

Utkast till lagrådsremiss

Utlandsspioneri

Stockholm [Klicka här för att ange datum.](#)

[Klicka här för att ange namnunderskrift1.](#)

[Klicka här för att ange namnunderskrift2.](#)
(Justitiedepartementet)

Utkastets huvudsakliga innehåll

Utvecklingen på det säkerhets- och försvarspolitiska området har inneburit att Sverige i högre grad än tidigare har kommit att samverka med andra länder och organisationer för att avvärja hot mot fred och säkerhet. Sådana internationella freds- och säkerhetsfrämjande samarbeten bygger i hög grad på förtroende och på att de hemliga uppgifter som förekommer inom ramen för samarbetena kan skyddas av de samverkande länderna.

För att stärka det straffrättsliga skyddet mot spioneriliknande gärningar föreslås att brotten utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete införs i brottsbalken. Därigenom blir det straffbart att under vissa omständigheter t.ex. obehörigen röja hemliga uppgifter som förekommer inom Sveriges internationella samarbeten och som kan skada Sveriges förhållande till någon annan stat eller mellanfolklig organisation. Undantag från straffansvar ska gälla om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

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

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

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.....	8
2.3	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	9
2.4	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	16
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	19
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.....	21
3	Ärendet och dess beredning	23
4	En utvidgad spioneribestämmelse	23
5	Lagstiftning mot utlandsspioneri	27
5.1	Behov av att skydda känsliga uppgifter i internationella samarbeten mot spioneri.....	27
5.2	En ny straffbestämmelse mot utlandsspioneri	34
5.3	Gradindelning och straffskalor	42
5.4	En kriminalisering av gärningar utan avsiktssuppsåt eller av grov oaktsamhet.....	43
5.5	Straffansvar vid försök, förberedelse, stämpling, oaktsam medverkan till brott och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott	46
5.6	En kriminalisering av röjande med lägre krav på men för Sveriges utrikesrelationer.....	47
5.7	En kriminalisering av yttranden inom det grundlagsskyddade området och ett undantag från meddelar- och anskaffarfriheten	53
5.8	Möjlighet att använda hemliga tvångsmedel vid utlandsspioneri	60
5.9	Svensk straffrättslig domsrätt	66
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	71
7	Ekonomiska och andra konsekvenser	71
8	Författningskommentar	72
8.1	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	72
8.2	Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.....	75
8.3	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	75
8.4	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	86

8.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	88
8.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.....	89
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i (SOU 2017:70)	91
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	103
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	122

1 Beslut

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om tryckfrihetsförordningen¹

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

14 §

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

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

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

Utlandsspioneri

14 a §

Som tryckfrihetsbrott anses utlandsspioneri som innebär att någon, i annat fall än som avses i 14 §, för att gå en främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda, obehörigen befordrar, lämnar eller röjer en hemlig uppgift vars uppenbarande för en främmande makt eller liknande sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges

¹ Tryckfrihetsförordningen omtryckt 2018:1801.

förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation, om uppgiften förekommer inom ramen för ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation, eller i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem.

Det ska inte dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

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

15 §

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

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

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

2. som avses i 14 a §.

Det ska inte dömas till ansvar enligt första stycket 2 om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

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

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

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

16 §

Som tryckfrihetsbrott anses vårdslöshet med hemlig uppgift som innebär att någon av grov oaktsamhet *begår en gärning som avses i 15 §.*

Som tryckfrihetsbrott anses vårdslöshet med hemlig uppgift som innebär att någon av grov oaktsamhet *obehörigen befordrar, lämnar eller röjer en uppgift*

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

2. som avses i 14 a §.

Det ska inte dömas till ansvar enligt första stycket 2 om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

22 §

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

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

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2.2 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

4 §

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

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

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2.3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att 19 kap. 5, 7–10 b och 13–15 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 19 kap. 6 a, 6 b och 9 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

5 §¹

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

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

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

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

6 a §

Den som, i annat fall än som avses i 5 §, för att gå en främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer en hemlig uppgift vars uppenbarande för en främmande makt eller liknande sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation, om uppgiften förekommer inom ramen för ett samarbete med en

¹ Senaste lydelse 2014:383.

annan stat eller en mellanfolklig organisation eller i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem döms för utlandsspioneri till fängelse i högst fyra år.

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

Det ska inte dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

6 b §

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

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde något förhållande av stor betydelse eller om gärningsmannen röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom eller henne.

7 §²

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

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

För obehörig befattning med hemlig uppgift döms också den som, utan syfte att gå en främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda, begår en gärning som avses i 6 a §.

Det ska inte dömas till ansvar enligt andra stycket om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

8 §³

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

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

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

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

9 §⁴

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

Den som av grov oaktsamhet *obehörigen* befordrar, lämnar eller röjer en uppgift som avses i 5 § döms, om uppgiften rör något förhållande av hemlig natur, för vårdslöshet med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst ett år eller, om Sverige var i krig, till böter eller fängelse i högst två år.

För vårdslöshet med hemlig uppgift döms också den som av grov oaktsamhet *obehörigen* befordrar, lämnar eller röjer en uppgift som avses i 6 a §.

Det ska inte dömas till ansvar enligt andra stycket om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

9 a §

Den som för Sveriges räkning deltar i ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig

³ Senaste lydelse 1976:509.

⁴ Senaste lydelse 2014:383.

organisation eller tjänstgör i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem och, i annat fall än som avses i 5, 6 a, 7 eller 9 §, obehörigen röjer en hemlig uppgift som förekommer inom ramen för samarbetet eller i organisationen och vars uppenbarande för en främmande makt eller liknande sammanslutning kan störa Sveriges förhållande till någon annan stat eller mellanfolklig organisation döms för röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete till böter eller fängelse i högst ett år.

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

Det ska inte dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

10 §⁵

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

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

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

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

10 a §⁶

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, här i landet antingen bedriver verksamhet vars

Den som, för att gå en främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda, här i

⁵ Senaste lydelse 2014:383.

⁶ Senaste lydelse 2014:383.

syfte är anskaffande av uppgifter om förhållanden vars uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet eller medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt, döms för olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt till böter eller fängelse i högst ett år.

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

landet antingen bedriver verksamhet vars syfte är anskaffande av uppgifter om förhållanden vars uppenbarande för den främmande makten *eller liknande sammanslutningen* kan medföra men för annan främmande makts säkerhet eller medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt, döms för olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt till böter eller fängelse i högst ett år.

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

10 b §⁷

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

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

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

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

13 §⁸

Den som av främmande makt eller från utlandet av någon som handlar för att gå främmande makt tillhanda tar emot pengar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen i en fråga som gäller någon av grunderna för rikets statsskick eller i någon

Den som av *en* främmande makt *eller liknande sammanslutning* eller från utlandet av någon som handlar för att gå *en* främmande makt *eller liknande sammanslutning* tillhanda tar emot pengar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen i en fråga

⁷ Senaste lydelse 2014:383.

⁸ Senaste lydelse 1981:1165.

angelägenhet som har betydelse för rikets säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om, döms för tagande av utländskt understöd till fängelse i högst två år.

som gäller någon av grunderna för rikets statskick eller i någon angelägenhet som har betydelse för rikets säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om, döms för tagande av utländskt understöd till fängelse i högst två år.

14 §⁹

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

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

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

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

15 §¹⁰

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

Om någon, som med hänsyn till vad *som är känt för honom eller henne*, på grund av *en* meddelad

⁹ Senaste lydelse 2016:508.

¹⁰ Senaste lydelse 1976:509.

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.

varning eller *av annan anledning borde ha insett* att högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri*, *grovt utlandsspioneri* eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift *var förestående eller pågick*, medverkar till gärningen, *döms* till ansvar såsom för medhjälp *till den*. *Högre* straff än fängelse i två år *får dock inte dömas ut*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2.4 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

2 §¹

En skriftlig handling får inte tas i beslag om

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

20 d §²

Med hemlig rumsavlyssning avses avlyssning eller upptagning som

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

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

Hemlig rumsavlyssning får användas vid en förundersökning om

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

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

3. brott som avses i 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning och det kan antas att brottet inte leder till endast böter,

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

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

b) grov människoexploatering enligt 4 kap. 1 b § tredje stycket brottsbalken,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² Senaste lydelse 2020:174.

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

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

33 §³

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

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

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

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

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

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

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

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

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

7. mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller

¹ Senaste lydelse 2018:560.

4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

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

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

2. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,

3. kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplats sabotage enligt 13 kap. 5 a § första eller andra stycket eller 5 b § första stycket brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

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

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

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

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

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

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

¹ Senaste lydelse 2019:499.

Uppgifter får bara hämtas in om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig mot eller för något annat motstående intresse.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 2 juni 2016 att en särskild utredare skulle ges i uppdrag att analysera om det finns ett behov av att stärka skyddet för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i, t.ex. genom straffrättslig reglering. Vidare skulle utredaren ta ställning till om ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är nödvändiga (dir. 2016:42).

Till utredningen, som antog namnet Utlandsspioneriutredningen, knöts en parlamentarisk referensgrupp. Utredningen överlämnade i september 2017 betänkandet Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i (SOU 2017:70). En sammanfattning av betänkandet och utredningens lagförslag finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2017/07534). I denna promemoria behandlas förslagen i betänkandet. Det lämnas också kompletterande förslag.

4 En utvidgad spioneribestämmelse

Utkastets förslag: Straffansvaret för spioneri utvidgas så att det avsiktsuppsåt som krävs ska omfatta att gå inte bara en främmande makt utan även en liknande sammanslutning tillhanda. Det utvidgas också på så sätt att spionerihandlingen ska kunna avse en uppgift vars uppenbarande för en liknande sammanslutning, och inte enbart en främmande makt, kan medföra men för Sveriges säkerhet.

Hänvisningar till liknande sammanslutning görs även i bestämmelserna i brottsbalken om obehörig respektive grov obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt, olovlig underrättelseverksamhet mot person samt tagande av utländskt understöd.

Bestämmelserna om spioneri samt obehörig och grov obehörig befattning med hemlig uppgift i tryckfrihetsförordningens brottskatalog ändras på motsvarande sätt som bestämmelserna i brottsbalken.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med utkastets. Utredningens förslag avser främmande makt eller sammanslutning. Utredningen föreslår inte någon ändring i bestämmelserna om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt, olovlig underrättelseverksamhet mot person eller tagande av utländskt understöd.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några invändningar mot utredningens förslag. Flera remissinstanser, bl.a. *Stockholms tingsrätt*, *Justitiekanslern* och *Åklagarmyndigheten*, anser att rekvisitet sammanslutning i utredningens

förslag är vagt eller får ett för brett tillämpningsområde. Några efterfrågar förtydliganden. Enligt *Totalförsvarets forskningsinstitut* är det utifrån utredningen svårt att bedöma om löst sammansatta grupperingar av skiftande karaktär, som kan förekomma i konfliktområden, faller under begreppet främmande sammanslutning. Enligt *Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden)* omfattar rekvisitet enligt bokstaven t.ex. Amnesty International. Enligt fakultetsnämnden bör det redan av lagtexten framgå att det som avses är väpnade sammanslutningar.

Skälen för utkastets förslag

Det avsiktsuppsåt som krävs för spioneri bör omfatta att gå inte bara främmande makt utan även en liknande sammanslutning tillhanda

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

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

En terroristgrupp eller en annan kriminell organisation kan i vissa fall i praktiken ha samma maktställning inom ett geografiskt område som exempelvis en stat. Ett exempel på det är den makt som Daesh utövade i sitt s.k. kalifat. Eftersom det normalt inte kommer i fråga att ha diplomatiska relationer med en kriminell organisation, torde sådana organisationer emellertid falla utanför begreppet främmande makt. En person som anskaffar uppgifter som är känsliga med hänsyn till rikets säkerhet i syfte att vidarebefordra dessa till t.ex. en terroristorganisation med statsliknande kontroll över ett territorium kan alltså inte straffas med stöd av spioneribestämmelsen. Det sagda innebär att grupperingar som kan ha ett betydande våldskapital och är kapabla att bedriva riktad underrättelseverksamhet inte alltid faller under begreppet främmande makt, trots att de i praktiken utgör en maktfaktor inom sitt område och kan innebära ett påtagligt och reellt hot mot Sveriges säkerhet. Det är inte en tillfredsställande ordning. För att förstärka skyddet mot underrättelseverksamhet som sker i syfte att gynna sådana typer av grupperingar bör därför straffansvaret utvidgas.

Utredningen föreslår att den avsikt som krävs för straffansvar ska kunna vara att gå inte bara en främmande makt utan också en främmande sammanslutning tillhanda. Med främmande sammanslutning avser utredningen en gruppering som representerar ett motstående intresse men

som inte nödvändigtvis behöver utgöra en främmande makt. Enligt utredningen bör det fordras att det är fråga om en aktör som intar en maktposition, men det bör inte krävas att grupperingen är organiserad på visst sätt för att den ska falla under begreppet.

