottsbalken väger tungt. För vår del är det aktuellt att ta ställning till om det skydd som dessa tungt vägande intressen har genom den nuvarande regleringen är tillräckligt eller om det krävs en förändring innebärande en utvidgning av det straffbara området. Om en sådan utvidgning även innebär en inskränkning av någon grundläggande fri- och rättighet ska alltså en proportionalitetsprincip tillämpas vid bedömningen av om åtgärden har tillräckliga skäl för sig. Vi återkommer till frågan i avsnitt 7.9.8.

<sup>69</sup> SOU 2007:22 s. 449.



### 7.7.8 Vår slutsats: Det finns behov av en förändrad straffrättslig reglering

**Vår bedömning:** Med hänsyn till att otillåten underrättelseverksamhet utgör ett hot mot Sveriges säkerhet men ändå kan ske i vissa former i en betydande omfattning utan att det i praktiken är möjligt att ingripa mot verksamheten, kan det med fog hävdas att den nuvarande strafflagstiftningen inte innebär ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet. Det finns även underlag för påståendet att den nuvarande ordningen inte innebär tillräckliga möjligheter att ingripa mot förfaranden som föregår ett spioneribrott. Det finns därför skäl att överväga en förändring av lagstiftningen som gör den mer träffsäker och som ökar möjligheten att ingripa tidigare i en händelsekedja för att utöka skyddet för Sveriges säkerhet.

Inom Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Åklagarmyndigheten finns en omfattande kunskap om och erfarenhet av olika former av otillåten underrättelseverksamhet. Myndigheterna har med hänvisning till verkliga fall beskrivit hur främmande makt kan antas bedriva otillåten underrättelseverksamhet mot grundläggande svenska intressen. Vi har i avsnitt 7.7.5 konstaterat att sådan verksamhet förekommer i en omfattning som är betydande.

Av det underlag som har presenterats för utredningen framgår att viss underrättelseverksamhet sker med hemliga eller konspirativa metoder, vilket innebär att verksamheten är svårupptäckt och att det i praktiken är svårt att fullt ut klarlägga vilka uppgifter som hanteras, har hanterats eller som man avser att hantera. Metoderna kan liknas vid ett skyddande skal inom vilket den brottsliga verksamheten kan ske utan att den är möjlig att avslöja, eller vid ett effektivt brottsverktyg som möjliggör genomförandet av brottsplanen. Det har också framgått att otillåten underrättelseverksamhet i regel innefattar ett omfattande och tidsutdraget planerings- och förberedelsearbete. Även denna del av verksamheten kan vara förenad med olika hemliga eller konspirativa metoder.

Det är när det gäller i stort sett all brottslighet rimligt att anta att en gärningsman är kreativ vid planeringen och utförandet av brottet och att han eller hon anstränger sig för att finna sätt att undgå upptäckt. I viss utsträckning kan det hävdas att det utgör en uppgift för de brottsbekämpande myndigheterna att med hjälp av

olika arbetsformer och arbetsverktyg finna vägar att avslöja dessa metoder och den bakomliggande brottsligheten. Det är alltså inte givet att det problem som nu har påtalats ska avhjälpas genom en förändrad strafflagstiftning. Som framgått har bl.a. Säkerhetspolisen getts särskilda möjligheter att med stöd i lag vidta olika tvångsåtgärder för att förhindra och utreda brott mot Sveriges säkerhet. Inom ramen för ett annat utredningsuppdrag har övervägts om lagstiftningen behöver förändras för att bättre tillgodose Säkerhetspolisens behov. De förslag som den utredningen har lett till har redovisats i avsnitt 7.7.2.

Enligt vår mening bör den straffrättsliga regleringen ha en utformning som innebär att den på ett effektivt och ändamålsenligt sätt träffar de straffvärda förfaranden som kan hota det aktuella skyddsintresset. Om det finns uppenbara sätt att kringgå en straffbestämmelse, t.ex. genom att tillämpa särskilda försiktighetsmetoder, kan straffbestämmelserna knappast sägas leva upp till det kravet. Ett problem med den nuvarande lagstiftningen är också att vissa straffvärda förfaranden faller utanför det kriminaliserade området. Det är fråga om förstadier till spioneri eller annan otillåten underrättelseverksamhet som inte omfattas av någon osjälvsständig brottsform.

Sammanfattningsvis kan sägas att vår analys har gett vid handen att de problem och brister som den nuvarande regleringen är förenad med i huvudsak utgörs av att det straffsanktionerade området inte är tillräckligt omfattande. Det innebär att i och för sig straffvärda förfaranden som kan hota Sveriges säkerhet inte är förenade med ett straffhot och faller utanför det straffbara området. Våra övriga förslag, eller de ändringar som eventuellt kan ske i lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, innebär inte att denna brist i lagstiftningen åtgärdas.

Det förhållandet att det förekommer olika former av otillåten underrättelseverksamhet mot grundläggande svenska intressen, som observeras av Säkerhetspolisen och Försvarsmakten men som myndigheterna saknar möjlighet att ingripa mot utgör ett allvarligt problem. Det är också stötande att åtgärder som typiskt sett vidtas som förberedelser till brott mot Sveriges säkerhet kan ske straffritt. Med hänsyn till att brotten mot Sveriges säkerhet avser att skydda intressen av särskild vikt, och till den omfattande och irreparabla skada som kan uppstå vid ett fullbordat brott, är det angeläget att det finns goda möjligheter att i tid ingripa mot en verksamhet som kan hota dessa intressen.

I 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken kriminaliseras i dag verksamhet för anskaffande av uppgifter som det kan skada en främmande makts säkerhet att en annan främmande makt känner till. Motsvarande bestämmelse saknas för olovlig underrättelseverksamhet som kan hota Sveriges säkerhet. Det kan tyckas anmärkningsvärt att den nuvarande regleringen synes innebära större möjligheter att ingripa mot otillåten underrättelseverksamhet som kan hota ett annat lands säkerhet, än när det är fråga om samma typ av verksamhet som riktar sig mot svenska intressen. Straffbestämmelsen i 10 § första stycket visar också att en kriminalisering av verksamhet som syftar till anskaffande av känsliga uppgifter i och för sig inte är främmande för den svenska rättsordningen.

En förändring av den straffrättsliga regleringen skulle i första hand ha ett preventivt syfte. Som framgått av vår redogörelse finns det redan i dag en rad lagfästa åtgärder som kan vidtas när det finns anledning att misstänka att det pågår en otillåten underrättelseverksamhet, varav ett antal inte förutsätter en konkret brottsmisstanke. Även olika former av informativa åtgärder kan vidtas som har en preventiv betydelse. Dessa åtgärder kan emellertid inte antas leda till en lösning av det beskrivna problemet eller anses innebära ett tillräckligt skydd av det skyddsvärda intresset, Sveriges säkerhet. Även med beaktande av alternativa åtgärder framstår det enligt vår bedömning som berättigat att överväga en förändring av den straffrättsliga lagstiftningen som förstärker skyddet för Sveriges säkerhet.

De förfaranden som skulle omfattas av en kriminalisering utförs i allmänhet av resursstarka ”professionella” aktörer. I regel har de en gedigen kunskap om det svenska systemet och är specialutbildade för uppdraget. Vidare använder de särskilda metoder och teknik för att nå framgång. Enligt vår mening bör den straffrättsliga regleringen utformas även med beaktande av dessa förhållanden. För att det i nu aktuellt sammanhang ska vara möjligt att tala om en effektiv strafflagstiftning måste den innebära möjligheter att ingripa mot straffvärda förfaranden trots nämnda förhållanden.

Den nuvarande ordningen är mycket resurskrävande. Säkerhetspolisen och den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten lägger ned stora resurser i tid och pengar för att på olika sätt försöka motverka den brottslighet som döljs genom konspirativa åtgärder. En misstanke om spioneri kan generera arbete i flera år för myndigheterna. Trots nedlagda arbetsinsatser, och trots en stark övertygelse

om att brott begås, eller är på väg att begås, är det sällan möjligt att finna tillräcklig bevisning för åtal.

Enligt vår mening innehåller den nuvarande lagstiftningen en brist som bör botas. Bristen består i att det saknas en straffbestämmelse som riktar in sig mot verksamhet som kan leda fram till, eller är förenad med, spioneri och som innebär möjligheter att ingripa tidigare i ett händelseförlopp. Av naturliga skäl skulle ett sådant brott ha ett lägre straffvärde än t.ex. spioneri.

Frågan om hur en sådan straffbestämmelse kan och bör utformas behandlas i nästa avsnitt.

## **7.8 Hur kan och bör behovet av en förändrad straffrättslig reglering tillgodoses?**

Vi har i föregående avsnitt konstaterat att det finns behov av en förändrad straffrättslig reglering. En fråga som återstår att överväga, och som vi behandlar i följande avsnitt, är hur en sådan förändring kan och bör ske.

### **7.8.1 Allmänna utgångspunkter**

I våra överväganden har vi beaktat de grundläggande principer för kriminalisering som redovisas i avsnitt 7.6.1 och funnit att de flesta av dessa är uppfyllda. Frågan om avgränsning och effektivitet kvarstår emellertid att behandla (se nedan avsnitt 7.8.3). Resursfrågan återkommer vi till i vår konsekvensanalys. När vi har övervägt hur en förändring bör ske har legalitetsprincipen, konformitetsprincipen och skuldprincipen varit styrande (se ovan avsnitt). Det innebär bl.a. att vi har eftersträvat en lagstiftning som är väl avgränsad och enkel att förstå. Tillämpningsområdet ska vara klart och entydigt så att den enskilde kan förutse när och hur hon eller han kan bli föremål för straffansvar.

En annan viktig utgångspunkt har varit att den straffrättsliga förändringen – som innebär en utvidgning av det kriminaliserade området – inte ska vara större än vad som är nödvändigt för att tillgodose förändringsbehovet och för att uppnå det eftersträlvade syftet. Kriminaliseringen ska begränsas till verkligt straffvärda förfaranden och endast drabba den som uppvisat skuld. Det är viktigt att lagstiftningen uppfattas som rättvis och proportionerlig.

### 7.8.2 Det övergripande syftet med en förändring av den straffrättsliga regleringen

**Vår slutsats:** Förändringen av strafflagstiftningen ska ske för att förstärka skyddet för Sveriges säkerhet och innebära att dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder under vissa förutsättningar omfattas av det straffbara området.

Syftet med förändringen är att åstadkomma ett mer effektivt och ändamålsenligt skydd mot främmande makts dolda underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder. Vi har i avsnitt 7.7.6 konstaterat att sådan underrättelseverksamhet är straffvärd och innebär ett hot mot Sveriges säkerhet. En förändring skulle således innebära ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet genom en utvidgning av det kriminaliserade området.

### 7.8.3 En effektiv och väl avgränsad strafflagstiftning

**Vår bedömning:** En utvidgning av det straffbara området bör begränsas till verkligt straffvärda förfaranden och ta sikte på bedrivande av verksamhet. En avgränsning bör ske så att inte handlingar som befinner sig på ett alltför avlägset avstånd från skyddsintresset – Sveriges säkerhet – omfattas. Straffansvar bör inte förutsätta att det kan bevisas vilka uppgifter som har hantierats i verksamheten eller som den syftar till att komma över. Det bör inte heller uppställas krav på skada. För straffansvar bör dock krävas att det kan visas att verksamheten har haft viss inriktning. Även om en gärningsman har straffrättslig immunitet kan en straffbestämmelse sägas vara effektiv och ha en preventiv betydelse.

#### Avgränsningen av det straffbara området

En utvidgning av det straffbara området bör ske på sådant sätt att det endast omfattar straffvärda förfaranden, dvs. gärningar som kan bidra till att skyddsintresset kränks eller som innefattar en fara/risk för en sådan kränkning. För att en nykriminalisering ska vara moti-

verad krävs dessutom att den risk för kränkning av skyddsintresset som gärningen innebär inte är alltför avlägsen eller obetydlig. Även om förändringen syftar till att utvidga den skyddszon som omger det aktuella skyddsintresset (Sveriges säkerhet) bör kopplingen mellan detta intresse och de handlingar som kriminaliseras inte vara långsökt eller konstruerad.

Enligt vår bedömning bör strafflagstiftningen ta sikte på verksamhet som bedrivs i underrättelsesyfte och i konspiratoriska eller hemliga former. Det innebär bl.a. att enstaka handlingar faller utanför det straffbara området.

Med hänsyn till de problem och brister som den nuvarande strafflagstiftning är förenad med och till det övergripande syftet med förändringen, bör det för straffansvar inte krävas att det kan utredas exakt vilka uppgifter som hanteras eller har hanterats inom verksamheten eller som den syftar till att komma över. Det bör inte heller utgöra en förutsättning för straffansvar att uppgifter som har hanterats är av särskilt slag, eller ens att några uppgifter alls har hanterats.

Eftersom en kriminalisering ska bidra till bättre möjligheter att förebygga skada och möjliggöra tidigare ingripanden mot otillåten underrättelseverksamhet bör det för straffansvar inte heller förutsättas att en viss skadlig effekt har uppkommit. Vi anser att en kriminalisering som i stället tar sikte på en risk för kränkning av skyddsintresset är motiverad med hänsyn till att det är fråga om skyddsintressen av det viktigaste slaget.<sup>70</sup>

Utifrån framför allt Säkerhetspolisens redogörelse kan man sluta sig till att det finns en viss metod, ett visst tillvägagångssätt, som är intimt förknippat med spioneri. Det kan liknas vid ett unikt mönster som en otillåten underrättelseverksamhet i princip alltid följer. Mönstret består i ett s.k. konspirativt beteende som enligt Säkerhetspolisen utgör en inneboende del av ett spioneri. Om en person som man vet har kopplingar med främmande makt betar sig på ett sätt som överensstämmer med mönstret, dvs. ger uttryck för ett konspirativt beteende, kan det på goda grunder antas att personen ägnar sig åt, eller avser att ägna sig åt, en otillåten underrättelseverksamhet i form av spioneri.

Från ett straffrättsligt perspektiv är det emellertid inte möjligt att lägga ovanstående antagande till grund för kriminalisering av ett beteende som objektivt sett överensstämmer med det aktuella

---

<sup>70</sup> Jfr Asp m.fl., a.a., sid. 58 ff och Jareborg, Allmän kriminalrätt, 2001, s. 54.

mönstret, dvs. en kriminalisering av konspirativt beteende. Det kan inte uteslutas att en person som inte ägnar sig åt otillåten underrättelseverksamhet – medvetet eller omedvetet – beter sig i enlighet med mönstret och uppträder konspirativt t.ex. genom att åka tunnelbana på ett avvikande sätt, vidta s.k. antiövervakningsåtgärder eller använda sådan teknik som vanligtvis används i samband med en spionverksamhet. Ett straffbeläggande av konspirativt beteende (i sig) skulle därmed riskera att drabba även oskyldiga personer och träffa gärningar som inte är straffvärda.

För att undvika det har vi funnit att straffansvar endast bör komma ifråga när det utifrån omständigheterna i det enskilda fallet kan sägas att verksamheten har haft viss inriktning. Därutöver bör en avgränsning ske i subjektivt hänseende så att endast en person som agerar medveten om att verksamheten kan gynna främmande makt träffas av straffansvar.

Med ovan angiven avgränsning är det vår bedömning att den underrättelseverksamhet som bedrivs legitimt av andra stater eller som öppet deklarerats för svenska myndigheter inte påverkas negativt.

Av vad som ovan har redovisats följer att vi har funnit att det inte är möjligt att genomföra en straffrättslig förändring som innebär en kriminalisering av samtliga de förfaranden som kan uppfattas som klandervärda (och som omfattas av begreppet otillåten underrättelseverksamhet, se ovan) och samtidigt lever upp till legalitetsprincipen och kraven när det gäller en lämplig avgränsning. Den avgränsning som vi har funnit väl avvägd innebär att det även i framtiden kommer att krävas viss bevisning om vilket slag av uppgifter som en verksamhet har syftat till att komma över. I förhållande till den nuvarande ordningen innebär den emellertid en utvidgad möjlighet att ingripa mot och lagföra personer med anknytning till främmande makt som ägnar sig åt konspirativt beteende.

### Effektiv strafflagstiftning

Den traditionella tolkningen av effektivitetskravet torde vara att den som begår den straffbelagda gärningen i viss högre grad kan upptäckas och lagföras samt att straffstadgandet i sig minskar förekomsten av företeelsen.<sup>71</sup> Det är naturligtvis svårt att göra några säkra bedömningar i dessa avseenden redan innan kriminaliseringen är genomförd.

---

<sup>71</sup> Ds 2007:13 s. 111.

En förändrad straffreglering i enlighet med vad som ovan har redogjorts för skulle bl.a. komma att träffa underrättelseofficerare. I praktiken uppträder flera av dessa under s.k. täckbefattning och omfattas därför av diplomatisk immunitet (se närmare avsnitt 2.2.2 och avsnitten 7.3.2 och 7.7.3). Det faktum att en straffbelagd gärning i stor utsträckning kan antas komma att begås av personer som inte kan lagföras innebär emellertid inte att straffbestämmelsen inte kan sägas vara effektiv. Även en person med diplomatisk immunitet är skyldig att följa lagen och kan begå brott. Som framgått är det möjligt för den sändande staten att häva immuniteten. Även om det inte sker kan gärningen föranleda olika åtgärder från det mottagande landets sida, ytterst en s.k. *persona non grata* förklaring. Den preventiva effekten av en straffbestämmelse torde således uppnås utan hänsyn till den diplomatiska immuniteten.

Det kan anmärkas att förfarande som skulle vara föremål för en straffbestämmelse upptäcks redan i dag men att förfarandena av skäl som ovan har redogjorts för sällan leder till lagföring.