Remissinstanserna har i huvudsak inte några invändningar mot att det straffbara området utökas. Flera remissinstanser lyfter emellertid frågan om begreppet främmande sammanslutning är tillräckligt tydligt för att kravet på förutsebarhet inom strafflagstiftningen ska anses uppfyllt. Invändningarna har visst fog för sig. Ytterligare precisering behövs således för att motverka att osäkerhet uppstår om bestämmelsens tillämpningsområde.

Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden) föreslår att uttrycket väpnad sammanslutning ska användas i lagtexten. Det är visserligen ett rimligt antagande att sammanslutningar av den typ som utvidgningen tar sikte på i allmänhet är väpnade, men uttrycket skulle också kunna användas för att beskriva kriminella grupperingar som inte i något avseende kan liknas vid en främmande makt. Tillägget i straffbestämmelsen bör i stället utformas så att det omfattar grupper som inte har sådan status att de kan falla in under uttrycket främmande makt men som har en liknande maktställning. Begreppet bör därför lämpligen preciseras utifrån den innebörd främmande makt har i 19 kap. brottsbalken. Som framgått ovan kan en främmande makt t.ex. vara en exilregering eller en motståndskommitté eller upprorsgrupp, allt under förutsättning att den har en sådan faktisk maktställning och sådan politisk betydelse att diplomatiska angelägenheter är möjliga i förhållandet mellan grupperingen och Sverige.

De grupperingar som bör omfattas av utvidgningen är alltså sammanslutningar som liknar en främmande makt i fråga om den maktposition de intar. Till skillnad från vad som gäller främmande makt bör dock inget krav ställas på att diplomatiska relationer mellan en sådan sammanslutning och Sverige ska vara möjliga.

Utvidgningen kan lämpligen ske genom att lagtexten ändras så att den hänvisar till främmande makt eller liknande sammanslutning. Därmed utesluts sådana löst sammansatta grupperingar av skiftande karaktär som *Totalförsvarets forskningsinstitut* nämner. Utanför faller också organisationer som Amnesty International, som nämns av *Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden)*. Vidare bör straffansvaret utvidgas också på så sätt att spionerihandlingen ska kunna avse en uppgift vars uppenbarande för en liknande sammanslutning, och inte enbart en främmande makt, kan medföra men för Sveriges säkerhet. I författningskommentaren utvecklas närmare vad som avses med begreppet liknande sammanslutning.

Den föreslagna utvidgningen av straffansvaret för spioneri innebär en utvidgning av det straffbara området när det gäller försök, förberedelse, stämpling och oaktsam medverkan till spioneri samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra spioneri enligt 19 kap. 14 och 15 §§.

Hänvisningar till liknande sammanslutning bör göras även i andra bestämmelser

Krav på ett syfte att gå en främmande makt tillhanda finns även i andra bestämmelser i 19 kap. brottsbalken. Utredningen föreslår ett tillägg motsvarande det i spioneribestämmelsen i bestämmelserna om obehörig befattning med hemlig uppgift, som är tillämplig på spionerigärningar utan ett sådant syfte, och grov obehörig befattning med hemlig uppgift, där en av kvalifikationsgrunderna för grovt brott är att gärningen innefattade tillhandagående av en främmande makt (19 kap. 7 och 8 §§ brottsbalken). Det framstår som motiverat. Rekvisitet syfte att gå en främmande makt tillhanda förekommer dessutom i tre straffbestämmelser som inte omfattas av utredningens förslag, nämligen bestämmelserna om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt och mot person (19 kap. 10–10 b §§). Vidare är det straffbelagt som tagande av utländskt understöd att under vissa omständigheter ta emot egendom från en främmande makt (19 kap. 13 §). En utvidgning bedöms inte vara mindre påkallad när det gäller dessa brott.

De tre bestämmelserna om olovlig underrättelseverksamhet tar sikte på verksamhet som riktas mot Sverige eller bedrivs här i landet. De skiljer sig åt när det gäller angreppsobjektet men har det gemensamt att gärningsmannens syfte är att gå en främmande makt tillhanda. Det rör sig om gärningar som i praktiken även skulle kunna syfta till att gå en liknande sammanslutning tillhanda. Exempelvis ligger det nära till hands att anta att vissa kriminella sammanslutningar kan ha intresse av att här i landet bedriva olovlig underrättelseverksamhet mot person, s.k. flyktionspionage, mot personer som har flytt från det område sammanslutningen kontrollerar.

Straffansvaret för tagande av utländskt understöd avser den som av främmande makt eller från utlandet av någon som handlar för att gå främmande makt tillhanda tar emot pengar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen i en fråga som gäller någon av grunderna för rikets statsskick eller i någon angelägenhet som har betydelse för rikets säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om. Även när det gäller detta brott får en gärning anses straffvärd inte bara när den syftar till att gå en främmande makt utan även en liknande sammanslutning tillhanda.

Bestämmelserna om obehörig och grov obehörig befattning med hemlig uppgift och de tre bestämmelserna om olovlig underrättelseverksamhet bör därmed kompletteras så att syftet kan avse att gå inte bara en främmande makt utan även en liknande sammanslutning tillhanda. När det gäller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige och mot främmande makt bör även, på samma sätt som i spioneribrottet, det rekvisit som anger vilka uppgifter som omfattas kompletteras med hänvisningar till en liknande sammanslutning. Slutligen bör bestämmelsen om tagande av utländskt understöd kompletteras med en hänvisning till liknande sammanslutning i det led som avser givaren av understödet. Det straffbara handlandet bör således vara att, i vissa syften, ta emot pengar eller annan egendom av en främmande makt eller liknande sammanslutning

Ändringar bör göras även i tryck- och yttrandefrihetsbrotten

När det gäller de av brotten som är kriminaliserade även som tryck- och yttrandefrihetsbrott, dvs. spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och grov obehörig befattning med hemlig uppgift, bör motsvarande ändringar göras i tryckfrihetsförordningens brottskatalog, så att det inte uppstår någon skillnad i tillämpningsområdet mellan brottsbalkens bestämmelser och respektive tryck- och yttrandefrihetsbrott. För dessa brott innebär detta en mindre utvidgning av det straffbara området. Det framstår som motiverat även med beaktande av de höga krav som måste ställas vid kriminalisering av gärningar som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (se vidare avsnitt 5.7). Utvidgningen av tryck- och yttrandefrihetsbrotten spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift innebär också en utvidgning av tillämpningsområdet för det undantag från meddelar- och anskaffarfriheten som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen gäller för vissa brott (se avsnitt 5.7). Även detta bedöms vara motiverat.

5 Lagstiftning mot utlandsspioneri

5.1 Behov av att skydda känsliga uppgifter i internationella samarbeten mot spioneri

Utkastets bedömning: Det behövs ett starkare straffrättsligt skydd mot spioneriliknande gärningar med anknytning till känsliga uppgifter som förekommer inom ramen för Sveriges internationella samarbeten.

Ett straffansvar för sådana gärningar kan utformas så att det är förenligt med regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter.

Utredningens bedömning överensstämmer med utkastets.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna instämmer i eller har inte några invändningar mot utredningens bedömning om behovet av nykriminalisering. *Hovrätten för Västra Sverige* anser att betänkandet innehåller en grundlig kartläggning av vilket skydd som för närvarande finns för känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete som Sverige deltar i och att det befintliga straffrättsliga skyddet för sådana uppgifter inte framstår som ändamålsenligt utformat. *Justitiekanslern* ifrågasätter mot bakgrund av utredningens genomgång av behovet inte att det kan vara nödvändigt med en utökad kriminalisering för att uppnå ett tillräckligt skydd.

Föreningen grävande journalister, Publicistklubben och Svenska Journalistförbundet delar inte utredningens bedömning. Svenska Journalistförbundet menar att det underlag som utredningen har presenterat i fråga om behov och konsekvenser inte är tillräckligt för att motivera en nykriminalisering. Även Föreningen grävande journalister ifrågasätter underlaget i fråga om behov och framhåller att det redan finns

ett mycket gott skydd för de uppgifter som förslaget ska skydda, bl.a. genom offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Publicistklubben framhåller att de exempel som ska demonstrera behovet är fiktiva och anser att utredningen inte tillräckligt övervägt om det skulle vara tillräckligt att i stället utvidga tillämpningsområdet och skärpa straffen för brott mot tystnadsplikt.

När det gäller skyddet för grundläggande fri- och rättigheter anför *Integritetsskyddsmyndigheten* att utredningen inte har redovisat förslagets konsekvenser för den personliga integriteten annat än när det gäller bestämmelser om hemliga tvångsmedel. Enligt *Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten* innebär en kriminalisering en påverkan på enskildas personliga integritet, eftersom den i praktiken skulle kunna innebära att färre upptagningar kommer att omfattas av förstöringsskyldigheten i signalspaningslagen och fler personer därmed kan komma att få sina uppgifter sparade.

Skälen för utkastets bedömning

Sverige är i allt högre grad beroende av samarbete med andra länder för att upprätthålla skyddet för vår säkerhet

Utvecklingen på det säkerhets- och försvarspolitiska området har inneburit att Sverige i högre grad än tidigare har kommit att samverka internationellt. Utmaningar och hot ska så långt möjligt mötas i samverkan med andra länder och organisationer. Säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra. Hot mot freden och Sveriges säkerhet avvärjs bäst i samverkan med andra länder. Regeringens säkerhetspolitiska inriktning innebär därtill att Sveriges bilaterala och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten bör fördjupas (prop. 2020/21:30 s. 67 f.).

De hot som i dag bedöms kunna få konsekvenser för Sveriges säkerhet är av delvis annan karaktär än tidigare. Vid dagens hotbedömningar har civila verksamheter kommit att stå i fokus på ett annat sätt. Andra staters underrättelseverksamhet har breddats mot forskning och utveckling inom civila områden samt mot politiska frågor och information som rör samhällsviktiga system. Målen som främmande makts underrättelsetjänster visat intresse för är bl.a. statsledningen, myndigheter, försvar, forskning och industri samt oppositionella och utländska intressen.

Sverige deltar i en mängd olika internationella samarbeten med andra stater och mellanfolkliga organisationer. Exempel på internationella samarbeten är olika freds- och säkerhetsfrämjande insatser som Sverige deltar i inom ramen för t.ex. FN, EU, Nato och OSSE. Begreppet fredsfrämjande inkluderar konfliktförebyggande, fredsskapande, fredsbevarande och fredsframtvängande insatser. Fredsbevarande insatser avser insatser som görs efter ett freds- eller eldupphöravtal. Insatserna baseras på parternas medgivande samt på en opartisk inställning till konflikten. Med fredsframtvängande insatser avses 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). Sveriges deltagande i sådana freds- och säkerhetsfrämjande insatser kan bestå i att Sverige deltar med en väpnad styrka, men det kan också handla om att Sverige bidrar med civila eller militära expertförmågor på individnivå, t.ex. polismän,

annan personal från rättsväsendet eller militärobservatörer. Andra exempel på freds- och säkerhetsfrämjande samarbeten är militära övningar av olika slag, rättsliga samarbeten, polissamarbeten och underrättelsesamarbeten. Sverige deltar även i samarbeten av annan karaktär än freds- och säkerhetsfrämjande, t.ex. samarbeten inom vetenskap eller kultur. Det är dock mot bakgrund av Sveriges engagemang i freds- och säkerhetsfrämjande samarbeten det finns anledning att överväga lagstiftning. Som närmare utvecklas i avsnitt 5.2 är det också sådana samarbeten som i praktiken kommer att träffas av förslagen.

Ett otillräckligt skydd för känsliga uppgifter i internationella samarbeten kan få allvarliga konsekvenser för Sverige

Inom ramen för sådana internationella samarbeten som här beskrivits förekommer inte sällan känsliga uppgifter som behandlas som hemliga i verksamheten. I samarbeten som avser militära insatser kan det exempelvis handla om information gällande förutsättningarna och de närmare riktlinjerna för insatsens genomförande, om underrättelsevärdet eller om insatsens säkerhet. När det gäller underrättelseverksamhet kan informationen exempelvis avse civila eller militära källor, underrättelsemetoder, bearbetningskapacitet och överhuvudtaget existensen av samarbeten eller underrättelseinhämtning.

Internationella freds- och säkerhetsfrämjande samarbeten bygger i hög grad på förtroende och på att känsliga uppgifter kan skyddas av de samverkande länderna. Mot den bakgrunden, och eftersom Sveriges säkerhet indirekt är beroende av säkerheten i andra länder och av ett internationellt samarbete som är framgångsrikt och effektivt, är det angeläget att det i nationell strafflagstiftning finns ett tillräckligt skydd för känsliga uppgifter som förekommer i sådana sammanhang. Svensk straffrättslig lagstiftning behöver därmed ge tillräckliga förutsättningar att kunna ingripa mot personer som t.ex. obehörigen röjer känsliga uppgifter som förekommer inom ramen för Sveriges internationella samarbeten.