Enligt vår bedömning kan en straffbestämmelse som tar sikte på dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga och konspirativa metoder förväntas uppfylla kraven på effektivitet och innebära att det oönskade beteendet motverkas. Det har också ett symbolvärde att det kommer till tydligt uttryck i lagen att kränkningar av vissa grundläggande svenska intressen inte är acceptabla, oavsett i vilka former de sker.

#### 7.8.4 Förändringen bör ske genom att ett nytt brott införs i brottsbalken

**Vår slutsats:** Förändringsbehovet bör tillgodoses genom att ett nytt brott införs i brottsbalken som tar sikte på dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder.

Utifrån ovan angivna utgångspunkter har vi övervägt olika förändringsalternativ, bl.a. ändringar av befintliga straffbestämmelser eller en särskild reglering av straffansvaret vid s.k. osjälvständiga brottsformer. Ett sätt att komma tillrätta med vissa av de problem som den nuvarande lagstiftningen är förenad med och uppnå en ”tidigare” kriminalisering skulle kunna vara att utvidga stämplingsansvaret genom en förändring av 19 kap. 14 § brottsbalken. Vi har



därför övervägt att tillföra den bestämmelsen en mening som, i enlighet med vad som gäller vid högförräderi, innebär att som stämpling till spioneri även ska anses att träda i förbindelse med främmande makt för att förbereda, möjliggöra och underlätta att sådant brott förövas. En sådan förändring skulle sannolikt innebära ökade möjligheter att ingripa mot förfaranden under den s.k. värvningsprocessen och i första hand träffa en blivande eller värvad agent.

Vi har dock stannat för att det är mest ändamålsenligt att utforma en särskild straffbestämmelse som direkt tar sikte på det aktuella handlandet. Enligt vår bedömning är en sådan reglering mest lämplig för att uppnå det eftersträvade syftet och med hänsyn till kraven på en tydlig och väl avgränsad strafflagstiftning.

Straffbestämmelsen ska fånga upp underrättelseverksamhet som sker i sådana former, dvs. med hemliga eller konspirativa metoder, att den i dag faller utanför det straffbara området, eller i vart fall inte leder till lagföring, trots att den utgör ett hot mot Sveriges säkerhet. Den ska omfatta såväl en underrättelseofficer, som företräder främmande makt, som en agent som går främmande makt tillhanda. Enligt vår bedömning är det möjligt att utforma en väl avgränsad och effektiv straffbestämmelse som riktar sig mot sådan verksamhet. Vi redovisar vårt förslag i följande avsnitt.

## 7.9 En ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige

**Vårt förslag:** Det införs en särskild straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige i 19 kap. brottsbalken. Straffansvar ska träffa den som, för att gå främmande makt tillhanda, hemligen eller med svikliga medel bedriver verksamhet för anskaffande av sådana uppgifter som avses i 19 kap. 5 §. Straffbestämmelsen ska innehålla en straffskala som föreskriver fängelse i högst två år. Om brottet är grovt ska kunna dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Även den som lämnat mer än tillfällig medverkan till verksamheten ska kunna dömas för brott.

### 7.9.1 Lagteknisk lösning och brottets rubricering

De gärningar som en förändring av den straffrättsliga regleringen tar sikte på har vissa likheter med regleringen i 19 kap. 10 § brottsbalken (olovlig underrättelseverksamhet). Vi har därför övervägt att tillföra den paragrafen ett nytt stycke, i vilket den nu aktuella gärningstypen straffbeläggs. Eftersom 10 § i så fall skulle omfatta ytterligare en brottstyp har vi dock funnit det lämpligare att reglera det slag av otillåten underrättelseverksamhet som det nu är fråga om i en egen paragraf. För att markera skillnaden i förhållande till annan olovlig underrättelseverksamhet och det skyddsintresse som ligger i botten har vi föreslagit att brottet ska benämnas olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. Med hänsyn till att straffbestämmelsen har Sveriges säkerhet som skyddsintresse är det också en lämplig ordning att den nämns före de andra formerna av olovlig underrättelseverksamhet (se nedan avsnitt 8.5.2 angående våra övriga förslag till förändringar av 19 kap. 10 §).

### 7.9.2 Närmare om tillämpningsområdet

Den föreslagna straffbestämmelsen är avsedd att komplettera nuvarande strafflagstiftning genom att fånga upp sådana förfaranden som är straffvärda men som i dag faller utanför det straffbara området. Som vi har konstaterat i avsnitt 7.7.8 innebär nuvarande lagstiftning inte ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot underrättelseverksamhet som sker dolt eller med konspirativa metoder. En ny straffbestämmelse bör därför ta sikte på underrättelseverksamhet som sker i sådana former.

Den underrättelseverksamhet som är avsedd att straffbeläggas är till sina former mycket lik den som regleras i 19 kap. 10 § brottsbalken. För en tillämpning av straffbestämmelsen ska för det första krävas att det är fråga om *verksamhet*. Det innebär att enstaka åtgärder inte är straffbara utan att det ska röra sig om en serie åtgärder av visst slag och med visst samband. Vidare krävs någon grad av planmässighet och organisation. Samtidigt är det naturligt att åtgärderna vidtas med ibland långa tidsmässiga mellanrum.

Av vår redogörelse för vad vi avser med dold underrättelseverksamhet som sker med hemliga eller konspirativa metoder framgår att det sammanfaller med vad lagstiftaren har avsett med verksamhet som bedrivs *”hemligen eller med användande av svikliga medel”* i 19 kap. 10 § andra stycket. Enligt förarbetena till den bestämmel-

sen omfattas verksamhet som sker med iakttagande av särskilda försiktighetsmått, t.ex. att underrättelserna överlämnas hemligt vid telefonsamtal som är svåra att spåra eller i brev med chifferskrift, eller med användande av falska identitetspapper eller andra vilseledande uppgifter. Eftersom begreppet är känt och inarbetat i praxis har vi ansett att det är lämpligt att använda samma formulering i en ny straffbestämmelse.

Som tidigare påtalats är vårt syfte att åstadkomma ett skydd mot sådana förfaranden som kan innebära att ett spioneribrott begås. Med andra ord kan straffbestämmelsen sägas ta sikte på förstadier till spioneri. Kriminaliseringen kan också sägas ta sikte på en metod som är straffvärd därför att den i princip alltid är förenad med ett uppsåt att begå spioneri. Som vi har konstaterat i avsnitt 7.8.3 är det emellertid inte metoden i sig som straffbeläggs. För tillämpningen är det alltså inte tillräckligt att det kan konstateras att en person har handlat i enlighet med metoden.

För att urskilja de verkligt straffvärda förfarandena bör tillämpningsområdet avgränsas till verksamhet med viss inriktning. Samtidigt är det, med hänsyn till de problem och brister som nuvarande lagstiftning och framför allt spioneribestämmelsen är förenad med, inte är lämpligt att uppställa krav på att det ska klarläggas exakt vilka uppgifter som man avsett att komma över genom verksamheten eller att tillämpningen förutsätter en s.k. menbedömning.

För att uppnå en rimlig balans mellan de olika intressen som gör sig gällande föreslår vi att straffbestämmelsen avgränsas till att avse verksamhet som sker för *anskaffande av sådana uppgifter som avses i 19 kap. 5 § brottsbalken*. Det innebär att det ska kunna konstateras dels att det utifrån objektiva utgångspunkter är fråga om verksamhet som till sin natur är sådan att den kan vara förenad med eller leda till spioneri, dels att verksamheten i det enskilda fallet har haft inriktning mot sådana uppgifter som avses i spioneribestämmelsen, t.ex. genom att den tagit sikte på ett företag eller en myndighet vars verksamhet innefattar en hantering av uppgifter av sådant slag. Med andra ord ska domstolen kunna sluta sig till att verksamheten haft som mål att komma över uppgifter av ett visst slag.

Straffansvar förutsätter alltså inte att verksamheten faktiskt har innefattat ett anskaffande av uppgifter utan endast att den syftat till att möjliggöra eller underlätta ett sådant anskaffande. Formuleringen ”verksamhet för anskaffande av uppgifter” är avsedd att ha samma innebörd som vid tillämpningen av nuvarande 19 kap. 10 § brottsbalken.

### 7.9.3 Krav på direkt uppsåt

För att uppnå en ändamålsenlig avgränsning av tillämpningsområdet och till säkerställande av att straffbestämmelsen inte riskerar att träffa förfaranden som inte är straffvärda anser vi att det för straffansvar bör gälla ett krav på s.k. direkt uppsåt. Med andra ord ska, i likhet med vad som gäller för spioneri, gärningspersonen ha utfört verksamheten för att gå främmande makt tillhanda.

### 7.9.4 Straffskalan

En utgångspunkt för bedömningen av vilken straffskala som bör gälla för det nya brottet är hur allvarliga de gärningar som omfattas av straffbestämmelsen kan sägas vara (det abstrakta straffvärdet). Av betydelse är då vikten av det skyddsintresse som gärningstypen kan hota. Straffsatsen ska vara proportionerlig i förhållande till det abstrakta straffvärdet. En annan utgångspunkt är att gärningstyper med likvärdiga abstrakta straffvärden bör ha likvärdiga straffsatser. Det är alltså av betydelse hur stränga straff som kan dömas ut för andra brott som kan bedömas som lika allvarliga.

Kriminaliseringen avser att förstärka skyddet mot främmande makts dolda underrättelseverksamhet och värna Sveriges säkerhet. Det är fråga om ett skyddsintresse av mycket stor vikt. Det talar för att den straffbelagda gärningsformen har ett relativt högt abstrakt straffvärde, vilket straffskalan bör återspegla. Samtidigt avser kriminaliseringen gärningar som har ett större avstånd till skyddsintresset än t.ex. spioneri. Som framhållits är syftet att utvidga skyddszonen för det aktuella intresset och åstadkomma en lagstiftning som innebär en möjlighet att ingripa tidigare i en händelsekedja. Straffbestämmelsen är utformad för att det trots konspirativa åtgärder ska vara möjligt att bevisa brott. Sammantaget kan sägas att den aktuella brottsligheten har ett abstrakt straffvärde som är väsentligt lägre än spioneribrottet. Straffskalans övre gräns bör därför sättas lägre än vad som gäller enligt 19 kap. 5 § brottsbalken.

Med hänsyn till att det ändå är fråga om allvarlig brottslighet bör straffskalan vara sträng. Enligt vår bedömning kan brottsligheten betecknas som något allvarligare än olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken. För att markera det bör straffskalan börja på en högre nivå än vad som gäller för det brottet. Sammantaget anser vi att en straffskala som föreskriver fängelse i högst två år bör gälla.

### 7.9.5 Grovt brott

De gärningar som omfattas av straffbestämmelsen kan med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet variera kraftigt i svårhet. Det är viktigt att det finns möjlighet att vid straffvärdebedömningen beakta samtliga omständigheter i det enskilda fallet och att anpassa straffet efter brottets svårhet. Ett allvarigare brott ska straffas strängare än ett lindrigare brott. Det är också viktigt att de straff som kan dömas ut för gärningar av det allvarligaste slaget uppfattas som adekvata och rimliga i förhållande till brottets allvar och till de straff som kan dömas ut för andra lika allvarliga brott.

Med hänsyn härtill anser vi att det bör finnas utrymme att bedöma ett brott som grovt och att en särskild straffskala då bör gälla som föreskriver fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

När det gäller vad som kan vara av betydelse för bedömningen av om ett brott är grovt bör i första hand samma omständigheter som är relevanta för gradindelningen vid spioneri beaktas. Det innebär att ett brott kan vara att rubricera som grovt om gärningen varit av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig, om den rört förhållanden av stor betydelse eller om den brottslige på grund av allmän eller enskild tjänst anförtrotts särskilt ansvarsfulla arbetsuppgifter (innefattande att handha uppgifter av sådant slag som spioneribestämmelsen avser) och gärningen innefattat ett missbrukande av detta förtroende.

### 7.9.6 Medverkan

Även den som lämnar medverkan till brottet bör dömas till straffansvar, om medverkan inte endast är tillfällig. Vi anser alltså att tillämpningsområdet i detta avseende bör överensstämma med vad som gäller vid olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § brottsbalken. Det innebär att medverkansansvar endast bör komma ifråga när medverkan ägt rum i den omfattning som fordras för att en ensam gärningsman ska anses ha utövat verksamhet.

### 7.9.7 Brotts begångna utomlands

Enligt vår bedömning bör straffbestämmelsen inte begränsas till att avse verksamhet som bedrivs här i riket utan även omfatta verksamhet som helt eller delvis sker utomlands. Enligt Säkerhets-

polisens beskrivning är det t.ex. inte ovanligt att en underrättelseofficer handleder en agent från ett annat land eller att möten dem emellan sker utomlands. Sådana förfaranden kan i lika hög grad hota de aktuella skyddsintressena och är därför lika straffvärda som förfaranden som helt utspelar sig på svensk mark.

För det fall brottet inte kan anses begånget i Sverige (se 2 kap. 4 § brottsbalken) torde det i allmänhet följa av den s.k. statskyddsprincipen i 2 kap. 3 § fjärde punkten brottsbalken att svensk domstol har kompetens att döma i målet. Detta eftersom brott enligt straffbestämmelsen i regel får anses förövade mot Sverige. I vissa fall kan dock krävas ett särskilt åtalsförordnande enligt 2 kap. 5 § brottsbalken.

### **7.9.8 Kriminaliseringens effekter för grundläggande fri- och rättigheter**

Som vi har redovisat i avsnitt 7.7.7 ska en proportionalitetsbedömning göras i samband med att en utvidgad strafflagstiftning övervägs. Vi har vid vår behovsanalys funnit att det finns skäl för en utvidgning av det straffbara området. Vi har också nämnt att en sådan förändring skulle kunna innebära en inskränkning av vissa friheter och att det i så fall måste beaktas och vägas mot de fördelar som kan vara förenade med en förändrad lagstiftning.

Straffbestämmelsen har avgränsats till att avse verksamhet som sker på visst sätt (hemligen eller med svikliga medel) med direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Vidare ska verksamheten ha varit av sådant slag och haft sådan inriktning att den kan sägas ha skett för att möjliggöra anskaffande av uppgifter som avses i 19 kap. 5 § brottsbalken. Straffbestämmelsen tar alltså inte direkt sikte på ett uppgiftslämnande utan på en verksamhet som i förlängningen kan leda till informationsöverföring. Det innebär att straffbestämmelsen endast på ett indirekt sätt kan ha betydelse för tryck- och yttrandefriheten. Möjligen kan den – liksom all strafflagstiftning – sägas bidra till en inskränkning av den enskildes allmänna handlingsfrihet. En sådan inskränkning har dock starka skäl för sig.

Sammantaget är det vår bedömning att straffbestämmelsen inte kan antas innebära några negativa effekter för den enskildes allmänna fri- och rättigheter som inte mer än väl vägs upp av förändringsbehovet och av hänsyn till skyddet för Sveriges säkerhet.

### 7.9.9 Övriga frågor

Enligt vår bedömning saknas det skäl för att förena straffbestämmelsen med ett särskilt krav på åtalsförordnande av regeringen. Det kan anmärkas att ett sådant krav inte heller gäller för spioneri eller när det gäller straffbara förstadier till sådan brottslighet.

Vi har också funnit att det saknas skäl att särskilt undanta ringa fall från straffansvar. Detta trots att det är fråga om en form av förstadie till brott som kriminaliseras som ett fullbordat brott och att bestämmelsen om frivilligt tillbakaträdande i 23 kap. 3 § brottsbalken inte blir tillämplig på förfarandet. Enligt vår bedömning innebär straffbestämmelsens utformning att tillämpningsområdet avgränsas till gärningar som är så allvarliga att det är motiverat att döma till ansvar för brott.

Med hänsyn till att straffbestämmelsen inriktar sig på gärningar som ligger förhållandevis tidigt i en händelsekedja och i vissa fall kan betecknas som förstadier till spioneri bör straffansvar enligt vår bedömning inte inträda redan på försöks- eller planeringsstadiet. Det skulle innebära att det straffbara området utsträcks alltför mycket.

Straffbestämmelsen innehåller ingen s.k. subsidiaritetsklausul, dvs. en regel som anger hur den förhåller sig till andra straffbestämmelser vid en kollision. Vi har bedömt att en sådan klausul är överflödigt och att eventuella konkurrensfrågor väl kan lösas med tillämpning av sedvanliga konkurrens- och bedömningsprinciper.

### 7.10 Möjlighet till hemliga tvångsmedel

**Bedömning och förslag:** Med hänsyn till brottslighetens allvar och att den är av särskilt svårutredd natur bör det finnas möjligheter att – i samma utsträckning som i dag gäller för annan olovlig underrättelseverksamhet – använda hemliga tvångsmedel för att förhindra och utreda brottslighet av nu aktuellt slag. Olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige bör därför tillföras lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Som redovisats ovan under avsnitt finns särskilda möjligheter att använda s.k. hemliga tvångsmedel för att utreda och förhindra brottslighet av nu aktuellt slag. Detta gäller bl.a. för olovlig verksamhet enligt 19 kap. 10 § brottsbalken.

Det brott som vi föreslår, olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, är till sin natur jämförbart med annan olovlig underrättelseverksamhet, om än mer straffvärt. Det är typiskt sett svårutrett och av allvarligt slag. Från effektivitetssynpunkt framstår behovet av att kunna använda hemliga tvångsmedel som påtagligt.

Enligt vår bedömning är det både rimligt och lämpligt att det i samma utsträckning som i dag gäller för olovlig underrättelseverksamhet enligt 10 § finns möjlighet att använda hemliga tvångsmedel för att förhindra och utreda brott mot den straffbestämmelse som vi föreslår, dvs. olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. Vårt ställningstagande sker utifrån den reglering som för närvarande gäller.