Konsekvenserna av ett otillräckligt straffrättsligt skydd för sådana uppgifter skulle kunna bestå i att tilltron till svenska myndigheter och svensk myndighetspersonal minskar och därmed även viljan till samarbete eller informationsutbyte kring för Sverige angelägna frågor. Ytterst skulle det också kunna handla om att Sverige blir utestängt från bilaterala eller multilaterala samarbeten som är nödvändiga för att skydda landet.

Vikten av att värna känsliga uppgifter i dessa samarbeten måste också ses i ljuset av de verkliga exempel utredningen redogör för som visar att det finns ett intresse hos främmande makt av att bedriva underrättelseverksamhet riktad mot internationella samarbeten där Sverige kan delta (se betänkandet, s. 252 f.). Detta gäller även i mediasektorn, som rörer intresse hos främmande makt. Exempelvis framhåller utredningen att det är vanligt förekommande att främmande underrättelsetjänster verkar i mediasektorn i miljöer där känslig information avseende internationella samarbeten för fred och säkerhet förekommer.

Det straffrättsliga skyddet för sådana uppgifter behöver stärkas

Det finns ett visst straffrättsligt skydd för uppgifter som förekommer i internationella samarbeten som Sverige deltar i. Om känsliga uppgifter

som har betydelse för sådana samarbeten röjs kan gärningen i vissa fall omfattas av straffbestämmelserna i 19 kap. brottsbalken om brott mot Sveriges säkerhet, främst bestämmelsen om spioneri i 19 kap. 5 § brottsbalken. För att den bestämmelsen ska vara tillämplig krävs dock att den obehöriga hanteringen kan medföra men för Sveriges säkerhet. Detta krav torde sällan vara uppfyllt när det gäller uppgifter som hanteras inom ramen för internationella samarbeten, där de primära konsekvenserna av en obehörig hantering främst torde avse Sveriges förhållande till andra stater eller organisationer, och endast i förlängningen Sveriges säkerhet. Detta illustreras av ett av utredningens exempel, som avser ett fall där en agent som var lokalanställd som svensk tolk försökte inhämta känsliga uppgifter om en Natoinsats från en svensk officer. Detta lyckades inte, men utredningen konstaterar att uppgifterna under alla omständigheter inte var sådana att deras uppenbarande för främmande makt torde ha kunnat medföra men för Sveriges säkerhet. Menrekvisitet är av betydelse inte bara för spioneribrottet utan även för andra brott i 19 kap. Om uppgiften inte uppfyller kravet på men för Sveriges säkerhet i bestämmelsen om spioneri kan inte heller straffansvar för obehörig befattning med hemlig uppgift eller värdslöshet med hemlig uppgift komma i fråga.

I vissa situationer skulle bestämmelserna om tjänstefel och brott mot tystnadsplikt (20 kap. 1 respektive 3 § brottsbalken) kunna aktualiseras. Straffansvar för tjänstefel förutsätter dock att gärningen har samband med myndighetsutövning, något som sällan torde vara aktuellt i sådana sammanhang. När det gäller straffansvar för brott mot tystnadsplikt, torde det i och för sig förekomma att känsliga uppgifter som förekommer i de aktuella samarbetena omfattas av en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen, även om det inte alltid är fallet. Det kan t.ex. handla om sekretess enligt bestämmelsen om utrikessekretess (15 kap. 1 §), bestämmelsen om sekretess i det internationella samarbetet (15 kap. 1 a §), bestämmelsen om försvarssekretess (15 kap. 2 §) och bestämmelsen om sekretess till skydd för underrättelseverksamhet m.m. (18 kap. 2 §). Ett krav för straffansvar enligt bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt är dock att den som röjer eller olovligen utnyttjar uppgiften också är skyldig att hemlighålla uppgiften enligt svensk lag eller annan svensk författning. Detta torde i många fall inte vara uppfyllt i förhållande till svensk personal som tjänstgör i internationella samarbeten, då uppgifter som förekommer i sådana sammanhang sällan omfattas av en svensk tystnadsplikt. Med hänsyn till de allvarliga konsekvenser som ett röjande av känsliga uppgifter som förekommer inom ramen för samarbeten i vissa fall kan få för Sveriges utrikesrelationer och, i förlängningen, Sveriges säkerhet, kan det också ifrågasättas om de straffskalor som aktualiseras vid tillämpning av de angivna bestämmelserna i 20 kap. brottsbalken är ändamålsenliga. Det sagda innebär att det, till skillnad från vad *Föreningen grävande journalister* anför, inte redan genom offentlighets- och sekretesslagen kan anses finnas ett fullgott skydd för de uppgifter som förslaget ska skydda. När det gäller *Publicistklubbens* förslag om att utvidga straffansvaret för brott mot tystnadsplikt som ett alternativ till annan nykriminalisering, kan det konstateras att utredningen föreslår en viss utvidgning av det brottet så att det träffar vissa fall där det inte finns en svensk tystnadsplikt i botten. Förslaget är dock endast avsett som komplement till utredningens övriga förslag och är inte inriktat på de mest kvalificerade gärningarna. Som

framgår av avsnitt 5.6 görs dessutom bedömningen att förslaget av olika skäl inte bör genomföras och att kriminaliseringsbehovet i den delen i stället bör hanteras genom ändring i 19 kap. brottsbalken.

Till detta kommer att våra nordiska grannländer har ett betydligt starkare straffrättsligt skydd på detta område. Exempelvis är den finska bestämmelsen om spioneri, till skillnad från den svenska, inte inskränkt till gärningar som kan innebära men för landets säkerhet utan den träffar också sådana handlingar som kan skada landets utrikesrelationer. Även de norska och danska bestämmelserna om spioneri har, på ett liknande sätt som den finska, ett vidare tillämpningsområde än den svenska spioneribestämmelsen. Detta är av betydelse inte minst med hänsyn till det nära samarbete som Sverige har med de nordiska grannländerna. Skillnader i det skydd som lagstiftningen tillhandahåller kan nämligen innebära än mer kännbara konsekvenser i förhållande till länder som Sverige har ett nära samarbete med.

Det finns sammantaget brister i det straffrättsliga skyddet för känsliga uppgifter som förekommer inom ramen för internationella samarbeten som Sverige deltar i. Det är otillfredsställande att en spioneriliknande gärning som tar sikte på uppgifter av sådant slag och som saknar en tillräcklig koppling till Sveriges säkerhet för att uppfylla menrekvisitet i spioneribestämmelsen i värsta fall helt kan falla utanför det straffbara området och i bästa fall enbart straffas som brott mot tystnadsplikt. Förfarandet kan innebära beaktansvärd skada för samarbetet och därigenom för Sveriges utrikesrelationer. Därmed kan det även skada Sverige, och ytterst Sveriges säkerhet, eftersom Sveriges säkerhet indirekt är beroende av säkerheten i andra länder och av ett internationellt samarbete som är framgångsrikt och effektivt. Sverige är också beroende av goda och förtroendefulla relationer med andra länder för att få del av information som kan ha betydelse för Sveriges säkerhet och för att få möjlighet att fullt ut delta i olika samarbeten. Som redan angetts är skyddet i Sverige också svagare än i andra länder med en gemensam rättstradition och med vilka Sverige har ett nära samarbete. Det är därför angeläget att det straffrättsliga skyddet på området stärks för att åstadkomma ett ökat skydd för Sveriges utrikesrelationer och, i förlängningen, för upprätthållande av stabilitet och säkerhet.

En kriminalisering är förenlig med grundläggande fri- och rättigheter

Ett straffsanktionerat förbud mot spioneriliknande gärningar som riktar sig mot känsliga uppgifter vars röjande kan skada Sveriges utrikesrelationer kan innefatta en inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter. Det gäller främst informationsfriheten och yttrandefriheten, som aktualiseras i den mån kriminaliseringen innebär att information inte får anskaffas eller förmedlas till andra. Det är därför nödvändigt att noga överväga förhållandet mellan en tänkt kriminalisering och de ramar som gäller för begränsning av dessa friheter. För att en utvidgning av det straffbara området ska kunna göras krävs att det bedöms vara förenligt med de förutsättningar för att begränsa grundläggande fri- och rättigheterna som uppställs i såväl regeringsformen som den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får

lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Yttrandefrihet är frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, medan informationsfrihet är frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden (2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 regeringsformen). Dessa friheter får begränsas genom lag med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet samt förebyggandet och beivrandet av brott under de förutsättningar som anges i 2 kap. regeringsformen. En begränsning får göras bara för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och får inte gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Inskränkningen får aldrig heller gå så långt att den innebär ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. Inskränkningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska dessutom särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i bl.a. politiska och religiösa angelägenheter (2 kap. 20, 21 och 23 §§ regeringsformen). Artikel 10 i Europakonventionen innebär en rätt till yttrandefrihet, vilket innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna frihet får underkastas inskränkningar som är föreskrivna i lag under förutsättning att de är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bl.a. statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott.

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

Den begränsning av yttrande- och informationsfriheten som ett förbud enligt ovan leder till kan godtas endast om inskränkningen är proportionerlig i förhållande till det ändamål den avser att tillgodose. Kriminaliseringen syftar i förlängningen till att motverka spioneriliknande gärningar och ytterst till att skydda Sveriges säkerhet och den vilar därmed på samma grund som övriga bestämmelser i 19 kap. brottsbalken. Det är alltså fråga om synnerligen högt värderade skyddsintressen. Det straffbara området måste dock kunna avgränsas på ett lämpligt och ändamålsenligt sätt och straffansvaret får inte innebära en större begränsning av yttrande- och informationsfriheten än vad som är nödvändigt med hänsyn till straffbestämmelsernas ändamål. Som framgår av kommande avsnitt är de gärningar som är aktuella att kriminalisera sådana att de kan skada de intressen som kriminaliseringen syftar till att skydda, och enligt de flesta av bestämmelserna föreslås kravet avse allvarlig skada. De närmare intresseavvägningar som ligger bakom respektive bestämmelse redovisas närmare där, men redan här bör påpekas att det bedöms möjligt att lämna förslag som är tydligt avgränsade till såväl omfattning som tillämpningsområde. Det bedöms också vara möjligt att utforma lagstiftningen så att gärningar som kan ses som försvarliga faller utanför det straffbara området. Därmed kan det säkerställas att lagstiftningen inte

träffar gärningar som exempelvis har ett journalistiskt eller opinionsbildande syfte eller syftar till att avslöja missförhållanden.

Det bedöms således finnas starka skäl för en kriminalisering av spioneriliknande gärningar som riktar sig mot uppgifter rörande känsliga förhållanden av betydelse för Sveriges utrikesrelationer. Skälen för en kriminalisering bedöms ha sådan tyngd att de väger upp de negativa effekter som den kan innebära för yttrande- och informationsfriheten.

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ger ett särskilt skydd för yttranden i vissa medier, t.ex. tryckta skrifter och radio- och tv-program. Regleringen innebär bl.a. att gärningar som begås i något medium som skyddas i dessa grundlagar är straffbara endast om de är kriminaliserade både i vanlig lag och i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen. De straffbestämmelser som föreslås i avsnitt 5.2–6 omfattar gärningar som i princip kan begås genom medier som omfattas av tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens reglering. Frågan om gärningarna ska vara straffbara även i de fallen övervägs i avsnitt 5.7. Där övervägs också frågan om det bör göras avsteg från meddelarfriheten och anskaffarfriheten, dvs. om det ska vara straffbart enligt vanlig lag att lämna uppgifter för publicering i ett medium som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen och att anskaffa uppgifter för publicering i ett sådant medium.

Utöver yttrande- och informationsfriheten berör ny strafflagstiftning på det aktuella området även skyddet enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Vidare aktualiseras skyddet enligt andra stycket samma paragraf mot betydande intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. I Europakonventionen ger artikel 8 var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Även skyddet enligt dessa bestämmelser är möjligt att begränsa genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Skyddet för förtrolig kommunikation och den personliga integriteten aktualiseras främst i förhållande till viss tvångsmedelsanvändning med koppling till straffbestämmelserna. Detta berörs närmare i avsnitt 5.8. Som *Integritetsskyddsmyndigheten* uppmärksammar kan dock även förslagen i övrigt få konsekvenser för den personliga integriteten. Ett exempel på detta är det *Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten* anför om att kriminaliseringen i praktiken kan innebära att fler upptagningar som har inhämtats enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet kommer att sparas. Även om det inte kan uteslutas torde det dock, mot bakgrund av brottslighetens natur, röra sig om en högst begränsad ökning. Också en högst begränsad ökning skulle innebära ett visst ökat intrång i enskildas personliga integritet. Som framhållits ovan ska detta dock ställas mot det starka intresset att skydda Sveriges säkerhet. I det ljuset bedöms även den nu aktuella begränsningen av skyddet för den personliga integriteten som kriminaliseringen skulle kunna innebära vara proportionerlig.

Sammanfattningsvis bedöms att lagstiftningen, som framgår av kommande avsnitt, kan utformas så att den är förenlig med

regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter.

5.2 En ny straffbestämmelse mot utlandsspioneri

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

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

Brottet ska benämnas utlandsspioneri.