## 8 Andra förändringar i 19 kap. brottsbalken

### 8.1 Uppdraget

Vår uppgift är att analysera om den nuvarande lagstiftningen i 19 kap. brottsbalken är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet. Avgränsningen av vårt uppdrag innebär att analysen omfattat straffbestämmelserna i 19 kap. 5–10 §§ brottsbalken, dvs. spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, vårdslöshet med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet (se ovan avsnitt 1.2). Vi har redovisat våra överväganden beträffande spioneribestämmelsen i kapitel 5 och när det gäller införandet av särskilda straffbestämmelser för utlandsspioneri och för olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige i kapitel 6 respektive kapitel 7. I detta avsnitt behandlas frågan om det finns skäl för andra förändringar av de aktuella straffbestämmelserna i 19 kap. brottsbalken.

### 8.2 Obehörig befattning med hemlig uppgift

**Vårt förslag:** I 19 kap. 7 § brottsbalken anges i ett första stycke att den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, begår gärning som avses i 5 § ska, om uppgiften rör något förhållande av hemlig natur, dömas för obehörig befattning med hemlig uppgift. I ett nytt andra stycke anges att också den som, utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, begår gärning som avses i 5 a § ska dömas för obehörig befattning med hemlig uppgift, om uppgiften rör något förhållande av hemlig natur. Ändringen innebär att även 8 § blir tillämplig på sådana gärningar. I 8 § införs ett nytt tredje stycke i vilket anges

att det vid bedömningen av om ett brott enligt 7 § andra stycket är grovt särskilt ska beaktas om gärningen innefattade ett tillhandagående av främmande makt eller sammanslutning, om den rörde förhållande av stor betydelse eller innebar fara för människors liv eller hälsa, eller om den brottslige röjde vad som grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne.

**Vår bedömning:** Straffbestämmelserna i 19 kap. 7–8 §§ brottsbalken är i huvudsak ändamålsenligt avgränsade och har en lämplig utformning. Ett förtydligande av lagtexten bör dock ske så att det klart framgår att straffbestämmelserna omfattar uppgifter som rör förhållanden av hemlig natur vars uppenbarande för främmande makt kan innebära men för Sveriges säkerhet. Med hänsyn till vårt förslag om att införa ett nytt brott, utlandsspioneri, bör straffbestämmelserna även omfatta förfaranden som uppfyller de objektiva rekvisiten för det brottet men som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda och avser uppgifter rörande förhållande av hemlig natur.

### 8.2.1 Nuvarande tillämpningsområde

#### Rekvisiten i 19 kap. 7–8 §§ brottsbalken

I 19 kap. 7 § brottsbalken anges att den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen i krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller annars för rikets säkerhet, ska dömas – oavsett om uppgiften är riktig eller inte – för obehörig befattning med hemlig uppgift. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. I 19 kap. 8 § föreskrivs att om brottet är att anse som grovt så ska domstolen döma till ansvar för grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Straffskalan är då fängelse i högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska enligt bestämmelsen särskilt beaktas, om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom.

## Skillnader i förhållande till spioneribestämmelsen

I huvudsak består skillnaderna mellan spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift i att straffansvar för obehörig befattning med hemlig uppgift inte förutsätter direkt uppsåt hos gärningsmannen men väl att det varit fråga om uppgifter rörande förhållanden av hemlig natur. Brottstyperna skiljer sig alltså åt i subjektivt hänseende och när det gäller uppgifternas art. Straffbestämmelsernas utformning kan dock ge intryck av att det är fråga om mer betydande skillnader, vilket har en historisk förklaring.

Tidigare innehöll 19 kap. 7 § brottsbalken en hänvisning till spioneribestämmelsen och det fanns då en större innehållsmässig överensstämmelse mellan straffbestämmelserna. I samband med en revision år 1981 togs hänvisningen till 19 kap. 5 § bort efter påpekande av Lagrådet. Syftet var att behålla tillämpningsområdet för 19 kap. 7 § i oförändrat skick. Vid tillfället gjordes vissa förändringar i spioneribestämmelsen, bl.a. tillfogades ”totalförsvaret” till straffbestämmelsen och ersatte rekvisitet ”rikets försvar”. Förändringen var avsedd att innebära en utvidgning av tillämpningsområdet. Enligt Lagrådet skulle en fortsatt hänvisning i 7 § till 5 § kunna innebära en begränsning av tryckfriheten i vissa fall. För att undvika ogenomtänkta och oönskade effekter slopades hänvisningen till spioneribestämmelsen och i stället angavs direkt i 19 kap. 7 § vad som tidigare följde av hänvisningen.<sup>1</sup> Det har medfört att det känsliga kunskapsområdet i dag beskrivs på ett annat sätt för brottet obehörig befattning med hemlig uppgift än för spioneri.

När begreppet totalförsvaret lades till som ett rekvisit i spioneribestämmelsen åsyftades som nämnts en utvidgning av tillämpningsområdet. Till skillnad från departementschefen ansåg dock utskottet att endast sådant men för totalförsvaret som samtidigt innebär men för landets säkerhet ska falla under spioneribestämmelsen (se NJA II 1981 s. 698). Med hänsyn härtill anses ingen annan skillnad gälla mellan 5 och 7 §§ i fråga om uppgiftens art än att det vid tillämpningen av straffbestämmelsen för obehörig befattning med hemlig uppgift ska röra sig om förhållanden av hemlig natur.<sup>2</sup>

Begränsningen till uppgifter rörande ett förhållande av hemlig natur har ansetts lämplig med hänsyn till att det straffbara området inte begränsas av ett krav på direkt uppsåt att gå främmande makt

<sup>1</sup> NJA II 1981 s. 695 ff.

<sup>2</sup> Se bl.a. Ulväng m.fl. Brotten mot allmänheten och staten, 2012, s. 251.

tillhanda. I motiven till 1948 års reform angavs att straffbestämmelsen – för att kriminaliseringen inte skulle sträcka sig alltför långt – endast borde träffa uppgifter av sådan beskaffenhet att ett anskaffande eller röjande av dem redan i sig kan sägas innefatta en typisk fara (se bl.a. NJA II 1948 s. 263).

### Tillämpningsområdet

I enlighet med vad som gäller vid tillämpningen av spioneribestämmelsen innebär men-rekvisitet i 19 kap. 7 § brottsbalken ett krav på att det röjda ska röra verkligt betydelsefulla ting och ytterst rikets oberoende eller bestånd i något avseende.

Med förhållande av hemlig natur avses enligt förarbetena sådant som verkligen är avsett att hemlighållas och inte heller redan blivit allmänt känt. För att ett visst förhållande ska anses vara avsett att hemlighållas bör avsikten ha kommit till uttryck på något sätt, t.ex. genom hemligstämpling, order eller anslag. Vissa förhållanden är alltid av uppenbart hemlig natur, t.ex. militära positioner under krig (se NJA II 1948 s. 264). Förhållanden utanför det allmännas verksamhet, t.ex. i krigsmaterielindustrin, kan också vara av hemlig natur.<sup>3</sup>

I subjektivt hänseende gäller att alla objektiva rekvisit ska vara täckta av uppsåt. I kravet på uppsåt ska bl.a. läggas in att gärningsmannen ska ha känt till uppgiftens hemliga natur eller insett att den kunde vara hemlig men förhållit sig likgiltig till det.

Med stöd av 19 kap. 14 § är försök och förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift straffbara. I fråga om grov obehörig befattning med hemlig uppgift är även stämpling straffbelagt. Också underlåtenhet att avslöja ett sådant brott är straffbart enligt samma bestämmelse.

## 8.2.2 Överväganden och förslag

### Förändringsbehovet

Vår översyn av straffbestämmelsen i 19 kap. 7 § har gett vid handen att den har en lämplig avgränsning och en i huvudsak ändamålsenlig utformning. Vårt underlag har inte visat att den är förenad med

---

<sup>3</sup> Ulväng m.fl., a.a., s. 251.

särskilda tillämpningsproblem eller att det finns skäl för förändringar av tillämpningsområdet.

Som ovan angetts anses det inte gälla någon annan skillnad i förhållande till spioneribestämmelsen när det gäller uppgiftens art än att det ska vara fråga om uppgift som rör ett förhållande av hemlig natur. Den nuvarande lagtexten ger dock inte klart uttryck för det och riskerar att bidra till en otydlighet om straffbestämmelsens tillämpningsområde. Det finns därför skäl att omformulera straffbestämmelsen så att det klart framgår att det känsliga kunskapsområdet överensstämmer med vad som gäller enligt spioneribestämmelsen. Detta innebär i princip en återgång till den ordning som gällde före år 1981.

I övrigt har vi inte funnit skäl att föreslå andra än språkliga förändringar av straffbestämmelsen.

Vi återkommer nedan till frågan om hur en gärning som uppfyller de objektiva rekvisiten i den föreslagna bestämmelsen om utlandsspioneri, men där gärningsmannen saknar s.k. direkt uppsåt, bör behandlas.

### **Något om innebörden av begreppet ”förhållande av hemlig natur”**

En förutsättning för straffansvar för obehörig befattning med hemlig uppgift är att gärningen avsett en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur. Enligt vår bedömning är det en rimlig avgränsning och vi föreslår inte någon förändring av rekvisiten. Under utredningstiden har det framkommit att det inte är helt klart vad begreppet ”hemlig natur” innebär. Någon samlad redovisning av dess innebörd har inte skett. I stället har frågan behandlats i olika sammanhang utifrån de utgångspunkter som då har varit aktuella. Eftersom en osäkerhet om begreppets innebörd även kan bidra till en osäkerhet om straffbestämmelsens tillämpningsområde har vi funnit skäl att redovisa vår bedömning av begreppets innebörd, som grundar sig på en genomgång av förarbetena samt praxis och litteratur på området.

*Förarbeten, praxis och litteratur*

Som angetts ovan framgår av förarbetena att begreppet ”förhållande av hemlig natur” syftar på sådant som verkligen är avsett att hemlighållas och som inte heller redan har blivit allmänt känt. Vissa förhållanden är dock alltid att anses som hemliga till sin natur, t.ex. militära positioner under krig (se NJA II 1948 s. 264). Enligt vad som anges i litteraturen kan även förhållanden utanför det allmännas verksamhet, t.ex. i krigsmaterielindustrin, vara av hemlig natur.<sup>4</sup>

I förarbetena till sekretesslagen angavs, i anslutning till bestämmelsen om försvarssekretess, att vad som ska förstås med uttrycket ”förhållande av hemlig natur” måste bedömas utifrån reglerna i sekretesslagen och att en uppgift kan röra ett förhållande av hemlig natur bara om sekretess gäller för uppgiften (prop. 1979/80:2 Del A s. 134). I rättsfallet NJA 1988 s. 118, som avsåg ett åtal för otillåtet offentliggörande i tryckt skrift innebärande vårdslöshet med hemlig uppgift, hänvisade Högsta domstolen till det uttalandet. Enligt Högsta domstolen var det i målet otvivelaktigt så att de aktuella uppgifterna angick förhållanden som kunde föranleda sekretess enligt den då gällande 2 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100), s.k. försvarssekretess. En förutsättning för sekretess enligt bestämmelsen var att det kan antas att röjandet av uppgiften skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet. Enligt Högsta domstolen innebär men-rekvisitet i 19 kap. 7 § brottsbalken inte ett lägre krav än kravet på skada enligt sekretesslagen. Högsta domstolen konstaterade att sekretesslagens krav på skada därför saknar självständig betydelse i ett mål om ansvar för vårdslös befattning med hemlig uppgift. Det avgörande för ansvarsfrågan är om ett röjande av uppgifterna kunnat medföra men för rikets säkerhet.

I samband med 1981 års översyn av straffbestämmelserna till skydd för rikets säkerhet angav departementschefen att uttrycket inte är avsett att omfatta förhållanden som inte är hemliga på annan grund än att de utgör yrkeshemligheter eller annars anses böra hemlighållas till förmån för enskilda intressen. För straffbarhet förutsätts att det är fråga om ett förhållande som omfattas av en sekretessbestämmelse vilken i sekretesslagen eller i någon annan lag eller författning har ställts upp till skydd för det allmänna. Eftersom sekretesslagen endast reglerar tystnadsplikt och handlingssekretess i det allmännas verksamhet var det enligt departements-

---

<sup>4</sup> Ulväng m.fl., a.a., s. 251.

chefen uppenbart att den som utan att vara offentlig funktionär exempelvis får kännedom om en sekretessbelagd uppgift som härrör från en myndighet och vidarebefordrar uppgiften på sätt som anges i 19 kap. 7–9 §§ ska dömas till ansvar trots att han eller hon själv inte är underkastad sekretesslagens bestämmelser eller någon annan föreskrift om tystnadsplikt. Det som ska krävas för att förfarandet ska vara straffbart är enligt vad departementschefen angav att den uppgift som det gäller i och för sig är underkastad en författningsbestämd sekretess i det allmännas intresse (se prop. 1979/80:176 s. 60).

#### *Vår bedömning*

Av redogörelsen ovan kan man enligt vår bedömning sluta sig till att en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur enligt 19 kap. 7 § är detsamma som en uppgift rörande ett förhållande som omfattas av en sekretessbestämmelse som i OSL, eller i någon annan lag eller författning, har ställts upp till skydd för det allmänna. Det krävs inte att uppgiften faktiskt har hanterats i en verksamhet som omfattas av OSL eller att den som vidarebefordrar uppgiften lyder under en tystnadsplikt, så länge uppgiften skulle ha omfattats av en sekretessbestämmelse om den förekommit i det allmännas verksamhet. Tillämpningen av straffbestämmelsen är inte heller beroende av en sekretessprövning enligt OSL. Det avgörande är i stället om men-rekvisitet är uppfyllt.

Det utgör inte en formell förutsättning för straffansvar att uppgiften har hanterats som hemlig i verksamheten. Däremot krävs att gärningsmannens uppsåt omfattar även att uppgiften rörde ett förhållande av hemlig natur. Det innebär att straffansvar i praktiken torde aktualiseras främst när det är fråga om uppgifter som har hemlighållits i verksamheten och det har kommit till uttryck på något sätt. I de fall uppgiften – trots att den i och för sig är sekretessreglerad – hanterats som en öppen uppgift i verksamheten torde det i regel brista i uppsåt hos gärningsmannen.

### En ny form av obehörig befattning med hemlig uppgift

I avsnitt 6.9 har vi föreslagit att det ska införas ett nytt brott i 19 kap. brottsbalken, utlandsspioneri, som ska träffa spioneri som avser uppgifter rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för en internationell militär insats som Sverige deltar i, utan att men-rekvisitet i 19 kap. 5 § är uppfyllt. Enligt förslaget ska endast den som har s.k. direkt uppsåt kunna dömas till ansvar för utlandsspioneri. I avsnitt 6.10 har vi redogjort för vår bedömning att även gärningar som sker uppsåtligen men utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda är straffvärda och bör omfattas av det straffbara området. Vi har också angett att det är rimligt att regleringen i detta avseende överensstämmer med vad som gäller vid spioneri (dvs. när det är fråga om förfaranden som innefattar en hantering av uppgifter som uppfyller men-rekvisitet i 5 §).

I enlighet härmed bör det straffbara området begränsas till uppgifter som rör förhållanden av hemlig natur. Enligt vår bedömning är det en lämplig ordning att en ändring sker av 7 § så att straffbestämmelsen för obehörig befattning med hemlig uppgift även omfattar gärningar som uppfyller de objektiva rekvisiten i 5 a § men som sker utan uppsåt att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, om det är fråga om uppgifter rörande något förhållande av hemlig natur.

I 19 kap. 8 § anges vilka särskilda omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om ett brott som uppfyller rekvisiten i 7 § är grovt eller inte. De omständigheter som anges är om gärningen innefattade ett tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig, om den rörde förhållanden av stor betydelse eller om den brottslige rörde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne. Samtliga omständigheter utom den först nämnda återfinns även i 6 § och utgör särskilda kvalifikationsgrunder vid bedömningen av ett spioneri.

I avsnitt 6.9.6 har vi angett vilka omständigheter som ska tillmätas särskild betydelse vid bedömningen av om ett utlandsspioneri ska bedömas som grovt. Samma omständigheter bör enligt vår bedömning särskilt beaktas vid rubriceringen av ett brott som uppfyller rekvisiten för obehörig befattning med hemlig uppgift. Dessutom bör det tillmätas betydelse om gärningen inneburit ett tillhandagående av en främmande makt eller sammanslutning.



### 8.3 Vårdslöshet med hemlig uppgift

**Våra förslag:** Straffbestämmelsen för vårdslöshet med hemlig uppgift i 19 kap. 9 § brottsbalken ska omfatta även sådana gärningar som avses i 5 a § när det är fråga om uppgift rörande något förhållande av hemlig natur. I paragrafen anges att även den som hanterar en uppgift så att fara uppkommer för att någon obehörig kan ta del av den, ska dömas för vårdslöshet med hemlig uppgift. Straffskalan för brott i fredstid ändras till böter eller fängelse i högst ett år. Bestämmelsen i 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen ändras på motsvarande sätt.

**Vår bedömning:** Med hänsyn till samhällsutvecklingen och till utvecklingen i praxis bör straffbestämmelsen i 19 kap. 9 § brottsbalken för vårdslöshet med hemlig uppgift tillfogas en ny handlingsform som innebär att vissa förfaranden som sker av grov oaktsamhet, och som typiskt sett är förenade med stora risker för att en känslig uppgift ska komma någon obehörig till del, kriminaliseras. Samhällsutvecklingen har också fört med sig ett behov av en ökad spännvidd i straffskalan, för att det alltid ska vara möjligt att döma ut ett straff som motsvarar brottets allvar. Paragrafen bör även göras tillämplig på förfaranden som uppfyller de objektiva rekvisiten i 5 a §, som sker av grov oaktsamhet och avser en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur.

#### 8.3.1 Det nuvarande tillämpningsområdet

Enligt 19 kap. 9 § brottsbalken ska den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i 19 kap. 7 § dömas för vårdslöshet med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst sex månader, eller om riket var i krig, till böter eller fängelse i högst två år.

Formuleringen innebär att gärningen i objektiva hänseende ska uppfylla de objektiva rekvisiten för brottet obehörig befattningsmed hemlig uppgift (se ovan). Skillnaden mellan straffbestämmelserna består i att brottet obehörig befattningsmed hemlig uppgift avser uppsåtliga förfaranden medan straffbestämmelsen i 9 § reglerar grovt oaktsamma handlanden. Kravet på grov oaktsamhet gäller med hänsyn till samtliga objektiva brottsrekvisit, alltså inte bara

med avseende på själva åtgärden utan också med avseende på de egenskaper hos uppgiften som medför att de objektiva rekvisit som gäller för brottet obehörig befattning med hemlig uppgift enligt 7 § uppfylls.

Ytterligare en skillnad i förhållande till 7 § är att 9 § enbart omfattar befordran, lämnande eller röjande av en uppgift. Det har inte ansetts vara riktigt att straffbelägga ett anskaffande av uppgift, när detta sker på grund av oaktsamhet.

I förarbetena har framhållits att också oaktsamhet vid besittning och hantering av hemliga uppgifter i en tillräcklig omfattning kan hänföras under straffbestämmelsen om det oaktsamma förfarandet har lett till att uppgiften röjs. Som exempel på oaktsamma gärningar som omfattas av brottsbeskrivningen kan nämnas att någon förvarar en handling som innehåller en hemlig uppgift så ovarsamt att en obehörig person får del av innehållet. Typiskt sett begås brottet främst av personer som yrkesmässigt hanterar hemliga uppgifter, t.ex. genom att slarva med förvaringen av hemliga handlingar.<sup>5</sup>

Brottstypen är inte straffbelagd på försöks- och förberedelsestadiet.

### 8.3.2 Överväganden och förslag

#### Förändringsbehovet

##### *Särskilt om röjanderekvisitet*

En fråga som har problematiserats i utredningen är röjanderekvisitets betydelse och vilken begränsning av tillämpningsområdet som det medför.

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1991 s. 103 uttalat att ett röjande i regel föreligger om en handling med hemliga uppgifter har kommit i någon obehörigs besittning, att även vissa andra närliggande situationer omfattas men att inte varje möjlighet att ta del av en uppgift som har beretts någon obehörig medför att uppgiften ska anses röjd samt att det avgörande för straffansvar främst bör vara om uppgiften blivit tillgänglig för någon obehörig under sådana omständigheter att man måste räkna med att den obehörige kommer att ta del av uppgiften.

---

<sup>5</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zeteo december 2012], kommentaren till 19 kap. 9 § brottsbalken.

Enligt Säkerhetspolisen har Högsta domstolens avgörande inneburit att fall som uppenbart innefattar grovt oaktsam hantering av hemliga uppgifter inte leder till åtal om det inte finns utredning som visar att uppgifterna har kommit i någon obehörig persons besittning, eller i vart fall att en obehörig person på något sätt har befattat sig med uppgiften. I tillgängliga underrättsdomar har det inte ansetts tillräckligt att det vårdslösa beteendet lett till att en obehörig person har fått tillgång till uppgifterna och därigenom möjlighet att ta del av dem utan det har också krävts att omständigheterna varit sådana att det kan antas att den obehörige har tagit del av uppgifterna. Så har t.ex. ansetts vara fallet när handlingar med känsliga uppgifter har försvunnit vid ett inbrott men inte när de lämnats kvar av inbrottstjuven.

Vidare kan Högsta domstolens avgörande tolkas så att det är en förutsättning för straffansvar att det är samma person som uppgifterna har gjorts tillgängliga för som också tar del av dem. Frågan är om det förhållandet bör vara avgörande för straffbarheten eller om det straffbara området även bör fånga upp förfaranden som innebär att uppgifter har blivit tillgängliga för en obehörig person och genom dennes handlande har kommit en annan obehörig person till del.

Säkerhetspolisen har i sammanhanget särskilt pekat på de svårigheter som är förknippade med en utredning av rövanderekvisitet och att det i vissa fall är i princip omöjligt att skaffa bevisning för att ett rövande har skett. Vidare har Säkerhetspolisen framhållit de risker som är förenade med en vårdslös hantering av uppgifter i samband med kommunikationer via internet. Med hänsyn bl.a. till möjligheterna till signalspaning kan en känslig uppgift tämligen enkelt plockas upp av en främmande makt utan att det lämnar spår efter sig. Typiskt sett har hanteringen gett upphov till en överhängande risk – och stor sannolikhet – för att uppgifterna har röjts men det är sällan möjligt att bevisa att så har skett i det enskilda fallet.

### *Straffskalan*

Säkerhetspolisen har anmärkt att straffskalan som anges i 19 kap. 9 § brottsbalken för brottet vårdslöshet med hemlig uppgift är likvärdig straffskalan för snatteri (se 8 kap. 2 § brottsbalken). Om riket var i krig gäller en särskild straffskala med samma straff-

maximum som för brotten stöld och tillgrepp av fortskaffningsmedel (se 8 kap. 1 och 7 §§ brottsbalken). Frågan är om dessa brott är jämställda i svårhetshänseende eller om straffskalan för vårdslöshet med hemlig uppgift ger en felaktig bild av hur allvarligt lagstiftaren ser på brottsligheten. Säkerhetspolisen har också angett att gärningar som omfattas av 19 kap. 9 § regelmässigt avser en större mängd uppgifter än tidigare och information av känsligare slag. Enligt Säkerhetspolisen har samhällsutvecklingen inneburit bl.a. att det finns anledning att se mer allvarligt på brott av nu aktuellt slag eftersom de kan leda till svårare konsekvenser för rikets säkerhet.

### Bedömning och slutsatser

Samhällsutvecklingen har inneburit bl.a. förändrade kommunikationssätt, ett ökat antal kommunikationsformer, en ökad tillgänglighet av uppgifter i elektronisk form och att stora informationsmängder enkelt kan överföras och förvaras, t.ex. på ett USB-minne. Det har i sin tur inneburit en ökad hantering och exponering av känsliga uppgifter. Enligt vår uppfattning har dessa förhållanden betydelse för vad som bör omfattas av det straffbara området och för hur allvarligt det finns anledning att se på brottslighet av nu aktuellt slag. Vi återkommer nedan till frågan om brottstypens abstrakta straffvärde, dvs. vilken straffskala som bör gälla för brottstypen.

*Straffbestämmelsen bör även omfatta en grovt oaktsam hantering som innebär fara för att uppgiften ska komma någon obehörig till del*

En person som hanterar en uppgift rörande ett hemligt förhållande på ett grovt oaktsamt sätt och därigenom möjliggör att uppgiften kan komma främmande makt till del är enligt vår mening klandervärd. Gärningen innebär en risk för skada, ytterst för Sveriges säkerhet. Avgörande för klandervärdheten är enligt vår uppfattning inte om uppgiften har kommit en främmande makt till del, vilket kan bero på tillfälligheter eller vara omöjligt att få kännedom om, utan den risk som handlingen objektivt sett innebär. För straffansvar bör det därför enligt vår mening vara tillräckligt att den enskildes vårdslösa hantering *kan* innebära ett röjande. Straffansvar bör

dock endast aktualiseras vid förfaranden som typiskt sett innebär en sådan risk.

En sådan utvidgning av det straffbara området ligger inte särskilt långt ifrån Högsta domstolens tolkning av röjanderekvisitet i NJA 1991 s. 103 (se ovan). Avgörandet innebär att straffbestämmelsen redan i dag omfattar gärningar som utifrån en objektiv bedömning har inneburit fara för ett röjande.

Enligt vår bedömning bör ovanstående förändring ske genom att straffbestämmelsen i 19 kap. 9 § brottsbalken tillförs ytterligare en handlingsform, nämligen en hantering som innebär fara för att den känsliga uppgiften kan komma någon obehörig till del. En sådan förändring innebär att lagtexten blir bättre anpassad till nuvarande praxis och till samhällsutvecklingen. Sammantaget innebär förändringen att straffvärda förfaranden på ett mer heltäckande och konsekvent sätt fångas upp av lagstiftningen och därigenom en förstärkning av skyddet av Sveriges säkerhet. I författningskommentaren utvecklar vi närmare vilka förfaranden som är avsedda att omfattas av den nya formuleringen.

#### *Konsekvenser för yttrande- och informationsfriheten*

Den ovan nämnda förändringen innebär en utvidgning av det straffbara området som också har betydelse för den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten. Vårdslöshet med hemlig uppgift utgör ett tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen (TF). Ett utvidgat tillämpningsområde för straffbestämmelsen om vårdslöshet med hemlig uppgift innebär således även en utvidgning av det straffbara området enligt 7 kap. 4 § TF, dvs. att fler gärningar kan utgöra tryckfrihetsbrott.

Enligt vår bedömning har kriminaliseringen tillräckligt starka skäl för sig för att konsekvenserna för yttrande- och informationsfriheten ska kunna godtas. Det kan också anmärkas att vårdslöshet med hemlig uppgift inte omfattas av 7 kap. 3 § TF. Det innebär att meddelarfriheten och anskaffarfriheten gäller på oförändrat sätt och att t.ex. en journalist som anskaffar en uppgift för publicering inte riskerar straffansvar.

*Straffskalan bör ges en ökad spännvidd*

Enligt vår bedömning är den nuvarande straffskalan för brott enligt 19 kap. 9 § brottsbalken som sker i fredstid inte tillräckligt vid för att det i alla situationer ska vara möjligt att mäta ut ett straff som motsvarar brottets svårhet. Som nämnts ovan har samhällsutvecklingen inneburit att en större mängd uppgifter finns tillgängliga i fler former än tidigare och att uppgifter hanteras på fler och andra sätt än vid straffbestämmelsens tillkomst. Utvecklingen har bl.a. inneburit att en gärning kan avse en större mängd uppgifter av känsligare slag än tidigare och innebära svårare konsekvenser för skyddsintresset, Sveriges säkerhet.

Samhällsutvecklingen har således förändrat förutsättningarna för brottstypen och inneburit att straffbestämmelsen kommit att omfatta gärningar av mer allvarligt slag än tidigare. Den nuvarande straffskalan kan mot den bakgrunden inte sägas erbjuda tillräckliga möjligheter för domstolarna att göra skillnad i straffen mellan olika brott med hänsyn till de varierande omständigheter som kan förekomma i de enskilda fallen och som bör påverka bedömningen av brottets svårhet samt att i alla fall döma ut ett straff efter brottets svårhet. Därmed brister det i proportionalitet dels genom att det utdömda straffet inte ger uttryck för hur allvarligt brottet är, dels genom att brott av olika svårhet kan få lika stränga straff.

Med hänsyn härtill, och vid en jämförelse med vad som gäller för andra brott, anser vi att det finns skäl att utvidga straffskalan för brott som sker i fredstid genom att höja straffmaximum till fängelse i ett år. Straffminimum bör fortfarande vara böter och den påföljden torde – i enlighet med gällande praxis – inte sällan vara tillräckligt ingripande i förhållande till brottets svårhet. Vår avsikt är alltså inte att åstadkomma en generell straffskärpning utan att möjliggöra att det för varje brott ska kunna dömas ut ett straff som är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottets svårhet. Enligt vår mening bör en fängelsepåföljd endast komma ifråga vid brott som kan bedömas som särskilt allvarliga med hänsyn till dess konsekvenser för Sveriges säkerhet eller graden av oaktsamhet.

## Vårdslöshet med hemlig uppgift när det är fråga om uppgifter av viss betydelse för en internationell militär insats

I avsnitt 6.9 har vi föreslagit en straffbestämmelse om utlands-spioneri. I avsnitt 8.2 har vi angett att kriminaliseringen även bör omfatta uppsåtliga gärningar som uppfyller de objektiva rekvisiten i den bestämmelsen utan att kravet på direkt uppsåt att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda är uppfyllt, om det är fråga om uppgifter som rör förhållanden av hemlig natur. Enligt vår bedömning finns det skäl att utsträcka kriminaliseringen till att även omfatta gärningar som sker av grov oaktsamhet, om de objektiva rekvisiten i 5 a § är för handen och det dessutom är fråga om uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur. Även sådana förfaranden är enligt vår uppfattning straffvärda och bör föranleda straffansvar i samma utsträckning som gäller för uppgifter som omfattas av spioneribestämmelsen. Det innebär att 19 kap. 9 § även bör omfatta gärningar av nu nämnt slag och att det i dessa fall bör dömas till ansvar för vårdslöshet med hemlig uppgift.

### 8.4 En kriminalisering av obehörigt innehav?

**Vår bedömning:** Det saknas skäl för en kriminalisering av obehörigt innehav eller bevarande av känsliga uppgifter.

#### 8.4.1 Bakgrund

I samband med vår analys av 19 kap. 7 och 8 §§ brottsbalken har Försvarmakten och Säkerhetspolisen lyft frågan om det finns skäl att utvidga det straffbara området till att omfatta ett s.k. obehörigt bevarande av hemliga uppgifter. I ett uppmärksammat mål om obehörig befattning med hemlig uppgift ogillade tingsrätten åtalet med hänvisning till att ett obehörigt anskaffande inte var för handen.<sup>6</sup> I målet hade en högt uppsatt person inom Försvarmakten förvarat i sitt hem ett antal hemliga handlingar som han på grund av sin tjänst varit behörig att befatta sig med. Åklagaren gjorde bl.a. gällande att den tilltalade gjort sig skyldig till ett obehörigt anskaffande av

<sup>6</sup> Stockholms tingsrätts dom den 2 juli 2008 i mål B 4482-07.

handlingarna genom att besluta att inte återlämna dem trots att han inte längre behövde dem för sin tjänsteutövning.

Enligt tingsrätten torde med uttrycket ”obehörigen anskaffa” främst avses att någon genom en egen iakttagelse av en uppgift eller genom ett meddelande från annan obehörigen skaffar sig kännedom om det förhållande som uppgiften avser. Så var inte fallet i det aktuella målet. Tingsrätten lade också vikt vid att det inte kunde anses förenligt med normalt språkbruk att göra gällande att någon anskaffar något som personen i fråga redan innehar. Tingsrätten prövade inte uttryckligen om ett röjande i stället kunde anses vara för handen. Av domskälen kan dock indirekt utläsas att domstolen ansåg att så inte var fallet.

#### **8.4.2 Det saknas skäl för en kriminalisering av obehörigt bevarande eller innehav av uppgift**

Som angetts ovan har det under utredningstiden framförts synpunkter på att det straffbara området även bör omfatta ett obehörigt bevarande eller innehav av sådana uppgifter som avses i 19 kap. 7 §. Enligt vår bedömning saknas det dock tillräckliga skäl för en sådan förändring. Det skulle enligt vår mening innebära en alltför stor utvidgning av det straffbara området och riskera att träffa förfaranden som inte är straffvärda. Det har inte heller framkommit att det finns ett stort praktiskt behov av en sådan reglering.

Sammanfattningsvis anser vi att det, särskilt mot bakgrund av vårt förslag om att straffbestämmelsen för vårdslöshet med hemlig uppgift ska utvidgas till att även omfatta förfaranden som innebär fara för att en känslig uppgift röjs, saknas övervägande skäl för att kriminalisera ett obehörigt bevarande eller innehav av handlingar.

### **8.5 Olovlig underrättelseverksamhet**

**Våra förslag:** Brott enligt nuvarande 19 kap. 10 § första stycket rubriceras som olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt och regleras i en ny paragraf, 10 a §.

Brott enligt nuvarande 19 kap. 10 § andra stycket rubriceras som olovlig underrättelseverksamhet mot person och regleras i en ny paragraf, 10 b §. I paragrafen anges att även verksamhet som sker med användande av otillbörliga medel kan omfattas av



bestämmelsen. Straffminimum i straffskalan ändras från böter till fängelse.

Vid åtal för olovlig underrättelseverksamhet mot person (nuvarande 19 kap. 10 § andra stycket) ska inte längre krävas förordnande av regeringen enligt 19 kap. 16 §.

**Vår bedömning:** Straffbestämmelsen i 19 kap. 10 § första stycket har en ändamålsenlig utformning och en lämplig avgränsning. Straffansvar enligt 19 kap. 10 § andra stycket bör komma ifråga även vid verksamhet som sker öppet och utan svikliga moment när den är förenad med otillbörliga medel. Straffskalan för olovlig underrättelseverksamhet enligt andra stycket ger inte uttryck för hur allvarligt det finns anledning att se på brotts-typen och bör därför skärpas. För att särskilja de olika formerna av olovlig underrättelseverksamhet bör de regleras i olika paragrafer och åsättas skilda rubriceringar som knyter an till straffbestämmelsernas respektive skyddsintresse. Det saknas skäl för en särskild åtalsprövning av regeringen när det är fråga om olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § andra stycket.

### 8.5.1 Nuvarande tillämpningsområde

#### Straffbestämmelsens lydelse

Enligt 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken ska den som, för att gå främmande makt tillhanda, här i riket bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet, eller här i riket till dylik verksamhet lämnar medverkan som inte endast är tillfällig, dömas för olovlig underrättelseverksamhet till böter eller fängelse i högst ett år.

I andra stycket anges att även den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande eller till sådan verksamhet lämnar medverkan som inte är endast tillfällig, ska dömas till ansvar för olovlig underrättelseverksamhet.

Om en gärning enligt första eller andra stycket är att bedöma som grovt brott gäller en särskild straffskala. I ett sådant fall kan fängelse, lägst sex månader och högst fyra år dömas ut.