Det ska inte dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med utkastets. Utredningen föreslår att avsikten med gärningen ska vara att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda. Gärningen ska enligt utredningens förslag avse en hemlig uppgift rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till någon annan stat eller mellanfolklig organisation. Det anges inte något sammanhang i vilket uppgiften ska förekomma. Inte heller föreslås något undantag från straffansvar för gärningar som med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarliga.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några invändningar mot utredningens förslag. *Svenska Journalistförbundet* och *Föreningen grävande journalister* avstyrker förslaget, främst med hänvisning till att det inte finns något behov av en nykriminalisering (se avsnitt 5.1). Flera remissinstanser har synpunkter på förslagets utformning.

Justitiekanslern anser att skyddsintresset i stället skulle kunna anges som men för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i och för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation som deltar i samarbetet. En liknande synpunkt framförs av *Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden)*, som lyfter frågan om inte skyddsintresset borde utvidgas så att även de intressen som en internationell insats ska skydda omfattas i samma grad. *Åklagarmyndigheten* menar däremot att tillämpningen av bestämmelsen underlättas genom att menbedömningen knyts till Sveriges förhållande till andra länder och mellanfolkliga organisationer snarare än det internationella samarbetet.

När det gäller kravet på att gärningen kan medföra allvarligt men anser *Malmö tingsrätt* att det bör förtydligas vad som utgör ett allvarligt men vid utlandsspioneri jämfört med kravet på men enligt spioneribestämmelsen. Enligt tingsrätten synes vidare menbedömningen vara beroende av vissa utrikespolitiska hänsynstaganden, vilket kan leda till tillämpningssvårigheter. *Justitiekanslern* anser att det bör klargöras att det är den abstrakta, och inte den konkreta, faran för ett allvarligt men som ska bedömas enligt bestämmelsen och då utifrån strikt objektiva omständigheter. Enligt *Justitiekanslern* finns det annars en risk för att i sig inte straffvärda gärningar ändå kan bli straffbara, t.ex. om en stat reagerar oproportionerligt starkt på ett uppgiftsröjande så att det rent faktiskt uppstår ett allvarligt men för Sveriges förhållande till staten. Även *Sveriges Radio AB* och *Sveriges Television AB*, som uttalar sig om motsvarande rekvisit i förslaget till ändring i tryckfrihetsförordningen, uppmärksammar att rekvisitet innebär att bedömningen blir beroende av hur röjandet påverkar eller uppfattas av någon utomstående. *Lunds universitet (juridiska fakulteten)* anser att det är angeläget att säkerställa att avslöjanden av brottsliga eller oegentliga förfaranden inte faller inom det straffbara området. Universitetet anser att ett undantag för sådana fall bör framgå av lagtexten. Enligt *Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden)*, som resonerar på liknande sätt, bör det övervägas ett explicit undantag i lagtexten för handlingar som är försvarliga.

Malmö tingsrätt anser att utredningens överväganden när det gäller rekvisitet hemlig uppgift ger begränsad ledning för rättstillämpningen och kan vålla svårigheter vid uppsåtsbedömningen. Även *Svenska Journalistförbundet* och *Föreningen grävande journalister* anser att hemlig uppgift är en mycket vid formulering. De pekar på skillnaden mot spioneribestämmelsen där det exemplifieras vilka uppgifter som inte får röjas. *Justitiekanslern* ställer sig positiv till utredningens val att avgränsa bestämmelsen till hemliga uppgifter som antingen omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen eller skulle ha omfattats av sekretess om de hade förekommit i det allmännas verksamhet. *Justitiekanslern* anser dock att det bör förtydligas hur det hypotetiska provet av om en viss uppgift skulle ha omfattats av sekretess ska göras samt vilka sekretessgrunder som är tänkbara i ett sådant fall. Enligt *Lunds universitet (juridiska fakulteten)* förutsätter rekvisitet att enskilda som står i begrepp att utnyttja sin yttrandefrihet först gör en hypotetisk sekretessprövning av de uppgifter som kan lämnas, vilket försätter den enskilde i en svår situation. *Säkerhetspolisen* menar att det bör övervägas om inte uttrycket uppgift av hemlig natur, eller något liknande, är en bättre beskrivning för de uppgifter som är tänkta att omfattas av bestämmelsen. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* anser att hemlig uppgift bör överensstämma med definitionen i säkerhetsskyddslagstiftningen och det som *Säkerhetspolisen* menar med begreppet.

Angående det sammanhang där uppgifterna förekommer påpekar *Inspektionen för strategiska produkter* och *Justitiekanslern* att det inte i lagtexten anges att uppgifterna ska härröra från sådana internationella samarbeten för fred och säkerhet som utredningens överväganden avser.

Skälen för utkastets förslag

Straffbestämmelsen bör ta sin utgångspunkt i spioneribestämmelsen

Som framgår av avsnitt 5.1 görs bedömningen att det behövs ett starkare straffrättsligt skydd mot spioneriliknande gärningar med anknytning till känsliga uppgifter som hanteras inom ramen för internationella samarbeten som Sverige deltar i. Som utredningen föreslår bör en sådan straffbestämmelse utformas med spioneribestämmelsen som förebild. Någon invändning mot detta framförs inte heller av remissinstanserna. Straffansvar enligt den nya straffbestämmelsen bör komma i fråga endast när spioneribestämmelsen inte är tillämplig på förfarandet. Det bör framgå av bestämmelsen. Det nya brottet bör benämnas utlandsspioneri.

Skyddsintresset bör avse Sveriges utrikesrelationer

Straffbestämmelsen motiveras av det svenska behovet av att samarbeta med andra länder och grundar sig ytterst på ett intresse av att värna Sveriges säkerhet. Enligt utredningen är det mest ändamålsenliga skyddsintresset för en sådan reglering Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation.

Utredningens förslag att knyta menbedömningen till Sveriges förhållande till en annan stat eller mellanfolklig organisation sätter Sveriges nationella intressen i förgrunden, något som *Åklagarmyndigheten* framhåller som positivt. En sådan reglering överensstämmer även med nuvarande systematik beträffande brotten mot Sveriges säkerhet och stämmer väl med hur Norge, Finland och Danmark valt att skydda uppgifter av detta slag. En menbedömning som knyter an till det internationella samarbete som Sverige deltar i, på det sätt som *Justitiekanslern* och *Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden)* föreslår, sätter inte Sveriges intressen i fokus på samma sätt och svarar därför sämre mot syftena bakom bestämmelsen. Med ett skyddsintresse som anknyter till Sveriges utrikesrelationer blir vidare tröskeln för vad som ska utgöra en straffbar handling sannolikt högre, eftersom en skada för samarbetet inte i alla situationer behöver innebära en skada för Sveriges förhållande till en annan stat eller mellanfolklig organisation. Det är rimligt att inte sätta kravet för straffbarhet alltför lågt.

Sammanfattningsvis är det lämpligt att skyddsintresset, som utredningen föreslår, ska vara Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation. För att det straffbara området inte ska bli för vidsträckt, och inte heller träffa gärningar som inte omfattas av utredningens överväganden, bör bestämmelsen emellertid i ett annat avseende knyta an till den internationella samarbetskontexten. Överväganden i den frågan görs nedan under rubriken En begränsning till det sammanhang i vilket uppgiften förekommer.

Den brottsliga gärningen bör vara samma som i spioneribrottet

Som redan angetts bör den nya straffbestämmelsen utformas med spioneribestämmelsen som förebild. Den straffbara gärningen bör på samma sätt som i den bestämmelsen omfatta förfaranden som innebär att obehörigen anskaffa, befordra, lämna eller röja en sådan uppgift som avses i straffbestämmelsen. Vidare bör den omfatta att obehörigen framställa

eller ta befattning med en skrift, en teckning eller något annat föremål som innefattar en sådan uppgift.

Krav på avsiktsuppsåt att gå främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda

Det nya brottet bör vara uppsåtligt. I likhet med vad som gäller för spioneri bör, som utredningen föreslår, straffansvar dessutom endast komma i fråga när förfarandet har skett med ett visst avsiktsuppsåt (direkt uppsåt). På samma sätt som i spioneribestämmelsen, i den lydelse som föreslås i avsnitt 4, bör det straffbara området avgränsas till att omfatta fall där gärningsmannens avsikt varit att gå en främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda.

Krav på allvarligt men för Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation

För att uppnå en ändamålsenlig och effektiv straffbestämmelse som samtidigt är tydlig och väl avgränsad bör det straffbara området förbehållas gärningar som på ett påtagligt sätt kan inverka negativt på Sveriges utrikesrelationer. Utredningen föreslår att en förutsättning för straffansvar ska vara att ett röjande av den aktuella uppgiften för en främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för det skyddade intresset, dvs. Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation.

Flera remissinstanser har synpunkter på denna utformning av menrekvisitet och menar att rekvisitet riskerar att träffa gärningar som inte är av den karaktären att de förtjänar att straffas. Det anförs exempelvis att rekvisitet skulle kunna innebära att straffansvar uppkommer i det fallet att en annan stat skulle reagera oproportionerligt starkt på ett uppgiftsröjande. *Justitiekanslern* ser en risk för detta och anser därför att det bör förtydligas att den omständigheten att ett allvarligt men faktiskt uppkommer inte nödvändigtvis innebär att gärningen är straffbar. Enligt *Justitiekanslern* kan detta ske genom att ordet "kan" i lagtexten byts ut mot uttrycket "är ägnad att" eller något liknande uttryck.

Det är viktigt att säkerställa att gärningar som innebär risk för skada till följd av oproportionerligt starka reaktioner från t.ex. en annan stat faller utanför det straffbara området. Både rekvisitet kan och rekvisitet är ägnat att ger emellertid uttryck för att det för straffansvar endast förutsätts en abstrakt fara (se t.ex. Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., s. 100 f.). För straffansvar krävs det således inte att gärningen ska leda till en konkret fara för att Sveriges utrikesförhållanden skadas, utan bedömningen enligt dessa rekvisit tar sikte på om gärningen generellt eller typiskt sett kan innebära ett men av det slag som anges i bestämmelsen. Den omständigheten att ett allvarligt men faktiskt har uppkommit behöver därmed inte innebära att gärningen är straffbar. Genom avgränsningen till typiska effekter av ett uppgiftsröjande, undantas nämligen uppgiftsröjande som en annan stat rimligen ska kunna tåla och som därför inte bör omfattas av straffansvar (jfr prop. 2016/17:222 s. 39 f. angående rekvisitet ägnat att). Det av utredningen föreslagna rekvisitet bedöms därför lika väl som *Justitiekanslerns* förslag åstadkomma en i detta avseende rimlig

avgränsning. Eftersom bestämmelsen om spioneri har samma lagtekniska utformning som utredningens förslag bör utredningens förslag väljas.

I ett annat avseende kan menrekvisitet emellertid leda till ett för vidsträckt straffansvar. Som bl.a. *Lunds universitet (juridiska fakulteten)* och *Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden)* påpekar, riskerar det nämligen att träffa försvarliga avslöjanden av t.ex. brottsliga eller oegentliga förfaranden. För att säkerställa att det uppnås en tillräcklig avgränsning mot avslöjanden som inte bör hamna inom det straffbara området bör det därför, som framgår nedan under rubriken Ett uttryckligt undantag för försvarliga gärningar, införas ett undantag som säkerställer att straffansvaret inte träffar förfaranden med uppgifter som i och för sig kan vara känsliga men som det ändå finns starka skäl att föra vidare.

Som *Justitiekanslern* förordar bör menrekvisitet tillämpas restriktivt. Straffansvar bör förbehållas gärningar som på ett påtagligt sätt kan inverka negativt på Sveriges förhållande, dvs. Sveriges förbindelse på nationell nivå, till en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Det är därför lämpligt att, som utredningen föreslår, kräva att det men som gärningen ska kunna medföra är allvarligt. Därigenom signaleras att det ska röra sig om uppgifter av sådan betydelse att ett röjande kan få allvarliga konsekvenser för förhållandet till den andra staten eller den mellanfolkliga organisationen. Det bör röra sig som sådant som att röjandet kan leda till ett långvarigt avbrott i Sveriges mellanstatliga förbindelser eller till att Sverige stängs ute från fortsatt samarbete eller inte längre får delta i utbytet av hemlig information. Däremot bör det för straffansvar enligt bestämmelsen om utlandsspioneri ställas högre krav än att gärningen, så som exempelvis uttrycks i 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, ska störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser. Som framgår av avsnitt 5.6 bör det som ett komplement införas en bestämmelse med ett lägre ställt krav i detta avseende. Den bestämmelsen bör dock ges ett på andra sätt snävare tillämpningsområde.