### **Två former av olovlig underrättelseverksamhet**

I 10 § straffbeläggs således två former av spioneriliknande verksamhet som bedrivs här i riket men som inte riktar sig mot Sverige. Den ena formen riktar sig mot en annan främmande makt och tar sikte på uppgifter rörande förhållande som är känsliga för den främmande maktens säkerhet (första stycket). Den andra formen riktar sig mot enskilda personer, t.ex. flyktingar, och kan bestå i registrering av politisk åskådning (se prop. 1992/93:141 s. 50).

### **Kravet på verksamhet m.m.**

I såväl första som andra stycket i paragrafen uppställs som krav för straffansvar att det ska vara fråga om verksamhet. Det innebär att enstaka åtgärder inte är straffbara. I stället krävs att det är fråga om en serie av åtgärder som är av sådan art och står i ett sådant tidsmässigt sammanhang att de bör uppfattas som led i en enda verksamhet. Normalt krävs även en planmässig organisation. Ytterligare ett krav är att verksamheten ska ha bedrivits här i riket.

Enligt *första stycket* ska verksamheten avse anskaffande av uppgifter rörande förhållanden vars uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet. I kommentarerna till olika straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken anges att med främmande makt avses i främsta rummet en sådan självständig stat som Sverige har erkänt, men att det också kan röra sig om andra statliga bildningar (som nybildade stater som ännu inte har erkänts, delstater, eller exilregeringar och motstånd- eller upprorsgrupper) när de har en sådan faktisk maktställning och sådan politisk betydelse att diplomatiska förbindelser är möjliga i förhållandet mellan en sådan organisation och Sverige. Också överstatliga organisationer, t.ex. FN, EU och Nato, kan vara en främmande makt.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar [Zeteo december 2012], kommentaren till 19 kap. 3 § brottsbalken.

Uttrycket ”verksamhet för anskaffande av uppgifter” omfattar inte bara verksamhet som består i insamlande av uppgifter utan också verksamhet som endast innefattar befordran eller överlämnande av uppgifter till det organ som ytterst försöker anskaffa dem, t.ex. en ambassad. Enligt vad som anges i förarbetena till straffbestämmelsen kan uppbyggande och organiserandet av ett agentnät hänföras under begreppet. Det innebär att fullbordat brott inte förutsätter att några uppgifter har anskaffats (se NJA II 1949 s. 570).

För att en verksamhet ska vara straffbar enligt *andra stycket* ska den ha bedrivits hemligen eller med svikliga medel. Med uttrycket hemligen avses att verksamheten ska ha bedrivits under iakttagande av särskilda försiktighetsmått. En straffbar underrättelseverksamhet kan också föreligga när sådana åtgärder inte har vidtagits förutsatt att de inblandade personerna har visat eller uppenbarligen har utgått från att meddelandena ska vara förtroliga och tillvägagångssättet i övrigt ger vid handen att de har förstått att åtgärden är otillbörlig. Med svikliga medel avses särskilt falska identitetspapper och vilseledande uppgifter rörande egna personliga förhållanden. Också ett förtigande kan vara svikligt.

## Uppsåt

I subjektivt hänseende krävs uppsåt för straffansvar både enligt första och andra stycket. Enligt första stycket krävs dessutom att gärningsmannens syfte är att gå en främmande makt tillhanda, dvs. ett krav på direkt uppsåt.

## Straffansvar vid osjälvständiga brottsformer

Den som lämnar medverkan till verksamhet som omfattas av första eller andra stycket kan ådömas straffansvar om medverkan inte endast är tillfällig. Medverkansreglerna i 23 kap. 4 § brottsbalken är således inte tillämpliga. Regleringen innebär att straffansvar aktualiseras först när medverkan ägt rum i den omfattning som krävs för att en ensam gärningsman ska anses ha utövat en verksamhet.

Även försök, förberedelse och stämpling till olovlig underrättelseverksamhet är straffbara enligt 19 kap. 14 §. Det innebär bl.a. att en enstaka handling som kan bedömas ingå som ett led i en fram-

tida underrättelseverksamhet kan beivras. Syftet är bl.a. att det ska vara möjligt att ingripa när det kan konstateras att en systematisk underrättelseverksamhet har inletts utan att behöva avvakta till dess att verksamheten fortgått så länge att en serie av handlingar har företagits (se prop. 1949 nr 198 s. 35).

### **Krav på särskilt åtalsförordnande av regeringen**

Åtal för olovlig underrättelseverksamhet får inte väckas av allmän åklagare utan regeringens förordnande, se 19 kap. 16 § brottsbalken. Den särskilda åtalsprövningen syftar till att förebygga onödiga eller annars olämpliga åtal och innebär att åtalsfrågan prövas av regeringen från utrikespolitiska och andra synpunkter.

Vid reformen år 1976 föreslogs att den särskilda åtalsprövningen endast skulle avse olovlig underrättelseverksamhet enligt första stycket i 19 kap. 10 §. I propositionen angavs att behovet av en prövning utifrån politiska överväganden främst synes knyta an till sådan olovlig underrättelseverksamhet som avses i det stycket (se prop. 1975/76:174 s. 31). Till följd av att utskottet förordade en annan paragrafindelning än den som förslagits i propositionen kom bestämmelsen i 19 kap. 16 § ändå att omfatta straffbestämmelsen i 19 kap. 10 § andra stycket.

Av förarbetena framgår inte att Lagrådet eller utskottet hade någon annan uppfattning i frågan än den som redovisades i propositionen, d.v.s. att den särskilda åtalsprövningen endast skulle avse straffbestämmelsen i 19 kap. 10 § första stycket. Det förefaller därför som om bestämmelsen om åtalsprövning i 19 kap. 16 § närmast av förbiseende kom att omfatta även olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § andra stycket.

### **Straffbestämmelsernas kriminalpolitiska grund**

Huvudsyftet med kriminaliseringen i första stycket är att förhindra utländska organisationer att i Sverige bedriva spioneriverksamhet riktad mot en annan främmande makt. Det skulle kunna riskera att Sverige invecklas i utrikespolitiska svårigheter. Dessutom kan en sådan verksamhet läggas om och riktas mot Sverige.

Straffbestämmelsen i andra stycket syftar till att bereda enskilda personer skydd mot fara för framtida förföljelse eller annat lidande.

Bestämmelsen motiveras alltså inte främst av hänsyn till den svenska statens säkerhet men har placerats i 19 kap. brottsbalken eftersom även sådan verksamhet som träffas av andra stycket kan läggas om till att avse spioneri mot Sverige (se prop. 1949 nr 198 s. 35).

## 8.5.2 Överväganden och förslag

### Förändringsbehovet

När det gäller straffbestämmelsen i 19 kap. 10 § första stycket har vår genomgång inte visat annat än att den har en lämplig utformning och ett väl avgränsat tillämpningsområde. I direktiven anges emellertid att vi särskilt ska analysera innebörden av begreppet ”annan främmande makts säkerhet” i relation till internationella organisationer och föreslå de förändringar som kan behövas. Vi återkommer nedan till den frågan.

När det gäller straffbestämmelsen i andra stycket har vi funnit skäl att överväga vissa förändringar. Bland annat har viss kritik riktats mot straffbestämmelsens krav på verksamhet. Som framgått är straffbestämmelsens främsta skyddsintresse den enskildes säkerhet. Det skulle kunna hävdas att det från den enskildes perspektiv saknar betydelse om en gärning uppfyller kravet på verksamhet och att straffansvar därför bör komma ifråga redan vid enstaka handlingar. Mot bakgrund av kritiken har vi övervägt om straffbestämmelsens tillämpningsområde bör utvidgas så att straffansvar för fullbordat brott kan komma ifråga även utan att kravet på verksamhet är uppfyllt. Vidare har utredningens experter från Försvarmakten och Säkerhetspolisen pekat på att det kan finnas skäl att överväga om straffbestämmelsen även bör omfatta förfaranden som inte sker hemligen eller med användande av svikliga medel men som ändå inrymmer ett otillbörligt moment, t.ex. i form av underförstådda hot. Det har framkommit att det förekommer att företrädare för främmande makts underrättelsetjänst söker upp landsmän här i Sverige utan att dölja sitt uppdrag eller sin uppdragsgivare. Eftersom det i ett sådant fall saknas s.k. konspirativa moment har förfarandet ansetts falla utanför det straffbara området.

Slutligen har det ifrågasatts om straffskalorna för brotten har en lämplig utformning samt om det finns skäl för ett särskilt åtalsförordnande vid brott enligt 19 kap. 10 § andra stycket.

## Bedömning och slutsatser

### *Olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken*

Som redan angetts har inget framkommit under utredningstiden som tyder på ett förändringsbehov av straffbestämmelsen i 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken. De krav som gäller för straffansvar är enligt vår uppfattning rimliga och innebär en lämplig avgränsning av det straffbara området. Bedömningen av vad som kan utgöra men för en främmande makts säkerhet bör utgå från samma grunder som bedömningen av vad som kan utgöra men för Sveriges säkerhet enligt 19 kap. 5 §.

För att tydliggöra att straffbestämmelsen även träffar verksamheter med inriktning mot uppgifter inom civila områden bör ordet ”militära” inte längre anges i bestämmelsen. I enlighet med vad vi föreslår när det gäller utformningen av 19 kap. 5 § bör det i straffbestämmelsen endast anges att det ska vara fråga om uppgifter rörande förhållanden vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet. Därmed framgår det tydligare att det saknar betydelse mot vilken sektor i samhället som verksamheten har riktat sig så länge menrekvisitet är uppfyllt.

När det gäller innebörden av begreppet ”annan främmande makts säkerhet” framgår av förarbeten och doktrin att begreppet även ska anses omfatta vissa överstatliga organisationer såsom FN, EU och Nato. Med hänsyn härtill, och till vårt förslag till ny straffbestämmelse om utlandsspioneri, saknas det enligt vår bedömning skäl att närmare överväga en förändring av begreppets innebörd eller en förändring av straffbestämmelsen som särskilt tar sikte på internationella organisationer.

### *Olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken*

En fråga i utredningen har som nämnts varit om det finns skäl att utmönstra kravet på verksamhet för straffansvar enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken. Enligt vår bedömning har den kritik som i detta avseende riktats mot straffbestämmelsen visst fog för sig. Straffbestämmelsens främsta syfte är enligt förarbetena att skydda enskilda människor och deras anhöriga mot fara för fram-

tida förföljelse eller annat lidande (se bl.a. prop. 1949 nr 198 s. 35). Det står klart att en gärning kan innebära en kränkning av det skyddsintresset utan att uppfylla kravet på verksamhet. Däremot torde frågan om en verksamhet är för handen ha viss betydelse för att bedöma det potentiella hot mot Sverige som gärningen innefattar. Det kan hävdas att det är först när gärningen sker inom ramen för en mer organiserad verksamhet som det uppstår en risk för att verksamheten ska ändra inriktning och ta sikte på Sverige och svenska förhållanden.

Trots det befogade i kritiken anser vi att det vid en samlad bedömning finns skäl att vidhålla kravet på verksamhet för straffansvar. I 3 kap. brottsbalken finns straffbestämmelser som tar sikte på förfaranden som kan hota den enskildes liv och hälsa, och i 4 kap. straffbeläggs förfaranden som riktar sig mot den enskildes frihet och frid. En gärning som t.ex. innefattar ett olaga hot är således inte straffri enligt den nuvarande regleringen, även om rekvisiten i 19 kap. 10 § andra stycket inte är för handen. Det kan också anmärkas att olovlig underrättelseverksamhet, som framgått, är straffbart på försöksstadiet, vilket innebär att enstaka handlingar kan straffas som försök till olovlig underrättelseverksamhet om det kan konstateras att en systematisk underrättelseverksamhet har inletts.

Även om skyddsintresset för den nu aktuella straffbestämmelsen är den enskildes hälsa och säkerhet tillkom den för att träffa en typ av politisk underrättelseverksamhet, vid vilken personuppgifter av politiskt värde inhämtas i kartläggande syfte. För att straffbestämmelsen ska träffa ett sådant förfarande är kravet på verksamhet naturligt. Det kan framhållas att kravet på verksamhet inte innebär att en gärning måste avse fler än en person, eller fler än en personuppgift, för att vara straffbar. Med den nuvarande formuleringen "verksamhet för anskaffande av uppgifter" omfattas enligt förarbetena även förfaranden som inte innefattat någon uppgiftshantering över huvud taget (se ovan).

Vid vår genomgång av praxis och annan utredning har vi inte funnit att kravet på verksamhet vållat särskilda problem i rättstillämpningen eller att straffvärda förfaranden inte har kunnat beivras på grund av att rekvisitet inte har varit uppfyllt. Enligt vår bedömning bidrar kravet på verksamhet till en ändamålsenlig avgränsning av det straffbara området. Utan rekvisitet skulle det krävas någon annan begränsning av tillämpningsområdet för att undvika att straffbestämmelsen även träffar gärningar som inte är straffvärda.

Det är enligt vår bedömning svårt att hitta en annan avgränsning som är mer lämplig.

Sammanfattningsvis anser vi att det fortsatt bör gälla ett krav på verksamhet för straffansvar för olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § andra stycket.

I straffbestämmelsen anges att verksamheten ska ha skett hemligen eller med användande av svikliga medel. Vad som avses härmed har behandlats i förarbeten och doktrin och har, såvitt vi har kunnat bedöma, inte vållat några särskilda problem i rättstillämpningen. Det kan dock finnas skäl att påpeka att förarbetsuttalandena bör läsas i ljuset av samhällsutvecklingen och med beaktande av att verkligheten såg annorlunda ut när de skrevs. För att ett förfarande ska anses ha skett hemligen eller med användande av svikliga medel torde det vara tillräckligt att det i och för sig är förenat med s.k. konspirativa moment. Något krav på att de konspirativa åtgärderna ska rikta sig mot en viss person uppställs alltså inte.

Som angetts ovan har Säkerhetspolisen och Försvarmakten pekat på att den nuvarande avgränsningen till verksamhet som sker hemligen eller med användning av svikliga medel innebär att förfaranden som sker i andra former men som ändå är straffvärda faller utanför straffbestämmelsens tillämpningsområde. Det är fråga om gärningar som sker i samma syfte som förfaranden som omfattas av straffbestämmelsen, dvs. i politiskt syfte och för att utöva kontroll eller förföljelse av personer som har flytt sina hemland av politiska skäl, men som sker öppet och utan moment som kan klassificeras som svikliga. Vårt underlag visar att det förekommer att representanter för en främmande makts underrättelsetjänst söker upp flyktingar här i Sverige för att göra dem uppmärksamma på att hemlandet har ögonen på dem och för att förmå personen i fråga agera, eller att underlåta att agera, på visst sätt. Det är alltså fråga om en styrkedemonstration från den främmande maktens sida som sker i syfte att begränsa den enskildes handlingsfrihet och som ger upphov till rädsla och oro hos denne. Enligt vår bedömning är även sådana förfaranden straffvärda och bör därför omfattas av straffbestämmelsens tillämpningsområde. Inte minst med hänsyn till syftet med straffbestämmelsen innebär den nuvarande avgränsningen otillfredsställande resultat.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att det finns skäl att utvidga straffbestämmelsens tillämpningsområde så att även förfaranden som visserligen sker öppet och utan användande av svikliga medel, men väl med medel som kan klassificeras som otillbörliga,



omfattas och kan föranleda straffansvar om övriga rekvisit är uppfyllda. I författningskommentaren utvecklar vi närmare vad vi avser med begreppet ”otillbörliga medel”.

*Särskilt om straffskalan för brott enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken*

Straffskalan för olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken är böter eller fängelse i högst ett år. Enligt vår bedömning överensstämmer inte straffskalan med brottstypens s.k. abstrakta straffvärde, dvs. hur allvarligt det från lagstiftarens sida finns anledning att se på brottsligheten vid en jämförelse med andra brott.

För straffansvar enligt straffbestämmelsen krävs som framgått att det är fråga om en viss typ av verksamhet som bedrivs med uppsåt att gå främmande makt tillhanda och som syftar till att begränsa den enskildes handlingsfrihet. Sådan verksamhet står i strid med de grundläggande värderingar som det svenska statskicket vilar på och framkallar i allmänhet allvarlig rädsla eller oro hos den enskilde. Med hänsyn härtill, och till den kränkning av den enskildes personliga integritet som ett brott av nu aktuellt slag i allmänhet innebär, anser vi att ett bötestraff aldrig kan anses utgöra ett tillräckligt ingripande straff med hänsyn till brottets svårhet. Straffskalans miniminivå bör därför höjas från böter till fängelse.

*Den särskilda åtalsprövningen i 19 kap. 16 § brottsbalken*

Som framgått ovan har det i samband med tidigare reformer föreslagits att den särskilda åtalsprövningen endast ska gälla för brott enligt 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken med hänvisning till att det endast är vid tillämpningen av den bestämmelsen som det finns behov av särskilda överväganden från regeringens sida när det gäller lämpligheten av ett åtal. Vi delar den bedömningen. Det synes saknas bärande skäl för en särskild åtalsprövning när det är fråga om s.k. flyktingspionage enligt 19 kap. 10 § andra stycket. Den bestämmelsen bör därför inte längre omfattas av regleringen i 19 kap. 16 §.

*Lagtekniska förändringar och en förändring av brottens rubricering*

Vi har i avsnitt 7.9 föreslagit att det ska införas en ny straffbestämelse som ska träffa en form av olovlig underrättelseverksamhet som riktar sig mot Sverige och som kan skada Sveriges säkerhet. Som framgått rymmer 19 kap. 10 § brottbalken redan två olika former av olovlig underrättelseverksamhet. Med våra förslag kommer det alltså att finnas tre former av olovlig underrättelseverksamhet som i vissa avseenden uppvisar likheter och i andra avseenden olikheter. Straffbestämmelserna upp av olika skäl och har olika skyddsintressen.