En begränsning till hemliga uppgifter

Den nya straffbestämmelsen är avsedd att förstärka skyddet för känsliga uppgifter som förekommer inom ramen för internationella samarbeten. De uppgifter som det finns anledning att låta straffbestämmelsen skydda är uppgifter som är avsedda att hållas hemliga. Uppgifter av det här slaget omfattas i många fall inte av offentlighets- och sekretesslagen, eftersom de inte förekommer i det allmännas verksamhet. Utredningen föreslår därför ett rekvisit, hemlig uppgift, som ska avse dels uppgifter som faktiskt omfattas av offentlighets- och sekretesslagen, dels uppgifter som enligt ett hypotetiskt prov hade kunnat omfattas av offentlighets- och sekretesslagen om de hade förekommit i det allmännas verksamhet. Flera remissinstanser, bl.a. *Justitiekanslern*, *Lunds universitet (juridiska fakulteten)*, *Svenska Journalistförbundet* och *Föreningen grävande journalister*, har dock synpunkter på rekvisitet. En huvudinvändning är att det är oklart hur det hypotetiska provet som ingår i rekvisitet ska göras, vilket sin tur kan innebära en risk för oförutsebarhet och rättsosäkerhet i tillämpningen.

Det står klart att det straffrättsliga skyddet skulle bli otillräckligt om bestämmelsen skulle avgränsas till att endast avse uppgifter som omfattas

av offentlighets- och sekretesslagen. Därför är det motiverat att, som utredningen föreslår, låta bestämmelsen omfatta fler uppgifter än så.

Den internationella kontexten innebär att det inte framstår som helt tillfredsställande att använda ett hypotetiskt prov för att avgöra om en uppgift träffas av rekvisitet. Ett hypotetiskt prov förekommer visserligen redan i 19 kap. brottsbalken, vid tillämpningen av bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift (7 §) och dess rekvisit att uppgiften ska röra något förhållande av hemlig natur. För att uppgiften ska röra något förhållande av hemlig natur krävs inte att uppgiften faktiskt har hanterats i en verksamhet som omfattas av offentlighets- och sekretesslagen eller att den som vidarebefordrar uppgiften lyder under tystnadsplikt, så länge uppgiften skulle ha omfattats av en sekretessbestämmelse om den förekommit i det allmänna verksamheten (se prop. 2013/14:51, s. 22 f.). Ett liknande hypotetiskt prov i den internationella kontexten det här är fråga om skulle dock innebära en risk för att uppgifter som förtjänar skydd faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Det hypotetiska provet som utredningen föreslår innebär inte att det ska göras hypotetiska antaganden om några andra materiella förutsättningar för den svenska sekretessbestämmelsens tillämplighet än att uppgiften förekommit i det allmänna verksamheten. När det t.ex. gäller bestämmelsen om försvarssekretess i 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen skulle man därmed inte kunna bortse från kravet på att uppgiften rör verksamhet för att försvara Sverige. Som *Justitiekanslern* är inne på torde alltså ingen av de sekretessgrunder som kräver direkt koppling till en viss svensk verksamhet eller som förutsätter en viss koppling till Sverige kunna bli aktuell vid ett hypotetiskt prov. En ytterligare invändning mot det hypotetiska provet är att en tillämpning av detta i vissa fall tvärtom riskerar att träffa för brett, så att straffansvaret kommer att omfatta gärningar med anknytning till uppgifter som inte ses som hemliga i det sammanhang där de förekommer.

Genom att frikoppla rekvisitet från hypotetiska prövningar kan det åstadkommas större tydlighet och förutsebarhet, vilket flera remissinstanser efterfrågar. Utöver uppgifter som omfattas av offentlighets- och sekretesslagen, bör bestämmelsen träffa uppgifter som behandlas som hemliga inom ramen för Sveriges internationella samarbeten och relativt enkelt kan konstateras vara hemliga i det enskilda fallet, t.ex. genom hemligstämpling, en order till underlydande eller ett anslag om förbud för obehöriga att vinna tillträde. I undantagsfall kan vissa uppgifter vara sådana att det i och för sig utan närmare framhållande av det framgår att uppgifterna är hemliga, t.ex. uppgifter om militära positioner under en väpnad insats. Det sagda är i linje med vad som har uttalats om rekvisitet förhållande av hemlig natur (prop. 2013/14:51 s. 21 f.). Eftersom rekvisitet inte ska vara identiskt bör dock ett annat uttryck väljas, lämpligen det av utredningen föreslagna hemliga uppgift. Innebörden behandlas närmare i författningskommentaren.

I linje med det ovan sagda, föreslås att bestämmelsen, genom rekvisitet hemlig uppgift, avgränsas till att omfatta dels uppgifter som är hemliga enligt lag eller annan författning, dels uppgifter som behandlas som hemliga inom ramen för Sveriges internationella samarbeten men inte nödvändigtvis omfattas av t.ex. offentlighets- och sekretesslagen. Det bedöms inte finnas anledning att, som i spioneribestämmelsen, särskilt

ange att bestämmelsen omfattar uppgifter vare sig de är riktiga eller inte. Även osanna uppgifter omfattas visserligen, eftersom det inte görs någon begränsning till uppgifter som är korrekta. Till följd av begränsningen till hemliga uppgifter, som saknas i spioneribestämmelsen, torde det dock i praktiken bli sällsynt med straffansvar för befattning med oriktiga uppgifter.

En begränsning till det sammanhang i vilket uppgiften förekommer

Utredningens förslag innebär, som *Inspektionen för strategiska produkter* och *Justitiekanslern* uppmärksammar, inte någon avgränsning till det sammanhang i vilket uppgiften förekommer. Utan en sådan avgränsning finns en risk för att straffbestämmelsen kan komma att omfatta uppgifter hänförliga till inhemskt informationsutbyte eller rent inrikespolitiska förhållanden. I syfte att åstadkomma större tydlighet och förutsebarhet i tillämpningen och även säkerställa att rekvisitet inte träffar sådana uppgifter, bör rekvisitet knytas an till den internationella samarbetskontexten. Detta görs lämpligen genom att det i lagtexten uppställs ett krav på att uppgiften förekommer antingen inom ramen för ett samarbete med annan stat eller en mellanfolklig organisation eller i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem.

Med mellanfolkliga organisationer bör avses detsamma som i 2 kap. 7 a § brottsbalken, dvs. självständiga rättssubjekt enligt folkkrätten. Dessa organisationer är i allmänhet sammanslutningar av stater, t.ex. FN, EU, Nato och OSSE. För att Sverige ska anses delta i ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation bör det krävas att deltagandet grundar sig på ett beslut som fattats av riksdagen, regeringen eller en myndighet med stöd av lag.

De samarbeten som främst torde komma att omfattas är, mot bakgrund av de krav som uppställs på uppgiftens art och den menbedömning som ska göras, freds- och säkerhetsfrämjande samarbeten av olika slag. Det kan t.ex. handla om civila och militära freds- och säkerhetsfrämjande insatser inom ramen för FN, EU, Nato och OSSE. Även militära övningar, rättsliga samarbeten, polissamarbeten och underrättelsesamarbeten är samarbeten där det kan förekomma uppgifter av ett sådant slag att ett uppenbarande av uppgiften kan medföra allvarligt men för Sveriges utrikesrelationer. Internationella samarbeten av en helt annan karaktär än freds- och säkerhetsfrämjande kan normalt sett inte väntas falla under bestämmelsen.

Ett uttryckligt undantag för försvarliga gärningar

Som nämnts framhåller vissa remissinstanser, bl.a. *Lunds universitet (juridiska fakulteten)* och *Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden)*, att bestämmelsen enligt utredningens förslag riskerar att träffa försvarliga avslöjanden av brottsliga eller oegentliga förfaranden. Inte minst av hänsyn till yttrande- och informationsfriheten är det angeläget att säkerställa att straffansvaret inte kommer att omfatta ett uppenbarande av eller andra förfaranden med uppgifter som i och för sig kan vara känsliga men som det ändå finns starka skäl att föra vidare, i synnerhet uppgifter som innebär att brottsliga eller oegentliga förfaranden avslöjas. För att en balans ska åstadkommas mellan skyddet för Sveriges utrikesrelationer och grundläggande fri- och rättigheter, samt för att

tillgodose de krav på proportionalitet som gäller vid inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter, måste det finnas utrymme att inte döma till ansvar i det enskilda fallet om det finns ett tillräckligt starkt motstående intresse som motiverar rökandet.

I förhållande till den nu diskuterade straffbestämmelsen bedöms redan kravet på avsiktssuppsåt, som avgränsar straffansvaret till gärningar som begås i syfte att gå en främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda, innebära att försvarliga gärningar av det slag som har beskrivits normalt faller utanför det straffbara området. En gärning som begås i syfte att gynna t.ex. en främmande makt kan nämligen i de flesta fall svårigen ses som försvarlig, även om ett ytterligare syfte med gärningen skulle vara att slå larm om missförhållanden. De framstår därför som utgångspunkt inte som problematiskt att kräva att den som uppmärksammar missförhållandena gör det under former som inte innebär att han eller hon samtidigt går en främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda. Med detta sagt kan det dock inte uteslutas att det undantagsvis skulle kunna förekomma försvarliga gärningar som begås dels i syfte att gynna en främmande makt eller liknande sammanslutning, dels i syfte att avslöja missförhållanden. Det skulle exempelvis kunna handla om att någon, som är medborgare i en stat som präglas av liknande värderingar som Sverige, till sin stats regering röjer hemligstämplade uppgifter om oegentligheter begångna under en svenskledd militär insats inom ramen för ett internationellt samarbete på ett sätt som riskerar att skada Sveriges förhållande till de länder som deltar i insatsen. Även om gärningen syftat till att gynna den stat som får del av uppgifterna skulle gärningen ändå kunna anses försvarlig då syftet även varit att slå larm om oegentligheter som förekommit under insatsen. I de straffbestämmelser som föreslås anknyta till det nya brottet, t.ex. bestämmelserna om obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift, finns det heller inget krav på avsiktssuppsåt. I förhållande till dessa bestämmelser finns det således ett än mer påtagligt behov av ett uttryckligt undantag för försvarliga gärningar (se avsnitt 5.4 och 5.6).

Eftersom det alltså kan finnas situationer där den som t.ex. röjer uppgiften kan anses ha haft ett berättigat intresse av att göra detta, bör det införas ett undantag från straffansvar för gärningar som med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarliga. Avgränsningar av detta slag är väl etablerade i straffrätten (jfr t.ex. bestämmelserna om kränkande fotografering i 4 kap. 6 a § och förtal i 5 kap. 1 § brottsbalken). Prövningen av om gärningen är försvarlig bör göras utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Yttrande- och informationsfrihetsintresset bör då vägas mot intresset av att skydda Sveriges utrikesrelationer genom att trygga de känsliga uppgifter som angår Sveriges internationella samarbeten. Det bör vara av särskild betydelse om gärningen har haft ett journalistiskt eller opinionsbildande syfte. Det bör också kunna beaktas om intentionen annars varit att avslöja övergrepp mot enskilda eller andra oegentligheter, såsom missförhållanden eller brott i olika typer av verksamheter. Även andra skäl bör kunna innebära att det finns ett tydligt allmänintresse av att uppgiften röjs. Exempelvis bör det kunna beaktas om gärningen har varit motiverad av vetenskapliga skäl.

5.3 Gradindelning och straffskalor

Utkastets förslag: Det nya brottet delas in i två grader, utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri.

Straffet för utlandsspioneri ska vara fängelse i högst fyra år.

Straffet för grovt utlandsspioneri ska vara fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde något förhållande av stor betydelse eller om gärningmannen röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne.

Utredningens förslag överensstämmer med utkastets.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt i frågan om gradindelning och straffskalor.

Skälen för utkastets förslag

En uppdelad straffskala för utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri

Som angetts syftar den föreslagna straffbestämmelsen om utlandsspioneri i första hand till att åstadkomma ett skydd för Sveriges förhållande till andra stater och mellanfolkliga organisationer. Straffbestämmelsen motiveras dock ytterst 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 Sverige. Skyddsintresset väger tungt vid en jämförelse med andra skyddsintressen. Straffbestämmelsens avgränsning innebär vidare att endast gärningar som kan leda till en viss kvalificerad skada på skyddsintresset omfattas av straffansvar. De gärningar som är avsedda att träffas av straffbestämmelsen kan alltså i grunden sägas vara av allvarligt slag.

Straffbestämmelsens utformning innebär att den kan omfatta gärningar av skilda slag och olika grad av svårhet. I sina värsta former kan brottsligheten leda till mycket svåra konsekvenser för Sveriges utrikesrelationer. Ett uppenbarande av en hemlig uppgift kan också riskera människoliv och orsaka stor förstörelse. Det kan vidare leda till att hela eller delar av en internationell fredsinsats inte alls kan genomföras eller inte kan genomföras som planerat. Som utredningen anför bör straffskalan vara förhållandevis sträng för att spegla att det finns anledning att se allvarligt på gärningarna. Vidare bör straffskalan ha en tillräcklig spännvidd för att medge en nyanserad och differentierad straffmätning och innebära att ett straff som motsvarar brottets svårhet kan dömas ut. Enligt utredningen bör straffskalan sträcka sig till fängelse i högst åtta år. Utredningen, som anser att brottet bör vara gradindelad, föreslår att straffskalan för brott av normalgraden ska vara fängelse i högst fyra år. För det grova brottet föreslås ett minimistraff om två år. Med beaktande av de svåra konsekvenser vissa gärningar kan leda till instämmer i att ett maximistraff om åtta års fängelse framstår som väl avvägt för att möjliggöra en differentierad straffmätning och ge utrymme att döma ut en proportionerlig påföljd även i de allvarligaste fallen. Med hänsyn till att straffvärdet kan variera avsevärt instämmer även i utredningens

bedömning att brottet bör gradindelas genom att det även införs ett grovt brott.