För att åstadkomma en så tydlig lagstiftning som möjligt anser vi att det finns skäl att reglera de olika formerna av olovlig underrättelseverksamhet i skilda paragrafer. De bör också åsättas egna rubriceringar som på ett rättvisande sätt återger vilka handlingar som straffbeläggs. Enligt vår bedömning bör den nya straffbestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet benämnas olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. När det gäller den form av olovlig underrättelseverksamhet som i dag regleras i 19 kap. 10 § första stycket bör brottet rubriceras som olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt. Brott enligt nuvarande 19 kap. 10 § andra stycket bör rubriceras som olovlig underrättelseverksamhet mot person.

## 9 Konsekvenser av förslagen

### 9.1 Inledning

Våra förslag innebär bl.a. att två nya brottstyper införs i 19 kap. brottsbalken; utlandsspioneri och olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. Genom de föreslagna ändringarna i 19 kap. 9 § och i nuvarande 19 kap. 10 § andra stycket (19 kap. 10 b § enligt våra förslag) utvidgas det straffbara området på visst sätt. Vi föreslår också att straffskalorna i dessa straffbestämmelser ändras i skärpande riktning. Våra förslag syftar till att förstärka skyddet för Sveriges säkerhet mot främmande makts underrättelseverksamhet samt att uppnå en mer ändamålsenlig och effektiv strafflagstiftning.

Förslagen har betydelse för den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten och omfattar ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Effekterna av förslagen i dessa avseenden har i huvudsak behandlats i avsnitten 6.13 och 8.3.2.

Det följer av 14 § kommittéförordningen (1998:1474) att en utredning som lämnar förslag som kan påverka kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska redovisa en beräkning av dessa konsekvenser i betänkandet. Om förslaget innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå en finansiering. Vidare anges i 15 § kommittéförordningen att om förslagen har betydelse för t.ex. brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet samt jämställdheten mellan kvinnor och män ska konsekvenser i det avseendet anges i betänkandet.

Enligt våra direktiv ska vi bedöma de ekonomiska konsekvenserna av de förslag vi lämnar. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska vi föreslå hur dessa ska finansieras.

## 9.2 Ekonomiska konsekvenser

**Bedömning:** De föreslagna ändringarna bör, om de genomförs, inte leda till annat än begränsade kostnadsökningar för det allmänna. Dessa bör kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag hos berörda myndigheter.

Vi bedömer att förslagen om ändring i 19 kap. 5 § brottsbalken och i nuvarande 19 kap. 10 § första stycket (19 kap. 10 a § enligt våra förslag) varken ger upphov till några kostnadsökningar eller besparingar för det allmänna.

Våra förslag till nya straffbestämmelser om utlandsspioneri (19 kap. 5 a § enligt våra förslag) och om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige (19 kap. 10 § enligt våra förslag) innebär en utvidgning av det kriminaliserade området och att två nya brottstyper införs i brottsbalken. Det kan leda till viss ökning av antalet anmälningar, brottsutredningar och lagföringar. Det bör dock beaktas att sådana förfaranden som omfattas av förslagen till nya straffbestämmelser redan i dag i regel utreds i någon form, t.ex. inom ramen för vidtagandet av en arbetsrättslig åtgärd. I flera fall torde förfarandena även innebära att en brottsutredning inleds t.ex. på grund av misstanke om brott mot tystnadsplikt eller spioneri. Som framgått av bl.a. avsnitt 7.3.2 leder dessa utredningar sällan till åtal i dag.

Även våra förslag till ändringar av 19 kap. 9 § och nuvarande 19 kap. 10 § andra stycket (19 kap. 10 b § enligt våra förslag) innebär en viss utvidgning av det straffbara området. Dessa förändringar kan antas ge upphov till i princip samma effekter som förslagen till nya straffbestämmelser (se ovan).

Flera av våra förslag syftar till en mer effektiv och ändamålsenlig lagstiftning. Målsättningen är att de föreslagna ändringarna ska underlätta bekämpandet av brott mot Sveriges säkerhet. Särskilt den nya straffbestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige är avsedd att ha en preventiv effekt och utgöra stöd för ett tidigare ingripande mot förfaranden som kan misstänkas utgöra eller kan leda fram till spioneri. Den bestämmelsen kan därför antas leda till att vissa brottsutredningar tar kortare tid i anspråk och kan bedrivas på ett mer resurseffektivt sätt.

Förslaget om att slopa den särskilda åtalsprövningen för vad som enligt våra förslag ska rubriceras som olovlig underrättelseverksamhet mot person (nuvarande 19 kap. 10 § andra stycket) kan

också antas leda till vissa resursbesparingar och en snabbare och mer effektiv handläggning av nu aktuella ärenden.

Vi föreslår en skärpning av straffskalorna i två fall, för vårdslöshet med hemlig uppgift (en höjning av straffmaximum) och för brottet med den föreslagna rubriceringen olovlig underrättelseverksamhet mot person (en höjning av straffminimum). Förändringarna kan antas leda dels till ett något ökat antal domar på fängelse, dels till att längre fängelsestraff döms ut i några fall. Även om konsekvenserna av dessa förändringar är svåra att uppskatta bedömer vi att det är fråga om ett begränsat antal fall och en mycket begränsad kostnadsökning.

I allmänhet kan förslagen sägas innebära en tydligare straffrättslig reglering som bidrar till en ökad förutsebarhet om vad som är straffbart. Genom ändringsförslagen uppnås en modernare lagstiftning som är bättre anpassad till samhällsutvecklingen men som även kan antas stå sig väl över tiden.

Sammantaget är det vår bedömning att genomförandet av förslagen om ändringar i 19 kap. brottsbalken inte kommer att leda till annat än begränsade kostnadsökningar. Vi bedömer att dessa ökningarna kan finansieras inom ramen för befintliga anslag hos de myndigheter som berörs, främst Säkerhetspolisen, Försvarmakten, Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården. Eftersom förslagen även omfattar ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, och bl.a. innebär att fler brott utgör tryckfrihetsbrott, kan de ge upphov till en något ökat arbetsbelastning för Justitiekanslern. Vi bedömer dock att konsekvenserna av förslagen även i dessa avseenden är begränsade.

### **9.3 Konsekvenser för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet**

En grundtanke bakom att kriminalisera ett visst beteende måste vara att kriminaliseringen ska påverka människor på sådant sätt att de inte begår brott, dvs. att den ska ha en allmänpreventiv verkan, annars framstår den som poänglös. Att göra en bedömning av i vilken utsträckning en enskild kriminalisering har denna verkan är naturligtvis mycket svårt.

Vi bedömer att den nya skärpta straffrättsliga lagstiftning som vi föreslår kan komma att få en viss preventiv effekt som kan medföra att brottsligheten minskar, eller i vart fall att den kan bekämpas på

ett mer effektivt sätt. Eftersom förslagen även innebär att det kriminaliserade området utvidgas något och detta i förening med de övriga förändringarna i straffbestämmelserna kan förväntas leda till fler lagföringar, är det inte säkert att denna brottsförebyggande effekt kommer att visa sig i brottsstatistiken, åtminstone inte till en början.

#### **9.4 Andra konsekvenser**

Vi bedömer att våra förslag i övrigt inte får några sådana konsekvenser som anges i 14–15 §§ kommittéförordningen som ska redovisas i betänkandet.

# 10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

## 10.1 Ikraftträdande

**Förslag och bedömning:** De föreslagna ändringarna i 19 kap. brottsbalken, i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott föreslås träda i kraft den 1 juli 2014. De förslagna ändringarna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2015.

De ändringar som vi har föreslagit av 19 kap. brottsbalken och i annan vanlig lag bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling är det tidigaste datum som ändringarna kan träda i kraft den 1 juli 2014.

De föreslagna ändringarna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen kräver ett särskilt förfarande. Eftersom det är fråga om ändring av grundlag kan de tidigast träda i kraft den 1 januari 2015, dvs. vid årsskiftet efter utgången av det år då förslagen tidigast kan bli slutligt antagna av riksdagen.

## 10.2 Övergångsbestämmelser

**Bedömning:** De föreslagna lagändringarna kräver inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Enligt allmänna principer får ny lag inte retroaktiv verkan. Beträffande strafflagstiftning är detta lagfäst i 2 kap. 10 § regeringsformen samt artikel 7 i Europakonventionen, vilken gäller som

svensk lag. Enligt 2 kap. 10 § regeringsformen får således straff eller annan brottspåföljd inte utdömas för gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den förövades. Inte heller får strängare straff dömas ut än vad som var förskrivet för gärningen när den begicks.

En bestämmelse om förbud mot retroaktiv strafflagtillämpning finns även i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Undantag gäller dock enligt denna bestämmelse, om de nya reglerna skulle leda till en mildare bedömning eller påföljd. Då ska i stället de nyare reglerna tillämpas, även om gärningen begicks före ikraftträdandet.

Vi gör bedömningen att någon särskild övergångsbestämmelse inte är nödvändig såvitt avser våra förslag



# 11 Författningskommentar

## 11.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

### 19 kap.

Kapitelrubriken har ändrats till ”Om brott mot Sveriges säkerhet” i syfte att modernisera språket som tidigare innehöll begreppet rikets säkerhet. Med uttrycket avses dock detsamma som med den tidigare rubriken som innehöll begreppet rikets säkerhet.

### 5 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.4.

Paragrafen har förändrats dels genom att den exemplifierande uppräkningsen som tidigare fanns i första stycket har tagits bort, dels genom att totalförsvaret inte längre särskilt anges i samband med men-rekvisitet. Förändringarna syftar till att tydliggöra att det avgörande för straffbarheten av en gärning inte är mot vilken sektor i samhället som den har riktat sig utan om men-rekvisitet är uppfyllt. Vidare har vissa språkliga ändringar skett som inte innebär någon ändring i sak.

### 5 a §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 6.9.

Straffbestämmelsen är subsidiär i förhållande till 5 § och ska tillämpas när det, utan att men-rekvisitet i 5 § är uppfyllt, är fråga om en uppgift som rör en internationell militär insats som Sverige deltar i. Om uppgiften rör ett förhållande av sådan art att det kan skada Sveriges säkerhet att den uppenbaras för främmande makt

ska alltså 5 § tillämpas i stället för den nu aktuella straffbestämmelsen.

Straffbestämmelsen kan träffa gärningar som har skett i Sverige eller utomlands, förutsatt att Sverige har straffrättslig jurisdiktion enligt 2 kap. brottsbalken.

I likhet med vad som gäller vid spioneri enligt 5 § är straffansvar förbehållet gärningar som sker med s.k. direkt uppsåt. Det krävs således att gärningsmannen har för avsikt att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, dvs. att bereda denna en fördel.

Med *främmande makt* avses detsamma som i 5 § (se avsnitt 5.4.4). Med *främmande sammanslutning* avses en gruppering som representerar ett motstående intresse men som inte utgör en främmande makt. För att straffbestämmelsen ska vara tillämplig fordras att det är fråga om en aktör som intar en maktposition och som kan utgöra ett reellt hot mot insatsen (vilket även följer av men-rekvisitet, se nedan). I regel är det fråga om en grupp människor som på något sätt är berörda av den konflikt som utgör ett skäl för insatsens genomförande. Grupperingen behöver dock inte vara part i konflikten för att omfattas av begreppet. Det är tillräckligt att den har intressen i konflikten och i hur insatsen genomförs. Det krävs inte heller att grupperingen är organiserad på visst sätt för att den ska falla under begreppet. Som exempel på vad som kan omfattas av begreppet kan nämnas UCK-gerillan i Kosovo, krigsherrar i Afghanistan och Al-shabab i Somalia.

Den brottsliga gärningen utgörs, liksom vid spioneri enligt 5 §, av att någon *obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer en uppgift*. Enligt andra stycket omfattas även att *obehörigen framställa eller ta befattning med skrift, teckning eller annat föremål* som innefattar en sådan uppgift som avses i bestämmelsen. Rekvisiten är avsedda att ha samma innebörd som vid tillämpningen av 5 §.

Straffansvar aktualiseras om ett uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning av det förhållande som uppgiften rör kan medföra allvarligt men för en internationell militär insats som Sverige deltar i.

Med en *internationell militär insats* avses detsamma som i lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser, dvs. en verksamhet i ett insatsområde utomlands som bedrivs i syfte att avvärja risk för en väpnad konflikt, hejda en pågående väpnad konflikt, övervaka överenskommelser om fred och vapenstillestånd eller skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad

konflikt. Exempel på internationella insatser som Sverige har deltagit eller deltar i är ISAF i Afghanistan och KFOR i Kosovo (se avsnitt 6.3.2). Som exempel på internationellt samarbete som *inte* utgör en internationell militär insats kan nämnas att svensk personal tjänstgör vid en internationell stab utomlands eller att Sverige deltar i en internationell övning för försvar. Avgränsningen till en internationell militär insats innebär inte att enbart Försvarsmaktens personal omfattas av tillämpningsområdet. Som redan angetts kan var och en som träffas av den svenska jurisdiktionen dömas till straffansvar om övriga rekvisit är för handen.

Den aktuella uppgiften kan avse ett förhållande hänförligt till insatsen som sådan eller till ett land eller en organisation som deltar i insatsen. Det avgörande för om en gärning är straffbar är om menrekvisitet är uppfyllt, dvs. om ett uppenbarande av förhållandet för främmande makt eller sammanslutning kan medföra *allvarligt men för insatsen*.

Ett men för insatsen kan uppkomma om en ”motståndare” får kännedom om ett förhållande som innebär att insatsen blir mer sårbar. Det kan t.ex. vara fråga om förhållanden som rör säkerheten inom insatsen (dvs. i första hand för dem som deltar i insatsen) eller taktik och vapenförmåga. Ett men kan också uppstå om uppenbarandet av förhållandet medför att insatsen försvagas t.ex. genom att en deltagare (dvs. ett land eller en organisation) inte längre kan kvarstå i insatsen eller endast kan delta i mindre grad än tidigare.

Avgränsningen till allvarligt men innebär att de skadeverkningar som kan befaras ska vara av viss betydelse för insatsen. För att det ska vara fråga om ett allvarligt men krävs att ett röjande av uppgiften kan medföra en påtaglig negativ effekt för den aktuella insatsen. Om ett röjande innebär fara för människors liv eller hälsa är det i regel att bedöma som allvarligt. Det utgör också i allmänhet ett allvarligt men att uppenbarandet leder till en försämrad verkan av en viktig funktion i insatsen, t.ex. underrättelseförmåga, kommunikation eller flygunderstöd. Om menet endast består i en misskreditering eller ett begränsat undergrävande av verksamheten är det i regel inte att anse som allvarligt.

Liksom vid tillämpningen av 5 § krävs inte att det har uppkommit någon konkret fara utan det är tillräckligt att det finns en abstrakt fara för skada. Bedömningen av om ett allvarligt men är för handen ska alltså utgå från en situation då det inte är känt att uppgifterna har röjts och de effekter som då hade kunnat uppstå

för insatsen. Det förhållandet att negativa konsekvenser har kunnat undvikas genom åtgärder som vidtagits som en följd av vetskapen om att ett röjande har skett utesluter således inte straffansvar.

Som angetts ovan kan uppgiften vara hänförlig till ett land som ingår i insatsen om men-rekvisitet är uppfyllt. Det innebär att en gärning som enbart har betydelse för ett annat land, utan att det påverkar insatsen, inte omfattas av straffbestämmelsen. Straffbestämmelsen är inte heller avsedd att träffa gärningar som endast innebär en negativ effekt för Sveriges relationer till andra länder. I ett sådant fall får bedömas om konsekvenserna är så allvarliga att de kan sägas innebära ett men för Sveriges säkerhet och därmed aktualisera en tillämpning av 5 §.

Straffskalan är fängelse i högst fyra år.

## 6 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.9.6.

Paragrafen har tillfogats två nya stycken som innebär en kriminalisering av grovt utlandsspioneri.

I det *andra stycket* anges en särskild straffskala för grovt utlandsspioneri, fängelse i lägst två år och högst åtta år.

I det *fjärde stycket* lämnas exempel på sådana omständigheter som kan medföra att ett utlandsspioneri ska anses som grovt. Liksom vid rubriceringen av ett spioneribrott ska särskilt beaktas om gärningen rörde förhållande av stor betydelse eller om gärningsmannen röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne. I stycket anges också att det i allmänhet är försvårande att gärningen innebar fara för människors liv eller hälsa.

## 7 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitten 6.10 och 8.2.

Ändringarna i *första stycket* är inte avsedda att innebära någon förändring i sak utan syftar till att tydliggöra straffbestämmelsens tillämpningsområde.

Det nya *andra stycket* innebär att även sådana gärningar som avses i 5 a § som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanlutning tillhanda är straffbara enligt bestämmelsen, om det är

fråga om en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur. Ändringen innebär också att ett sådant brott kan bedömas som grovt enligt 8 § (se kommentaren nedan).

## 8 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.2.2.

Förändringarna i *första och andra stycket* är enbart av språklig natur.

I ett nytt *tredje stycke* anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid rubriceringen av ett brott som avses i 7 § andra stycket, dvs. en gärning som uppfyller de objektiva rekvisiten i 5 a § och som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda och avser en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur. Vid bedömningen av om ett sådant brott är grovt ska särskild hänsyn tas till om gärningen innefattade ett tillhandagående av främmande makt eller sammanslutning, om den rörde förhållanden av stor betydelse eller innebar fara för människors liv eller hälsa, eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne.

## 9 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitten 6.10 och 8.3.

Hänvisningen till 7 § innebär, efter ovan kommenterade förändringar, att den som av grov oaktsamhet gör sig skyldig till en gärning som uppfyller de objektiva rekvisiten i 5 a § och som avser en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur, ska dömas för vårdslöshet med hemlig uppgift.

Genom ett tillägg har ytterligare en handlingsform tillfogats straffbestämmelsen, nämligen att hantera uppgiften så att *fara uppkommer för att någon obehörig kan ta del av den*. Redan tidigare har straffbestämmelsen ansetts omfatta fall där en uppgift har blivit tillgänglig för någon obehörig under sådana omständigheter att man måste räkna med att den obehörige kommer att ta del av uppgiften (se bl.a. NJA 1991 s. 103). I förhållande till praxis innebär förändringen en viss utvidgning av det straffbara området.

Syftet med förändringen är att fånga upp klandervärda beteenden som typiskt sett är förenade med en beaktansvärd risk för att

uppgiften röjs för en obehörig. För straffansvar krävs inte att en konkret risk påvisas i det enskilda fallet utan det är tillräckligt att hanteringen objektivt sett är förenad med en fara för att uppgiften röjs. Så kan t.ex. vara fallet när en känslig uppgift skickas oskyddad i ett e-mejl eller på annat sätt kommuniceras oskyddad via internet.

Straffskalan har ändrats så att det i ett normalfall, dvs. när det inte är krig i landet, är möjligt att döma till böter eller fängelse i högst ett år. Det innebär att straffskalan har blivit vidare än tidigare och att det är möjligt att döma ut ett strängare straff. Ändringen har inte skett för att skärpa straffen i allmänhet utan för att det även för de allvarligaste fallen ska vara möjligt att döma ut ett straff som står i proportion till brottets allvar. I enlighet med tidigare gällande praxis torde böter inte sällan vara en tillräckligt ingripande påföljd och utgöra en form av normalpåföljd för brott av nu aktuellt slag.

### 10 §

I paragrafen har en ny straffbestämmelse intagits. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.9.

Straffbestämmelsen innebär en kriminalisering av vissa former av underrättelseverksamhet som *syftar till* ett anskaffande av sådana uppgifter som avses i spioneribestämmelsen, dvs. uppgifter rörande förhållanden som det kan vara till men för rikets säkerhet att främmande makt känner till. Straffbestämmelsens skyddsintresse är Sveriges säkerhet. Brottet har rubriceringen olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige.

Straffbestämmelsen omfattar enbart förfaranden som utgör *verksamhet*. Rekviritet är avsett att ha samma innebörd som i andra straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken. Det innebär att enstaka handlingar inte kan föranleda straffansvar. I stället krävs en serie av åtgärder som är av sådan art och står i ett sådant tidssammanhang att de kan uppfattas som led i en enda verksamhet. I regel krävs även någon grad av planmässig organisation.

Straffbarheten är begränsad till verksamhet som bedrivs *hemligen eller med svikliga medel*. Formuleringen är avsedd att ha samma innebörd som i tidigare 10 § andra stycket. För att uppfylla kraven är det tillräckligt att verksamheten antingen har bedrivits med iakttagande av särskilda försiktighetsmått, eller innefattat svikliga

åtgärder. I praktiken torde emellertid inte sällan en och samma verksamhet omfatta båda momenten.

Som exempel på när en verksamhet kan anses ske hemligen kan anges att möten mellan aktörerna hemlighålls, t.ex. genom att de sker på otillgängliga platser, eller att information som utväxlas mellan dem hålls dold för omvärlden, t.ex. med hjälp av särskild teknisk utrustning eller chifferskrift. I enlighet med vad som gäller vid tillämpningen av tidigare 10 § andra stycket kan straffansvar aktualiseras även om aktörerna använder sig av vanliga, öppna kommunikationssätt förutsatt att de har visat eller uppenbarligen utgått från att meddelandena ska vara förtroliga och tillvägagångssättet i övrigt ger vid handen att vederbörande har förstått att åtgärderna är otillbörliga (jfr NJA II 1949 s. 565).

Med svikliga medel avses bl.a. användande av falska identitetsuppgifter eller att annars lämna vilseledande uppgifter. Också ett förtigande kan vara svikligt. Om en åtgärd, t.ex. registreringen av ett bolag, sker i ett dolt (och bedrägligt) syfte, t.ex. för att skapa kontaktytor inom ett annat företag, är den i regel att bedöma som ett svikligt medel i straffbestämmelsens mening.

Verksamheten ska ske *för anskaffande av sådana uppgifter som avses i 5 §*. Verksamheten ska således syfta till en informationsöverföring (anskaffande för främmande makts del) avseende uppgifter som faller inom det känsliga kunskapsområde som spioneribestämmelsen tar sikte på. Uttrycket omfattar bl.a. åtgärder som sker i förberedande syfte eller för att underlätta en informationsinhämtning. Det är avsett att ha samma innebörd som i 10 a §.

Det krävs inte att verksamheten innefattat en uppgiftshantering. Det kan t.ex. vara fråga om åtgärder som vidtas för att bygga upp ett agentnät eller en s.k. stödverksamhet (jfr NJA II 1949 s. 570). Om uppgifter har hanterats i verksamheten behöver de inte ha varit av visst slag för att straffbestämmelsen ska vara tillämplig. Det avgörande är vad verksamheten – vid en samlad bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet – har haft för inriktning och vilket slag av uppgifter som den syftar till att komma över.

Verksamhetens inriktning kan framgå t.ex. genom att en s.k. underrättelseofficer vidtagit åtgärder för att skaffa information om eller kontaktytor inom ett företag eller en myndighet vars verksamhetsområde innefattar en hantering av uppgifter som kan vara föremål för spioneri, eller att han eller hon har försökt värva en person som innehar eller kan komma över uppgifter av sådant slag.

Även en person som låter sig värvas (agenten) kan naturligtvis bli föremål för straffansvar om rekvisiten är uppfyllda.

För straffansvar krävs alltså inte att det visas vilka specifika uppgifter som gärningen syftat till att komma över utan det är tillräckligt att det visas att verksamheten har varit inriktad mot en visst slags uppgift. Hänvisningen till 5 § innebär inte att det ska göras en men-bedömning utan är enbart avsedd att ringa in den aktuella uppgiftskategorin.

Även om det anges att verksamheten ska avse anskaffande av uppgifter inbegrips, i likhet med vad som gäller vid tillämpningen av 10 a §, sådan verksamhet som enbart syftat till en vidarebefordran av uppgifterna (se NJA 1949 II s. 570).

För straffansvar krävs att innehållet i samtliga objektiva rekvisit är täckta av gärningsmannens uppsåt. I enlighet med vad som gäller vid spioneri ska gärningsmannens avsikt ha varit att gå främmande makt tillhanda. Med andra ord gäller ett krav på direkt uppsåt.

Med uttrycket *att gå främmande makt tillhanda* avses detsamma som vid tillämpningen av 5 §. För att det ska vara fråga om ett tillhandagående är tillräckligt att gärningen kan ge en främmande makt någon fördel. En främmande makt är i främsta rummet en sådan självständig stat som Sverige har erkänt, men det kan också röra sig om andra statliga bildningar. Också överstatliga organisationer kan vara en främmande makt. Begreppet är avsett att ha samma innebörd som vid tillämpningen av övriga bestämmelser i 19 kap. brottsbalken.

Även den som lämnar medverkan till brottet ska dömas till ansvar för olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, om medverkan inte endast är tillfällig. Det innebär – i likhet med vad som gäller vid andra former av olovlig underrättelseverksamhet – att den som vid endast ett enstaka tillfälle medverkar till en brottslig verksamhet inte blir straffansvarig. I motiven till tidigare gällande 10 § andra stycket, nuvarande 10 b §, anges som exempel på straffbar medverkan att någon brukar upplåta lokal för sammanträffande mellan gärningsmännen eller tillåter att meddelanden sänds under hans adress för att sedermera hämtas av den verkliga mottagaren. Samma exempel kan tjäna som vägledning även vid tillämpningen av den nu aktuella straffbestämmelsen.

Straffskalan för brottet är fängelse i högst två år. Det enskilda brottets straffvärde ska på vanligt sätt bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Vid straffvärdebedömningen bör dock beaktas att sådana omständigheter som enbart innebär att



rekvisiten i straffbestämmelsen är uppfyllda normalt sett inte även utgör försvårande omständigheter som höjer straffvärdet. Till exempel får det betraktas som "normalt" att verksamheten har pågått under viss tid och innefattat svikliga moment. Är det fråga om särskilt förslagna moment eller en i sammanhanget onormalt lång tid kan det dock finnas skäl att väga in det i bedömningen.

Om brottet är grovt gäller en särskilt sträng straffskala, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Bedömningen av om ett brott är grovt ska grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det särskilda fallet. Exempel på omständigheter som kan innebära att ett brott är att bedöma som grovt är om gärningen varit av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till det utrikespolitiska läget, om den rört förhållanden av stor betydelse eller om gärningsmannen innehaft en särskild position/tjänst som innefattat ett förtroende att handha uppgifter av känslig eller hemlig natur (och gärningen inneburit ett missbruk av förtroendet).

Bestämmelsen kan träffa gärningar som även uppfyller rekvisiten i andra straffbestämmelser. Domstolarna har då att tillämpa vanliga konkurrensregler. Normalt innebär det när det är fråga om konkurrens mellan brottet olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige och ett annat brott, med samma skyddsintresse men en strängare straffskala, att domstolen endast ska döma till ansvar för det senare brottet.

Eftersom bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige omfattar många skilda förfaranden kan flera fall av konkurrens uppkomma. För att lösa dessa får domstolen göra en prövning av omständigheterna i varje enskilt fall mot konkurrerande straffbestämmelser.

Vissa särskilt vanliga fall av konkurrens är dock möjliga att förutse. En gärning som utgör ett fullbordat spioneri uppfyller sannolikt även kraven för straffansvar enligt den nu aktuella straffbestämmelsen. Eftersom skyddsintresset är detsamma i båda fallen bör endast spioneribestämmelsen tillämpas i en sådan situation (eftersom det är ett allvarigare brott med en strängare straffskala). De svikliga momenten i en underrättelseverksamhet som aktualiserar straffbestämmelsens tillämpning kan bestå i åtgärder som är kriminaliserade genom andra straffbestämmelser, t.ex. urkundsförfalskning (14 kap. 1 § brottsbalken) eller oredligt förfarande (9 kap. 8 § brottsbalken). I en sådan situation bör i allmänhet endast dömas till ansvar för olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige.

Straffbestämmelsen innebär en kriminalisering av vissa förstadier till spioneri. Samma gärning kan därför uppfylla rekvisiten för straffansvar enligt straffbestämmelsen och för t.ex. förberedelse eller stämpling till spioneri. Även ett sådant fall får bedömas efter de allmänna principer och regler som gäller vid konkurrens mellan olika straffbestämmelser. Som regel torde det innebära att det enbart ska dömas till ansvar för förberedelse eller stämpling till spioneri, eftersom ett sådant brott styrs av en strängare straffskala än det nu aktuella brottet.

#### 10 a §

Paragrafen är ny och innehåller den straffbestämmelse som tidigare fanns i 10 § första stycket. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.

För att tydliggöra skyddsintresset och markera skillnaden mellan de olika formerna av olovlig underrättelseverksamhet har brottets rubricering ändrats till *olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt*.

I straffbestämmelsen anges inte längre militära förhållanden särskilt. I likhet med motsvarande förändring i 5 § har ändringen skett för att tydliggöra att det kan vara fråga om vilka förhållanden som helst så länge men-rekvisitet är uppfyllt, dvs. att ett uppenbarande kan innebära men för den främmande maktens säkerhet.

#### 10 b §

Paragrafen är ny och innehåller den straffbestämmelse som tidigare fanns i 10 § andra stycket. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.

För att tydliggöra skyddsintresset och markera skillnaden mellan de olika formerna av olovlig underrättelseverksamhet har brottets rubricering ändrats till *olovlig underrättelseverksamhet mot person*.

Tillämpningsområdet har utvidgats genom att även sådan verksamhet som sker med användande av otillbörliga medel omfattas av straffbestämmelsen. Syftet med förändringen är att fånga upp straffvärda förfaranden som uppfyller straffbestämmelsens rekvisit i övrigt men som inte sker hemligen eller med användande av svikliga medel. Med "otillbörliga medel" avses främst användande av hot eller annan otillbörlig påtryckning. Även underförstådda hot

kan omfattas. Som exempel kan anges att representanter för en främmande makts underrättelse- eller säkerhetstjänst söker upp flyktingar i Sverige i syfte att skrämma den enskilde eller utöva kontroll över denne. I likhet med vad som tidigare har gällt behöver en gärning inte ha omfattat flera olika personer eller personuppgifter för att straffansvar ska kunna komma ifråga. Däremot innebär rekvisitet verksamhet att det måste vara fråga om fler än en handling (se ovan kommentaren till 10 §).

Straffskalan har förändrats i skärpande riktning och börjar på fängelse.

Gärningar som är att bedöma enligt straffbestämmelsen omfattas inte längre av den särskilda åtalsprövningen i 16 §.

#### 14 §

Bestämmelsen behandlats i avsnitt 6.11.

Ändringarna i *första stycket* är delvis en följd av att olovlig underrättelseverksamhet har delats upp i olika brottstyper med skilda brottsrubriceringar. I övrigt innebär förändringarna att utlandsspioneri är kriminaliserat på försöks- och förberedelsestadiet och vid stämpling.

Ändringen i *andra stycket* innebär att utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri har lagts till i listan över brott som det kan vara straffbart att inte avslöja.

#### 15 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.11.

Ändringen innebär att bestämmelsen blir tillämplig även när det är fråga om utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri enligt 19 kap. 5 a § och 6 § andra stycket. Övriga ändringar i kapitlet innebär att bestämmelsen även är tillämplig när det är fråga om en gärning som avser sådan uppgift som anges i 5 a § och som utgör grov obehörig befattning med hemlig uppgift.

## 16 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.2.

Till följd av övriga ändringar i kapitlet gäller inte längre något krav på särskilt förordnade om åtal för olovlig underrättelseverksamhet mot person. Övriga förändringar i paragrafen är av språkligt slag.

## 11.2 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

## 7 kap.

## 3 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.13.

Genom ett tillägg i *första stycket första punkten* omfattas även utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri av bestämmelsen, se 19 kap. 5 a § och 6 § andra stycket brottsbalken. Det innebär att varken meddelar- eller anskaffarskyddet gäller vid sådana brott.

Övriga förändringar i paragrafen är endast av språklig natur och påverkar inte bestämmelsens tillämpningsområde.

## 4 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitten 6.13 och 8.3.

I den *tredje punkten* har vissa språkliga ändringar skett som en följd av ändringarna i 19 kap. 5 § brottsbalken, se kommentaren nedan till den paragrafen.

Vidare har ytterligare två punkter tillfogats paragrafen. I den *fjärde punkten* anges utlandsspioneri enligt 19 kap. 5 a § brottsbalken som ett tryckfrihetsbrott och i den *sjätte punkten* den variant av brottet som rubriceras obehörig befattning med hemlig uppgift, dvs. en gärning som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda och avser en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur. Den *femte punkten* (tidigare fjärde punkten) har anpassats efter ändringen i 19 kap. 7 § första stycket brottsbalken.

Genom ändringen i *sjunde punkten* (tidigare femte punkten) har tillämpningsområdet utvidgats till att även omfatta sådan grovt

oaktsam hantering av en känslig uppgift som innebär fara för att den kan komma någon obehörig till del. Ändringen föranleds av motsvarande ändring i 19 kap. 9 § brottsbalken.

Övriga förändringar är endast av språklig natur och saknar betydelse för tillämpningen av bestämmelsen.

### **11.3 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen**

#### **5 kap.**

##### **3 §**

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.13.

Genom ett tillägg i *första stycket första punkten*, omfattas även utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri av bestämmelsen. Förändringarna av 19 kap. 7 och 8 §§ brottsbalken innebär att grov obehörig befattning med hemlig uppgift även omfattar gärningar som avses i 5 a § som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda och som avser en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur.

I övrigt är ändringarna endast språkliga och saknar betydelse för tillämpningen av bestämmelsen.

### **11.4 Förslag till ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott**

##### **1 §**

Bestämmelsen behandlas i avsnitten 6.12 och 7.10.

Genom ett tillägg i *första stycket fjärde punkten* har bestämmelsen gjorts tillämplig även när det är fråga om utlandsspioneri eller grovt utlandsspioneri enligt 19 kap. 5 a och 6 §§ brottsbalken. Förändringarna av 19 kap. 7 och 8 §§ brottsbalken innebär att grov obehörig befattning med hemlig uppgift även omfattar gärningar som avses i 5 a § vilka sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda och som avser en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur. Vidare innebär ändringarna att bestämmelsen

även omfattar grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige enligt 19 kap. 10 § andra stycket.

I samma punkt har även vissa språkliga ändringar skett som en följd av förändringarna i 19 kap. brottsbalken.

### **11.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott**

#### *1 §*

Bestämmelsen behandlas i avsnitten 6.12 och 7.10.

Genom ett tillägg i *första stycket fjärde punkten* har bestämmelsen gjorts tillämplig även när det är fråga om utlandsspioneri enligt 19 kap. 5 a § brottsbalken, grovt utlandsspioneri enligt 19 kap. 6 § andra stycket brottsbalken eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige enligt 19 kap. 10 §. Förändringarna av 19 kap. 7 och 8 §§ brottsbalken innebär att obehörig befattning med hemlig uppgift och grov obehörig befattning med hemlig uppgift även omfattar gärningar som avses i 5 a § vilka sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda och som avser en uppgift rörande ett förhållande av hemlig natur.

I samma punkt har även vissa språkliga ändringar skett som en följd av förändringarna i 19 kap. brottsbalken.