När det gäller den föreslagna straffskalan för brott av normalgraden, fängelse i högst fyra år, konstateras att straffskalan då skulle vara densamma som för t.ex. grov obehörig befattning med hemlig uppgift, vilket bedöms som rimligt med hänsyn till brottets allvar. Minimistrafvet för det grova brottet bör som utredningen föreslår bestämmas till två och maximistrafvet, som framgått, till åtta års fängelse. Det föreslagna minimistrafvet innebär en överlappning på två år mellan minimistrafvet för det grova brottet och maximistrafvet för brott av normalgraden. Det kan visserligen diskuteras om en så stor överlappning i straffskalorna är önskvärd eftersom det i praktiken skulle kunna innebära att stora delar av straffskalan för brott av normalgraden sällan kommer till användning (jfr prop. 2015/16:111 Synnerligen grova narkotikabrott, s. 32). Motsvarande överlappning i straffskalorna mellan brott av normalgraden och grova brott gäller dock för t.ex. spioneri. Något hinder mot att utforma straffskalorna i enlighet med utredningens förslag finns därför inte.

Kvalifikationsgrunderna för grovt utlandsspioneri

Vid bedömningen av om ett brott ska anses som grovt bör det särskilt beaktas vilka konsekvenser gärningen kan ge upphov till. Uppgifternas art är också av särskild betydelse. Även i detta avseende bör straffbestämmelsen utformas med spioneribestämmelsen som förebild. De omständigheter som enligt 19 kap. 6 § brottsbalken särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett spioneri är grovt bör därför även beaktas vid bedömningen av rubriceringen av ett utlandsspioneri, dvs. om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde något förhållande av stor betydelse eller om gärningsmannen röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne.

5.4 En kriminalisering av gärningar utan avsiktsuppsåt eller av grov oaktsamhet

Utkastets förslag: Straffbestämmelserna om obehörig och grov obehörig befattning med hemlig uppgift utvidgas så att de även omfattar en gärning som uppfyller de objektiva rekvisiten för utlandsspioneri men som sker utan syfte att gå en främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda.

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

Det ska inte dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med utkastets. Utredningen föreslår inte något undantag från straffansvar för gärningar som med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarliga. Utredningens förslag innebär vidare att utvidgningen av straffansvaret för vårdslöshet med hemlig uppgift sker utan ändring i lagtexten.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några invändningar mot utredningens förslag. *Svenska Journalistförbundet* och *Föreningen grävande journalister* avstyrker förslagen, främst mot bakgrund av att de inte anser att det finns något behov av en nykriminalisering.

Skälen för utkastets förslag

Obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri

För obehörig befattning med hemlig uppgift döms enligt 19 kap. 7 § brottsbalken den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, begår en gärning som avses i spioneribestämmelsen, om uppgiften rör något förhållande av hemlig natur. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. Brotten spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift skiljer alltså sig åt i subjektivt hänseende och när det gäller uppgifternas art. Straffansvar för obehörig befattning med hemlig uppgift förutsätter inte att gärningsmannens syfte har varit att gå främmande makt tillhanda. Däremot krävs att uppgiften – utöver att uppfylla menrekvisitet i spioneribestämmelsen – rör ett förhållande av hemlig natur. Som en följd av den föreslagna ändringen i spioneribestämmelsen föreslås i avsnitt 4 att bestämmelsen ska ta sikte på den som begår gärningen utan syfte att gå främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda.

Om brottet är grovt ska dömas för grov obehörig befattning med hemlig uppgift och straffskalan är då fängelse i högst fyra år (19 kap. 8 § brottsbalken). Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av en främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om gärningsmannen røjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne. Enligt förslaget i avsnitt 4 ska kvalifikationsgrunderna för grovt brott ändras så att det hänvisas inte bara till främmande makt utan även till liknande sammanslutning.

Enligt utkastets förslag ska straffansvar för utlandsspioneri förutsätta ett avsiktssuppsåt att gå en främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda. Även gärningar som sker utan sådant uppsåt är emellertid klandervärda och bör omfattas av det straffbara området. Som utredningen anför är det således 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 liknande sammanslutning tillhanda straffas som obehörig befattning med hemlig uppgift.

Som redogörs för i avsnitt 5.2, och som även flera remissinstanser framhåller, är det angeläget att säkerställa att uppenbarande av uppgifter som t.ex. innebär att brottsliga eller oegentliga förfaranden avslöjas inte faller inom det straffbara området. I förhållande till förslaget om utlandsspioneri bedöms kravet på avsiktssuppsåt som regel innebära att försvarliga gärningar faller utanför det straffbara området. Då det dock inte kan uteslutas att gärningar som syftar till att gå en främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda i undantagsfall kan anses försvarliga, föreslås ett undantag för försvarliga gärningar i den bestämmelsen. När det

gäller den nu aktuella förslaget, som saknar krav på avsiktssuppsåt, finns det som redan angetts ett än mer påtagligt behov av ett uttryckligt undantag för försvarliga gärningar. Ett sådant undantag bör utformas på samma sätt som i den föreslagna utlandsspioneribestämmelsen.

Förslaget innebär att obehörig befattning med hemlig uppgift kommer att kunna ha sin grund i två brott med olika straffskalor. Att spioneri har ett högre straffmaximum (fängelse i sex år) än vad utlandsspioneri föreslås få (fängelse i fyra år) bedöms dock inte hindra att samma straffskala används för de gärningar det nu är fråga om. Även när obehörig befattning med hemlig uppgift har sin grund i utlandsspioneri bedöms det kunna förekomma så kvalificerade gärningar att det bör vara möjligt att döma till fängelse i upp till två år. Inte heller straffskalan för grov obehörig befattning med hemlig uppgift, som motsvarar den föreslagna straffskalan för utlandsspioneri av normalgraden, bedöms vara för sträng.

Vårdslöshet med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri

Enligt 19 kap. 9 § brottsbalken kan den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift dömas för vårdslöshet med hemlig uppgift. Straffskalan är böter eller fängelse i högst ett år eller, om Sverige var i krig, böter eller fängelse i högst två år. För straffansvar krävs alltså att de objektiva rekvisiten för brottet obehörig befattning med hemlig uppgift är uppfyllda. I subjektivt hänseende är det dock tillräckligt att gärningsmannen varit grovt oaktsam. Vårdslöshet med hemlig uppgift kan exempelvis bestå i att någon förvarar en handling som innehåller en hemlig uppgift så ovarsamt att en obehörig person får del av innehållet. Kravet på grov oaktsamhet gäller dock med hänsyn till samtliga objektiva brottsrekvisit, dvs. även med avseende på de egenskaper hos uppgiften som gör att den faller under straffbestämmelsens tillämpningsområde. Ytterligare en skillnad i förhållande till vad som gäller vid obehörig befattning med hemlig uppgift är att straffansvar för vårdslöshet med hemlig uppgift är begränsat till befordran, lämnande eller röjande av en uppgift; anskaffande omfattas alltså inte.

Även grovt oaktsamma gärningar bör behandlas på samma sätt som när det gäller spioneri. Det bör således införas ett straffansvar för vårdslöshet med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri. Ett undantag för försvarliga gärningar bör gälla på samma sätt som för utlandsspioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift.

Bestämmelsen tar sikte på gärningar med anknytning till sådana uppgifter som avses i bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift. Den bestämmelsen kommer i och med det föreslagna tillägget om gärningar med grund i utlandsspioneri att hänföra sig till två olika slags uppgifter. Detta, och den omständigheten att försvarlighetsundantaget bara ska gälla för gärningar som anknyter till utlandsspioneri, innebär att utlandsspionerifallet av vårdslöshet med hemlig uppgift bör regleras i ett eget stycke.

När paragrafen ändras finns det anledning att samtidigt förenkla den nuvarande brottskonstruktionen genom att ta bort den hänvisning i två led som följer av att bestämmelsen hänvisar till bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift, vilken i sin tur hänvisar vidare till

spioneribrottet och – med det förslag som nu läggs – utlandsspioneribrottet. Bestämmelsen bör i stället hänvisa till de uppgifter som avses i bestämmelserna om spioneri respektive utlandsspioneri och återge övriga rekvisit i bestämmelsen om obehörig befattning med hemliga uppgift. Bestämmelsens första stycke bör därför avse den som av grov oaktsamhet obehörigen befördrar, lämnar eller röjer en uppgift som avses i spioneribestämmelsen, om uppgiften rör något förhållande av hemlig natur. Ett andra stycke bör avse den som av grov oaktsamhet obehörigen befördrar, lämnar eller röjer en uppgift som avses i bestämmelsen om utlandsspioneri. Vidare bör i ett tredje stycke anges att det inte ska dömas till ansvar enligt andra stycket om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

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

Utkastets förslag: Straffansvar för försök, förberedelse och stämpling ska gälla för utlandsspioneri och anknytande brottslighet i samma utsträckning som för spioneri. Detsamma ska gälla underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott – även beträffande oaktsamma gärningar – och oaktsam medverkan till brott.

Utkastets bedömning: Grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri omfattas av motsvarande straffansvar utan att det krävs någon lagändring. Detsamma gäller försök eller förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift av normalgraden.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med utkastets.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt om förslaget eller bedömningen.

Skälen för utkastets förslag: I 19 kap. 14 § första stycket brottsbalken regleras i vilka fall det är straffbart att göra sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till brott enligt 19 kap. brottsbalken.

I 19 kap. 14 § andra stycket brottsbalken föreskrivs att den som underlåter att avslöja eller förhindra vissa brott enligt 19 kap. brottsbalken ska dömas till ansvar enligt vad som sägs i 23 kap. brottsbalken. Detsamma gäller även om han eller hon inte insett men borde ha insett att brottet var förestående eller pågick.

Av 19 kap. 15 § brottsbalken följer att straffansvar även kan komma i fråga 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 något av vissa angivna brott i 19 kap. brottsbalken var ”å färde”. I ett sådant fall ska dömas för medhjälp till brottet. Det handlar här om s.k. oaktsam medverkan.

Spioneri, grovt spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift hör till de brott som omfattas av de ovannämnda bestämmelserna. När det gäller försök och förberedelse till brott omfattas även obehörig befattning med hemlig uppgift som är av normalgraden. Som utredningen

föreslår är det rimligt och lämpligt att nämnda bestämmelser även görs tillämpliga på utlandsspioneri och viss anknytande brottslighet i samma utsträckning som vid andra jämförbara brott i 19 kap. brottsbalken. 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. Ingen av remissinstanserna har heller någon invändning mot en sådan ordning.

Sammantaget finns det skäl för att låta det straffbara området omfatta även försök, förberedelse och stämpling till utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri. Detsamma gäller oaktsam medverkan till och underlåtenhet att avslöja och förhindra sådana brott, inbegripet oaktsam underlåtenhet. När det gäller försök och förberedelse bör dessutom obehörig befattning med hemlig uppgift som är av normalgraden omfattas. Tillägg i lagtexten krävs när det gäller utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri. I övrigt kommer utvidgningen av straffansvaret att gälla utan lagändring. Bestämmelserna om försök, förberedelse, stämpling, oaktsam medverkan och underlåtenhet att avslöja och förhindra brott, liksom oaktsam underlåtenhet, innehåller redan hänvisningar till grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Försök och förberedelse till obehörigbefattning med hemlig uppgift är också redan kriminaliserat.

Det finns också anledning att modernisera 19 kap. 15 § brottsbalken genom att byta ut skrivningen om att ett brott är å färde. Som i 19 kap. 14 § bör detta uttryckas som brottet var förestående eller pågick.

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

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

Det ska inte dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

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

Straffet ska vara böter eller fängelse i högst ett år. Straffet för en gärning som begås av oaktsamhet ska vara böter. Brottet ska benämnas röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete.

Utkastets bedömning: Utredningens förslag om att utöka straffansvaret för brott mot tystnadsplikt till att omfatta den som röjer en uppgift av hemlig natur i ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i bör inte genomföras.

Utredningens förslag överensstämmer inte med utkastets. Utredningen föreslår att bestämmelsen i 20 kap. 3 § brottsbalken om brott mot tystnadsplikt görs tillämplig på den som röjer en uppgift av hemlig natur i ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några invändningar mot utredningens förslag. *Åklagarmyndigheten* anser att en utvidgning av bestämmelsen är nödvändig för att tillgodose behovet av en ändamålsenlig och effektiv reglering för att skydda hemliga uppgifter som hanteras inom ramen för internationella samarbeten.

Föreningen grävande journalister avstyrker förslaget med hänvisning till att förändringen inte behövs.

Flera remissinstanser uppmärksammar förhållandet att brottsbeskrivningen inte knyter an till regler om tystnadsplikt enligt annan författning. *Lunds universitet (juridiska fakulteten)* anser att förslaget därigenom bryter systematiken i den nuvarande regleringen. En bestämmelse bör enligt universitetet införas i annan lag, i offentlighets- och sekretesslagen för offentligt anställda, om brottet ska omfatta också utländsk sekretess. Det bör enligt *Stockholms tingsrätt* tydligt framgå av lagtexten om brottet ska omfatta uppgifter som är sekretessbelagda i ett annat land men inte enligt svensk rätt. *Justitiekanslern*, som avstyrker förslaget, anser å sin sida att det är orimligt och skulle kunna ge ett stötande resultat om även ett åsidosättande av en sekretessbestämmelse i tjänstgöringslandet ska kunna utgöra brott mot tystnadsplikt. *Hovrätten för Västra Sverige* påpekar att lagtexten synes kunna gälla en helt utomstående person som kommer över och sedan röjer en uppgift av hemlig natur, samtidigt som det av motiveringen framgår att straffansvaret avser personer som utövar tjänst eller uppdrag vid vissa internationella samarbeten. En liknande synpunkt framförs av *Justitiekanslern* som konstaterar att lagtexten inte innehåller någon uppgift om att endast personer som lyder under en plikt att hemlighålla uppgifterna ska straffas, något som får förutsättas vara avsikten. *Justitiekanslern* invänder vidare mot utredningens påstående om att det utvidgade straffansvaret avser allvarlig brottslighet mot ett skyddsintresse av stor betydelse. Enligt *Justitiekanslern* kan det beroende på sekretessens föremål variera mycket hur allvarligt ett röjande av hemliga uppgifter är.

Bland andra *Totalförsvarets forskningsinstitut* och *Justitiekanslern* saknar en klar definition av vad som utgör ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Avgränsningen framstår enligt institutet som otydlig inte minst i den forskningskontext som dess personal verkar i. Institutet anser även att rekvisitet uppgift av hemlig natur behöver förtydligas ytterligare.

Flera remissinstanser påpekar att förhållandet till bl.a. den föreslagna bestämmelsen om utlandsspioneri är oklart. *Stockholms tingsrätt* och *Försvarsunderrättelsesdomstolen* anser att det i lagtexten bör förtydligas att bestämmelsen är subsidiär i förhållande till vissa andra brott.

Skälen för utkastets förslag och bedömning

Behov av en kriminalisering med lägre krav på men

Som närmare utvecklas i avsnitt 5.1 bygger internationella freds- och säkerhetsfrämjande samarbeten i hög grad på förtroende och på att uppgifter som behandlas som hemliga inom ramen för samarbetena kan skyddas av de samverkande länderna. Eftersom Sveriges säkerhet indirekt är beroende av säkerheten i andra länder och av ett internationellt samarbete som är framgångsrikt och effektivt, är det angeläget att det i nationell strafflagstiftning finns ett tillräckligt skydd för sådana uppgifter. Det föreslagna brottet utlandsspioneri förutsätter att ett röjande av hemliga uppgifter kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Som utredningen konstaterar kan dock ett röjande av uppgifter som det här är fråga om vara klandervärt och straffvärt utan att det för den sakens skull kan medföra allvarligt men för Sveriges utrikesrelationer. Det är otillfredsställande att ett röjande av hemliga uppgifter som inte når upp till kravet på allvarligt men för Sveriges mellanfolkliga relationer inte ska föranleda straffansvar. För att säkerställa att sådana straffvärda gärningar inte är straffria behövs ett straffrättsligt skydd mot röjande av sådana uppgifter inom ramen för internationella samarbeten även i situationer som inte når upp till utlandsspioneribestämmelsens högt ställda krav på men.

Bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt bör inte utvidgas

För att tillgodose kravet på ändamålsenlig och effektivt skydd mot röjande av hemliga uppgifter inom ramen för internationella samarbeten även i situationer som inte når upp till kravet att kunna medföra allvarligt men för Sveriges utrikesrelationer, föreslår utredningen att straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikt 20 kap. 3 § brottsbalken utvidgas till att även omfatta den som röjer en uppgift av hemlig natur i ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Såväl oaktsamma som uppsåtliga gärningar föreslås vara straffbara. Uppgift av hemlig natur ska enligt utredningens förslag ha samma innebörd som i bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift i 19 kap. 7 § brottsbalken. Således ska röjandet kunna avse inte bara uppgifter som är hemliga enligt svensk lag eller annan författning utan även uppgifter som skulle ha varit hemliga om de förekommit i det allmännas verksamhet.

Straffansvaret för brott mot tystnadsplikt är den centrala straffrättsliga regleringen av överträdelse mot författningsreglerade tystnadsplikter och riktar sig mot var och en som har en skyldighet att hemlighålla en uppgift enligt lag eller annan författning eller enligt ett förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Med lag eller annan författning avses en av riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndighet, kommun eller regionkommun beslutad generell norm (jfr 8 kap. regeringsformen). Tystnadsplikt förutsätter således ett uttryckligt författningsstöd. Som *Lunds universitet (juridiska fakulteten)* påpekar, avviker utredningens förslaget från systematiken i den nuvarande regleringen genom att förslaget inte knyter an till bestämmelser om tystnadsplikt enligt annan författning. Det framstår som problematiskt. Remissynpunkterna pekar också på svårigheterna med att ge begreppet internationellt samarbete för fred och säkerhet en tillräckligt tydlig

innebörd, liksom på nödvändigheten i att tydligt avgränsa gärningsmannakretsen.

Sammantaget bedöms det som mindre lämpligt att utvidga straffansvaret för brott mot tystnadsplikt på det sätt utredningen föreslår. Straffansvaret bör i stället utformas med tydligare avgränsningar i vissa avseenden och utan att det anknyter till en tystnadsplikt.

Straffbestämmelsen bör ta sin utgångspunkt i den föreslagna utlandsspioneribestämmelsen

De uppgifter kriminaliseringen bör skydda är av samma slag som det föreslagna brottet utlandsspioneri tar sikte på, dvs. hemliga uppgifter som förekommer i internationella samarbeten som Sverige deltar i. Därför utformas lämpligen den nya straffbestämmelsen med den föreslagna bestämmelsen om utlandsspioneribrott som förebild, och även den bör placeras i 19 kap. brottsbalken. Straffansvar enligt den nya straffbestämmelsen bör vidare endast komma i fråga när spioneri- och utlandsspioneribestämmelserna med anknytande brott inte är tillämpliga på förfarandet. Att bestämmelsen således ska vara subsidiär till nämnda brott bör, som flera remissinstanser påpekar, framgå av lagtexten.

Krav på att röjandet kan störa Sveriges förhållande till någon annan stat eller mellanfolklig organisation

Utredningens förslag innehåller inget krav på att röjandet kan medföra skada. Som *Justitiekanslern* framhåller kan det dock variera mycket hur allvarligt ett röjande av hemliga uppgifter är. För att en straffbestämmelse om röjande av hemlig uppgift vid deltagande i ett internationellt samarbete bara ska träffa de förfaranden som framstår som straffvärda är det nödvändigt att avgränsa det straffbara området med avseende på den skada som röjandet kan ge upphov till.

Det skyddade intresset bör vara detsamma som vid utlandsspioneri, nämligen Sveriges förhållande till någon annan stat eller mellanfolklig organisation. För straffansvar bör det ställas upp ett krav på att ett uppenbarande av den aktuella uppgiften för en främmande makt eller liknande sammanslutning kan ha en viss, närmare angiven negativ inverkan på sådana utrikesrelationer.

Samtidigt som syftet med kriminaliseringen är att det, i jämförelse med utlandsspioneri, för straffansvar ska uppställas ett lägre krav på de negativa effekter som typiskt sett kan uppkomma vid ett uppenbarande av uppgiften, bör skaderekvisitet inte ges en alltför vid innebörd. Med denna utgångspunkt bedöms att det är lämpligt att kräva att röjandet ska kunna störa Sveriges förhållande till någon annan stat eller mellanfolklig organisation. Begreppen störa i den föreslagna straffbestämmelsen bör i tillämpliga delar ges samma innebörd som motsvarande rekvisit i bestämmelsen om utrikessekretess i 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. En störning i paragrafens mening kan därmed exempelvis bestå i ett avbrott i Sveriges förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller i andra olägenheter för Sveriges förhållande till staten eller organisationen, som begränsningar i Sveriges möjligheter att delta i utbytet av hemlig information. Olägenheterna behöver inte vara långvariga eller i övrigt vara av samma magnitud som

enligt rekvisitet allvarligt men i den föreslagna utlandsspioneribestämmelsen. Det bör dock normalt inte vara tillräckligt med mindre eller helt tillfälliga störningar i förhållandet eller irritationer inom t.ex. ett annat lands ledning för att bestämmelsens krav på störning ska vara uppfyllt.

På samma sätt som i den föreslagna bestämmelsen om utlandsspioneri bör straffansvaret inte vara beroende av någon faktisk störning i angivet avseende, eller ens någon konkret fara för detta i det enskilda fallet. Det bör i stället vara tillräckligt att ett uppenbarande av uppgiften typiskt sett kan leda till en störning av det angivna slaget, om uppgiften skulle uppenbaras. Det framgår av att det är tillräckligt att röjandet "kan" störa utrikesrelationerna.

Den brottsliga gärningen bör vara att röja en uppgift

Den straffbara gärningen bör omfatta förfaranden som innebär att obehörigen röja en sådan uppgift som avses i straffbestämmelsen. Uttrycksättet obehörigen röja används i bestämmelserna om spioneri och förslaget om utlandsspioneri och bör ha samma innebörd i den nu aktuella bestämmelsen.

En begränsning till hemliga uppgifter

Straffbestämmelsen är avsedd att förstärka skyddet för samma slags uppgifter som förslaget om utlandsspioneri, dvs. känsliga uppgifter som förekommer inom ramen för internationella samarbeten. Straffbestämmelsen bör således som i den föreslagna bestämmelsen om utlandsspioneri begränsas till hemliga uppgifter.

En begränsning till det sammanhang i vilket uppgiften förekommer

Som i förslaget om utlandsspioneri bör uppgiftsrekvisitet knytas an till den internationella samarbetskontexten. Utredningens förslag avser uppgifter i ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Som nämnts ovan saknas dock en enhetlig definition av ett internationellt samarbete för fred och säkerhet. I detta avseende bör bestämmelsen i stället utformas i överensstämmelse med förslaget om utlandsspioneri och avse uppgifter som förekommer i ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem.

En begränsning av personkretsen som kan begå brottet

Till skillnad mot vad som föreslås beträffande utlandsspioneri och anknytande brott, är det rimligt att avgränsa den personkrets som kan begå brottet. Det vore att föra straffansvaret alltför långt, om personer som är utomstående i förhållande till samarbetet eller organisationen i fråga skulle omfattas. Utredningens avsikt synes ha varit att begränsa straffansvaret till röjande av uppgifter som begås i utövande av tjänst eller uppdrag vid ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i, även om detta inte anges uttryckligen i lagförslaget. En liknande avgränsning verkar även t.ex. *Hovrätten för Västra Sverige* vara inne på. Det är lämpligt att straffansvaret bör begränsas till personer som för Sveriges

räkning medverkar i de relevanta sammanhangen, eller med andra ord personer som för Sveriges räkning deltar i ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller tjänstgör i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem.

För att någon ska anses delta i ett samarbete för Sverige räkning bör det vara fråga om ett samarbete i vilket Sverige på något sätt kan sägas delta. Sveriges engagemang i samarbetet bör därför grunda sig på ett beslut som fattats av riksdagen, regeringen eller en myndighet med stöd av lag. Vidare bör det krävas att personen i fråga har sitt uppdrag från riksdagen, regeringen eller en svensk myndighet. Att personen deltar i samarbetet eller tjänstgör i organisationen för Sveriges räkning bör inte innebära något krav på att personen ska vara direkt utsänd av Sverige. Personal som är sekonderad av en svensk myndighet bör därmed kunna omfattas av bestämmelsen. Även en person som har en mer underordnad ställning kan ingå i personkretsen, förutsatt att hans eller hennes deltagande eller tjänstgöring grundar sig på ett svenskt uppdrag.