# Kommittédirektiv



## **Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet**

**Dir.  
2010:35**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 8 april 2010

### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska analysera om den nuvarande lagstiftningen i 19 kap. brottsbalken är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet.

Utredaren ska bl.a.

- analysera om men-rekvisitet i spioneribestämmelsen har en lämplig utformning,
- ta ställning till om skyddet mot industriellt och politiskt spionage som bedrivs av främmande makt behöver förstärkas, och
- klargöra om det finns ett behov av förändring av den straffrättsliga regleringen beträffande främmande makts dolda underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspiratoriska metoder.

Utredarens bedömning av om och i vilken omfattning en förändring av straffansvaret är lämplig och motiverad ska göras med beaktande av om åtgärder som inte är av straffrättslig natur kan antas få motsvarande effekt.

Utredaren ska lägga fram fullständiga författningsförslag där lagstiftning bedömts vara nödvändig.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 april 2012.

## Gällande rätt till skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet

Bestämmelser till skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet finns i 19 kap. brottsbalken.

### *Spioneri*

Spioneri och grovt spioneri regleras i 19 kap. 5 resp. 6 § brottsbalken.

Spioneri förövas genom att någon, i syfte att gå främmande makt tillhanda, tar obehörig befattning med uppgift som rör ett förhållande ”vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet”. Men-rekvisitet i bestämmelsen är avsett att innebära en begränsning av straffansvaret till befattningstagande med uppgifter som rör verkligt betydelsefulla ting (NJA II 1948 s. 260).

Straffet för spioneri är fängelse i högst sex år eller, om brottet är grovt, fängelse på viss tid, i lägst fyra och högst arton år eller på livstid. Försök, förberedelse och stämpling till spioneri och grovt spioneri liksom underlåtenhet att avslöja sådana brott är straffbart.

Spioneri utgör enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) tryck- resp. yttrandefrihetsbrott (7 kap. 4 och 5 §§ TF resp. 5 kap. 1 § YGL). Ansvar för spioneri kan alltså inträda även i de fall gärningen begåtts i ett grundlagskyddat medium, t.ex. i en tryckt skrift eller i ett radioprogram. Även i dessa fall är försök, förberedelse och stämpling straffbart. Beträffande spioneri saknas en stor del av det skydd som dessa grundlagar innebär för meddelare och andra som medverkar till en framställning. Till exempel finns varken meddelarfrihet eller anonymitetsskydd i dessa fall (se 3 kap. 3 § andra stycket 3 och 7 kap. 3 § första stycket 1 TF resp. 2 kap. 3 § andra stycket 3 och 5 kap. 3 § första stycket 1 YGL).

Åtal för tryck- och yttrandefrihetsbrottet spioneri får väckas endast efter medgivande av regeringen (se 6 kap. 1 § lagen [1991:1559] med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden).



*Olovlig underrättelseverksamhet*

Olovlig underrättelseverksamhet regleras i 19 kap. 10 § brottsbalken.

I bestämmelsens första stycke straffbeläggs spioneriliknande verksamhet som bedrivs här i landet, men som är riktad mot någon annan stat än Sverige. De bakomliggande skyddsintressena är dels att Sverige inte ska invecklas i utrikespolitiska svårigheter, dels att underrättelseverksamheten lätt kan övergå till spioneri mot Sverige (NJA II 1949 s. 568). Bestämmelsen i andra stycket avser politisk underrättelseverksamhet av ett visst slag, t.ex. flyktingspionage. Den bestämmelsen syftar främst till att skydda enskilda mot fara för framtida förföljelse eller annat lidande (s. 571).

Straffet för olovlig underrättelseverksamhet är böter eller fängelse i högst ett år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Försök, förberedelse och stämpling till olovlig underrättelseverksamhet är straffbart.

Åtal för olovlig underrättelseverksamhet får inte väckas utan regeringens förordnande.

*Lagen om skydd för företagshemligheter*

I lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter finns bestämmelser om bl.a. straffansvar för dels företagsspioneri, dels olovlig befattning med företagshemlighet. Andra obehöriga angrepp på en företagshemlighet kan utgöra grund för skadeståndsskyldighet. Detta gäller både för den som missbrukar en företagshemlighet som har anförtratts honom eller henne i en affärsförbindelse och för en anställd som missbrukar en företagshemlighet som han eller hon har fått del av i sin anställning. Som ett obehörigt angrepp anses dock inte att någon anskaffar, utnyttjar eller röjer en företagshemlighet hos en näringsidkare för att offentliggöra eller inför en myndighet eller annat behörigt organ avslöja något som skäligen kan misstänkas utgöra brott, på vilket fängelse kan följa, eller som kan anses utgöra annat allvarligt missförhållande i näringsidkarens rörelse (2 §).

Utredningen om skyddet för företagshemligheter har i sitt betänkande Förstärkt skydd för företagshemligheter (SOU 2008:63) föreslagit att straffansvaret utvidgas till att även omfatta vissa röjanden och utnyttjanden av företagshemligheter som görs av per-

soner med lovlig tillgång till hemligheten, t.ex. anställda. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

### Uppdraget

Säkerhetspolisen har, i samråd med Åklagarmyndigheten, till Justitiedepartementet påtalat behov av ett stärkt skydd för staten när främmande makt bedriver obehörig underrättelseverksamhet mot Sverige. Under de senaste decennierna har det skett en förändring av det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde. Säkerhetspolisen har beskrivit att den underrättelseverksamhet som bedrivs i Sverige av främmande makt har förändrats. Sedan en tid prioriteras i allt högre grad inhämtning av information om forskning och utveckling inom civila områden. Även politiskt spionage förekommer. Tidigare avsåg inhämtningen förhållanden framför allt inom det militära området. Säkerhetspolisen har förklarat att den nuvarande lagstiftningen om spioneri och olovlig underrättelseverksamhet inte ger ett tillräckligt skydd.

En särskild utredare ska analysera om den nuvarande lagstiftningen är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet mot svenska intressen.

#### *Är men-rekvisitet i spioneribestämmelsen lämpligt utformat?*

Spioneribestämmelsen kan vara tillämplig på underrättelseinhämtning som riktar sig mot industriella eller politiska intressen under förutsättning att men-rekvisitet är uppfyllt.

Omläggningen av inriktningen av främmande makts underrättelseverksamhet i Sverige har, enligt Säkerhetspolisen, lett till att underrättelseinhämtningen i allt mindre grad är kriminaliserad som spioneri, eftersom det sällan är möjligt att fastställa att ett uppenbarande av de enskilda uppgifterna medfört sådant men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet som krävs för ansvar. Säkerhetspolisen har anfört att sådan underrättelseinhämtning som riktas mot forskning och utveckling inom civila områden och som inte har direkt betydelse för rikets säkerhet faller utanför det straffbara området.

Även andra förhållanden har förändrats efter spioneribrottets tillkomst. Försvarsmakten bedriver i dag en stor del av sin verksamhet i s.k. utlandsmissioner. Spioneribestämmelsen tar emellertid primärt sikte på rikets försvar i traditionell bemärkelse. Det intresse som finns av att skydda uppgifter om rikets försvar kan därför ha vidgats.

Utredaren ska, mot bakgrund av den förändrade inriktningen av underrättelseverksamheten och Försvarsmaktens verksamhet i dag, analysera om men-rekvisitet i 19 kap. 5 § brottsbalken har en lämplig utformning eller om det behöver ändras. Utredaren ska, mot samma bakgrund, därutöver ta ställning till om andra förändringar av det straffbara området behövs.

Utredaren ska också utreda om en förändring av men-rekvisitet i spioneribestämmelsen bör föranleda ändringar av motsvarande rekvisit i bestämmelserna om obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift (19 kap. 7 och 8 §§ resp. 9 § brottsbalken) och om olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 10 § brottsbalken). Beträffande sistnämnda bestämmelse ska utredaren analysera innebörden i begreppet ”annan främmande makts säkerhet” i relation till internationella organisationer och föreslå de förändringar som kan behövas.

En angränsande fråga gäller underlaget för prövning av men-rekvisitet. Säkerhetspolisen har pekat på komplexiteten vid prövningen av rekvisitet både hos åklagare och domstol. Än mer tydligt blir detta vid misstanke om underrättelseverksamhet som har en annan inriktning än sådan som på något sätt riktar sig mot rikets försvar, där Försvarsmakten bistår de brottsutredande myndigheterna med utredning för bedömning av men-rekvisitet.

Utredaren ska undersöka hur bättre förutsättningar kan skapas för att bedöma men-rekvisitet.

#### *Dold underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspiratoriska metoder*

Något straffbud som uttryckligen tar sikte på dold underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspiratoriska metoder finns inte i dagens lagstiftning.

Säkerhetspolisen anser att sådan verksamhet i sig utgör en fara för rikets säkerhet och att detta gäller oavsett om verksamheten avser inhämtande av känsliga uppgifter eller inte. Det klandervärda

är den metod, den s.k. kultivering, som underrättelseofficerarna använder sig av vid värvningen av en uppgiftslämnare. Underrättelseofficerens avsikt är som regel att i ett senare skede kunna använda metoden vid överlämnande av känslig information. Trots att både spioneri och olovlig underrättelseverksamhet är straffbelagt på försöks-, stämplings- och förberedelsestadiet är den nuvarande lagstiftningen, enligt Säkerhetspolisen, otillräcklig. Det är nämligen svårt att i ett så tidigt skede avgöra mot vilka intressen – mot privata eller mot rikets – som den misstänkta verksamheten i första hand riktas. Det är också svårt att bedöma om verksamheten har medfört sådant men som krävs enligt spioneribestämmelsen. Inte heller bestämmelserna i lagen om skydd för företagshemligheter ger ett tillräckligt skydd.

Utredaren ska utreda om det finns ett behov av en förändrad straffrättslig reglering. Om utredaren kommer fram till att ett sådant behov finns, ska han eller hon särskilt överväga om det är möjligt att utforma en väl avgränsad och effektiv lagstiftning som tar i beaktande alla de motstående intressen som kan finnas, däribland yttrandefrihet och informationsfrihet.

En given utgångspunkt när det gäller eventuellt behov av en straffrättslig reglering är att den underrättelseverksamhet som av andra stater bedrivs legitimt eller som öppet deklarerats för svenska myndigheter inte ska påverkas.

#### *Övergripande överväganden*

Utredaren ska i sina överväganden särskilt beakta de grundläggande fri- och rättigheterna samt de konsekvenser som eventuella förändringar i 19 kap. brottsbalken får på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

Utredaren ska vid sina ställningstaganden i de beskrivna frågorna analysera om relevanta bestämmelser i 19 kap. brottsbalken har en lämplig och ändamålsenlig avgränsning i förhållande till bestämmelserna i lagen om skydd för företagshemligheter.

Utredarens bedömning av om och i vilken omfattning en förändring av straffansvaret i 19 kap. brottsbalken är lämplig och motive-rad, ska göras med beaktande av om åtgärder som inte är av straffrättslig natur kan antas få motsvarande effekt. Om så bedöms vara fallet ska utredaren föreslå sådana åtgärder.

Det står utredaren fritt att överväga om straffskalorna i de aktuella bestämmelserna, med hänsyn till brottets allvar, är lämpligt utformade.

Om det bedöms ändamålsenligt får utredaren ta upp och lämna förslag i andra frågor som aktualiseras under utredningsuppdraget.

Utredaren ska lägga fram fullständiga författningsförslag där det bedöms att det finns ett behov av sådana.

### **Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska undersöka och beskriva vilket skydd några andra med Sverige jämförbara länder, i första hand de nordiska, har mot främmande makts underrättelseverksamhet och hur deras straffbestämmelser är utformade.

Om utredaren överväger att lämna förslag som också bör medföra ändringar i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen ska utredaren samråda med Yttrandefrihetskommittén (Ju 2003:04). Utredaren ska även följa arbetet med betänkandet Förstärkt skydd för företagshemligheter.

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 april 2012.

(Justitiedepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet (Ju 2010:03)**

**Dir.  
2012:3**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 19 januari 2012

## Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 8 april 2010 (dir. 2010:35) gav chefen för Justitiedepartementet en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera om men-rekvisitet i spioneribestämelsen har en lämplig utformning, ta ställning till om skyddet mot industriellt och politiskt spionage som bedrivs av främmande makt behöver förstärkas och klargöra om det finns ett behov av förändring av den straffrättsliga regleringen beträffande främmande makts dolda underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspiratoriska metoder. Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 27 april 2012.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet (Ju 2010:03).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 december 2012.

(Justitiedepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2012

*Kronologisk förteckning*

---

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.
49. Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. Ju.
50. Nystartszoner. Fi.
51. Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. Ju.
52. Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. Fi.
53. AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. Fi.
54. Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. N.
55. En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. Ju.
56. Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. M.
57. Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Ju.
58. Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. Ku.
59. Nya villkor för public service. Ku.
60. Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. Fi.
61. Högre ersättning vid mastupplåtelse. Ju.
62. Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. A.
63. Små företag – stora möjligheter med it. N.
64. Förstärkt försäkringstagar skydd. Fi.
65. Läsandets kultur. Ku.
66. Skatteincitament för forskning och utveckling. Fi.
67. Förvaltare av alternativa investeringsfonder. Fi.
68. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. N.
69. Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. A.
70. Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. N.
71. Tomträttsavgäld och friköp. Ju.
72. Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering. U.
73. Undersökningstillstånd och arbetsplaner. N.
74. Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. A.
75. Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden. S.
76. Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning. U.
77. En tydligare organisation för Säkerhetspolisen. Ju.
78. En sammanhållen svensk polis. Följdändringar i författningar. Del 1 och 2. Ju.
79. En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. Fi.
80. Utbildningsanställning. A.
81. Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform. S.
82. Hyres- och arrendetvister i framtiden. Ju.
83. Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB. Fi.
84. Näringsförbud – tillsyn och effektivitet. N.
85. Avlyssning mot grova vapenbrott? Ju.
86. Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler. S.
87. Ny PBL – på rätt sätt. S.
88. Att hyra – från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler. S.
89. 4 kap. 6 § miljöbalken. M.
90. Överskottsinformation vid direktåtkomst. Ju.
91. Ett effektivare plangenomförande. S.
92. Arbetshjälpmedel och försäkringsskydd för arbete på lika villkor. + Lättläst + Daisy. A.



93. En modernare rättegång II  
– en uppföljning. Del 1 och 2. Ju.
94. Proportionalitet i val samt  
förhandsanmälan av partier och  
kandidater. Ju.
95. Spioneri och annan olovlig  
underrättelseverksamhet. Ett förstärkt  
skydd för Sveriges säkerhet. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2012

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottskadslag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]
- Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. [49]
- Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. [51]
- En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. [55]
- Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. [57]
- Högre ersättning vid mastupplåtelse. [61]
- Tomträttsavgäld och friköp. [71]
- En tydligare organisation för Säkerhetspolisen. [77]
- En sammanhållen svensk polis. Följdändringar i författningar. Del 1 och 2. [78]
- Hyses- och arrendetvister i framtiden. [82]
- Avlyssning mot grova vapenbrott? [85]
- Överskottsinformation vid direktåtkomst. [90]
- En modernare rättegång II – en uppföljning. Del 1 och 2. [93]
- Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater. [94]
- Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet. Ett förstärkt skydd för Sveriges säkerhet. [95]

### Försvarsdepartementet

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]
- Maritim samverkan. [48]

### Socialdepartementet

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]
- Upphandlingsstödets framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]
- Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]
- Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. [47]
- Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden. [75]
- Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform. [81]
- Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler. [86]
- Ny PBL – på rätt sätt. [87]
- Att hyra – från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler. [88]
- Ett effektivare plangenomförande. [91]

### Finansdepartementet

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]

Vital kommunal demokrati. [30]  
Registerdata för forskning. [36]  
Nystartszoner. [50]  
Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. [52]  
AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. [53]  
Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. [60]  
Förstärkt försäkringstagar skydd. [64]  
Skatteincitament för forskning och utveckling. [66]  
Förvaltare av alternativa investeringsfonder. [67]  
En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. [79]  
Vad är officiell statistik?  
En översyn av statistiksystemet och SCB. [83]

#### **Utbildningsdepartementet**

---

Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]  
Högskolornas föreskrifter. [5]  
Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]  
Likvärdig utbildning  
– rikskryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]  
Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]  
Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor; Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]  
Kvinnor och barn i rättens gränsland. [45]  
Folkbildningens samhällsvärden  
– En ny modell för statlig utvärdering [72]  
Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning. [76]

#### **Miljödepartementet**

---

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012  
– långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]  
Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]  
Mål för rovdjuren. [22]

Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]  
Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. [56]  
4 kap. 6 § miljöbalken. [89]

#### **Näringsdepartementet**

---

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]  
Nationella patent på engelska? [19]  
Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. [21]  
Färdplan för framtiden  
– en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]  
Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. [39]  
Damsäkerhet  
Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]  
Återvinning av fartyg  
– underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. [54]  
Små företag – stora möjligheter med it. [63]  
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningssammansatta tjänster. [68]  
Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. [70]  
Undersökningstillstånd och arbetsplaner. [73]  
Näringsförbud – tillsyn och effektivitet. [84]

#### **Kulturdepartementet**

---

Läsarnas marknad, marknadens läsare  
– en forskningsantologi. [10]  
Att angöra en kulturbrygga  
– för stöd till nyskapande kultur. [16]  
Mindre våld för pengarna. [23]  
Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]  
Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. [58]  
Nya villkor för public service. [59]  
Läsandets kultur. [65]

#### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. [4]  
Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]  
Sänkta trösklar – högt i tak  
Arbete, utveckling, trygghet. [31]

Uppsägningstvister. En översyn av regelverket  
kring tvister i samband med uppsägning av  
arbetstagare. [62]

Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och  
anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. [69]

Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. [74]

Utbildningsanställning. [80]

Arbetshjälpmedel och försäkringsskydd för  
arbete på lika villkor. + Lättläst + Daisy.  
[92]