Ett uttryckligt undantag för försvarliga gärningar

Ibland kan t.ex. intresset av att oegentligheter avslöjas väga tyngre än skyddsintresset. På samma sätt som när det gäller utlandsspioneri och andra brott med anknytning till utlandsspioneri behövs det ett undantag från straffbarhet för försvarliga gärningar. Det bör därför anges att det inte ska dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

Även gärningar som begås av grov oaktsamhet ska vara straffbara

Enligt utredningens förslag till utvidgning av straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikten bör såväl oaktsamma som uppsåtliga gärningar vara straffbara, något ingen av remissinstanserna invänder mot. Som framgått ovan föreslås gärningar som omfattas av det nya utlandsspioneribrottet vara straffbara som vårdslöshet med hemlig uppgift när de begås av grov oaktsamhet. Det framstår som rimligt och lämpligt att även det brott som avser röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete kriminaliseras i oaktsamma fall. De uppgifter kriminaliseringen bör skydda är av samma slag som utlandsspioneribrottet tar sikte på, även om kravet på men vid röjande av uppgifterna ska vara lägre. Kriminaliseringen syftar också till att skydda samma högt värderade skyddsintresse, vilket motiverar en effektiv strafflagstiftning och goda möjligheter att motverka skada. Ett röjande av känsliga uppgifter inom ramen för internationella samarbeten kan få mycket allvarliga konsekvenser även om skadan begränsas till ett krav på att röjandet kan störa Sveriges förhållande till någon annan stat eller mellanfolklig organisation. Straffansvaret bör därför omfatta även oaktsamma gärningar. Beträffande grad av oaktsamhet bör straffansvaret, liksom för straffbestämmelsen vårdslöshet med hemlig uppgift, inträda vid grov oaktsamhet.

Brottets benämning och straffskalan

Det nya brottet bör benämnas röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete.

Brottet har många likheter med brott mot tystnadsplikt och bör ges samma straffskala som det brottet. Straffet bör därmed vara böter eller fängelse i högst ett år eller i grovt oaksamma fall böter.

Försök, förberedelse och stämpling bör inte kriminaliseras

Utredningen lämnar inte något förslag om att utvidgningen av straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikten ska kompletteras med kriminalisering på försöks- och förberedelsestadierna, något ingen av remissinstanserna invänder mot. Det bedöms inte heller finnas tillräckliga skäl att kriminalisera försök, förberedelse eller stämpling till det föreslagna nya brottet röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete.

5.7 En kriminalisering av yttranden inom det grundlagsskyddade området och ett undantag från meddelar- och anskaffarfriheten

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

Meddelarfriheten och anskaffarfriheten begränsas när det gäller utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri. Utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri läggs till i tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om detta.

Utkastets bedömning: Försök eller förberedelse till obehörig och grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri omfattas av regleringen utan lagändring, liksom stämpling till det grova brottet.

Meddelarfriheten och anskaffarfriheten begränsas för sådan grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift utan lagändring.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med utkastets.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några invändningar mot utredningens förslag. *Åklagarmyndigheten* framhåller att förslagen är nödvändiga för att uppnå en heltäckande och konsekvent lagstiftning. Enligt *Försvarsmakten*, som också anser att förslagen är nödvändiga, finns inte någon anledning att betrakta utlandsspioneri väsentligen annorlunda än spioneri i detta avseende. *Sveriges advokatsamfund* menar att kriminaliseringen innebär en väl avgränsad straffrättslig reglering som bara träffar straffvärda förfaranden som riskerar att leda till svåra konsekvenser för Sveriges utrikesrelationer och landets säkerhet. *Justitiekanslern* anser att förslagen framstår som konsekventa och rimligt avvägda, dock endast under förutsättning att de brister som Justitiekanslern påtalat kan lösas.

Förslagen avstyrks dock av samtliga företrädare för journalister och media som yttrar sig över betänkandet (*TV4 Media AB, Bonnier News AB,*

Föreningen Grävande Journalister, Publicistklubben, Svenska Journalistförbundet, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, TU – Medier i Sverige). Flera av dessa remissinstanser, liksom *Myndigheten för press, radio och tv*, ifrågasätter behovet med hänvisning till att utredningen inte har presenterat några autentiska exempel som motiverar förslagen. Det gäller bl.a. *Publicistklubben*, som vidare menar att utredningen inte tillräckligt övervägt om det skulle vara tillräckligt att i stället utvidga tillämpningsområdet och skärpa straffen för brott mot tystnadsplikten. *TU – Medier i Sverige* ifrågasätter behovet och anser att exemplen i betänkandet främst handlar om utländska medier. Bland andra *Bonnier News AB* ifrågasätter att det i praktiken skulle vara ett problem att svenska medier utnyttjas i illegitima syften. *Bonnier News AB* anser vidare att skillnaden mellan spioneribestämmelsens krav på men för Sveriges säkerhet och den föreslagna lagstiftningens krav på men för Sveriges förhållande till en annan stat eller mellanfolklig organisation är så stor att det senare inte motiverar ett nytt tryck- och yttrandefrihetsbrott. Inte heller *Sveriges Television AB* anser att de föreslagna brotten kan jämföras med spioneri. Enligt *Lunds universitet (juridiska fakulteten)* bör behovet av ytterligare kriminalisering utredas mer ingående innan en grundlagsändring görs. När det gäller meddelar- och anskaffarfriheten anser fakulteten att utredningen inte har visat att det finns så betydande risker att en begränsning framstår som nödvändig.

Flera remissinstanser framhåller att förslagen, om de genomförs, kommer att hindra eller innebära en stor inskränkning av de granskande publicisternas möjligheter att avslöja oegentligheter och missförhållanden. Bland andra *Svenska Journalistförbundet* tror att personer med kunskap om missförhållanden kan komma att avskräckas från att vända sig till media. Enligt *TV4 Media AB* innebär en inskränkning av anskaffarfriheten och meddelarfriheten en förskjutning av beslut från ansvarig utgivare och publicering till tidigare led vid inhämtning av uppgifter. Liknande synpunkter framförs av *Sveriges Television AB* och *Sveriges Radio AB* som pekar på att enskilda journalister redan vid anskaffandet eller mottagandet kommer att tvingas ta ställning till om informationen är sådan att hanteringen innebär en brottslig handling. En risk för självcensur påtalas av *Sveriges Television AB*. *Sveriges Radio AB* påpekar att det vid en journalistisk granskning ofta är flera personer inblandade och att alla som medverkar riskerar att träffas av straffrättsligt ansvar.

Publicistklubben och *Sveriges Radio AB* anser att frågorna borde ha behandlats av en parlamentariskt sammansatt kommitté som har att anlägga ett yttrandefrihetsperspektiv på frågan.

Skälen för utkastets förslag och bedömning

Det krävs starka skäl för en kriminalisering av yttranden inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens område

Utlandsspioneri, och de anknyttande brott som omfattas av utkastets förslag, kan begås i något av de medier som faller inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden, t.ex. tryckta skrifter eller webbsidor med utgivningsbevis. En viktig del av skyddet för tryck- och yttrandefriheten enligt de båda grundlagarna är att ingripanden på grund av innehållet i

yttranden i de medier som omfattas av dessa grundlagar endast får ske om tryck- respektive yttrandefrihetsbrott föreligger. Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, som i huvudsak hänvisar till tryckfrihetsförordningen, innehåller en fullständig uppräknning av vilka gärningar som utgör sådana brott. För ansvar för tryck- och yttrandefrihetsbrott krävs att gärningen även är straffbar enligt vanlig lag. Det brukar uttryckas så att ”dubbel täckning” krävs för att ett brott ska vara straffbart som tryck- och yttrandefrihetsbrott.

En av de grundläggande principerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är principen om ensamansvar. Den innebär att endast en av de oftast många personer som deltagit i tillkomsten av en grundlagsskyddad framställning bär det straffrättsliga ansvaret för innehållet i framställningen och att andra medverkande alltså är fria från ansvar. När det t.ex. gäller tryckta skrifter är det i första hand den ansvariga utgivaren som ska hållas ansvarig. Några andra särdrag i regleringen är att Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om tryck- eller yttrandefrihetsbrott och att målen som huvudregel prövas genom en juryrättegång där ett friande utslag från juryn, till skillnad från ett fällande, inte kan ändras av rättsens juristdomare eller i högre rätt. Det finns också ett meddelarskydd som bl.a. består av de regler om meddelarfrihet och anskaffarfrihet som behandlas längre ned.

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

Som framhålls av flera av remissinstanserna, t.ex. *Sveriges advokatsamfund*, måste en grundläggande utgångspunkt för övervägandena i det här fallet vara att en kriminalisering av de föreslagna brotten som tryck- och yttrandefrihetsbrott inte får omöjliggöra för massmedierna att rapportera om sådana internationella samarbeten som Sverige deltar i. Det finns ofta ett betydande allmän-, nyhets- och upplysningsintresse i att publicera information om sådana samarbeten. Sådan information kan ha stor betydelse som underlag för den allmänna debatten och opinionsbildningen. Om ett upptagande av de föreslagna brotten i brottskatalogen skulle försvåra massmediernas rapportering om sådana samarbeten som det här är frågan om talar detta starkt emot att ta upp de brotten.

Kriminaliseringen skyddar ett mycket viktigt intresse

Den föreslagna kriminaliseringen tar sikte på allvarlig brottslighet som kan hota ett skyddsintresse av stor vikt, nämligen Sveriges förhållande till andra stater och mellanfolkliga organisationer och i förlängningen

Sveriges säkerhet. Den träffar också straffvärda förfaranden som i värsta fall kan få mycket svåra konsekvenser för Sveriges utrikesrelationer och för svenska intressen i övrigt.

Spioneri, obehörig befattningsmed hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift utgör tryck- och yttrandefrihetsbrott enligt 7 kap. 14–16 §§ tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen. Lagstiftaren har alltså ansett att en kriminalisering i dessa fall har starka skäl för sig och att ett offentliggörande av uppgifter som omfattas av straffbestämmelserna kan innebära sådan skada att tryck- och yttrandefriheten bör få vika för att tillgodose ändamålet med den straffrättsliga regleringen. Den kriminalisering som nu föreslås avser spionerilikhedande gärningar, och delar av nykriminaliseringen sker genom en utvidgning av de befintliga bestämmelserna om obehörig befattningsmed respektive vårdslöshet med hemlig uppgift. *Bonnier News AB* och *Sveriges Television AB* anser att de föreslagna brotten inte kan jämföras med traditionell spioneribrottslighet. Som *Bonnier News AB* påpekar är mennekvitet annorlunda utformat i de föreslagna straffbestämmelserna, och det direkta skyddsintresset är därmed inte detsamma som för spioneri och de brott som anknyter till spioneri. Trots att det omedelbara skyddsintresset avser Sveriges utrikesrelationer finns dock en medelbar koppling till Sveriges säkerhet som gör att det finns anledning att se mycket allvarligt på de gärningar brotten föreslås omfatta (se avsnitt 5.1). Det ska också beaktas att förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer inte på något vis är ett lätt vägande skyddsintresse, något som illustreras inte minst av att andra nordiska länder skyddar motsvarande intresse genom sina bestämmelser om spioneri.

Bestämmelsernas skyddsintresse bedöms således inte tala emot en kriminalisering i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen utan bör tvärtom ses som ett starkt skäl för att utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri samt sådan obehörig befattningsmed hemlig uppgift, grovt obehörig befattningsmed hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift som har sin grund i utlandsspioneri ska vara straffbart även när de gärningarna begås genom yttranden i medier som skyddas av dessa grundlagar.

När det gäller det i avsnitt 5.6 föreslagna nya brottet röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete är skyddsintresset avsett att vara detsamma som för de nu nämnda brotten. Däremot föreslås kravet på men sättas lägre, genom att det inte ska krävas mer än att gärningen kan störa Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation. Beträffande det brottet bedöms därför skälen för en kriminalisering på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens område inte väga tillräckligt tungt.

Grundlagsskyddade medier kan utnyttjas om kriminaliseringen inte sker även i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Utän en kriminalisering i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen skulle det vara straffritt att begå brotten utlandsspioneri och anknyttande brott genom publicering i t.ex. en tryckt skrift. Det skulle således öppna fältet för att använda grundlagsskyddade medier till att röja hemliga uppgifter om exempelvis internationella

fredsinsatser till obehöriga. Att kriminalisera gärningarna även i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen syftar således till att förhindra att lagstiftningen kringgås genom ett missbruk av medier som skyddas av dessa grundlagar.

En huvudinvändning från många av remissinstanserna i mediesektorn är att utredningen inte påvisat något praktiskt behov av en kriminalisering, t.ex. i form av verkliga exempel på att medier utnyttjats på det sätt som kriminaliseringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen skulle syfta till att förhindra. Liknande synpunkter lämnas av *Myndigheten för press, radio och tv*, som påpekar att utredningen endast för ett hypotetiskt resonemang om riskerna med att ett grundlagsskyddat massmedium används för att röja känsliga uppgifter som kan inverka på Sveriges utrikesrelationer.

Som flera av remissinstanserna framhåller är grundlagsskyddade medier i allmänhet ansvarstagande. Det *Bonnier News AB* anför om att företagets tidningar genom åren skaffat sig erfarenhet av att hantera angrepp mot verksamheten, som t.ex. kan bestå i att personer kommer med falska uppgifter för publicering, gäller säkerligen också för andra medieföretag. Som *Svenska Journalistförbundet* uppmärksammar är vidare det svenska systemet med en ansvarig utgivare ägnat att medföra noggranna överväganden inför en publicering. Samtidigt kan, som *Föreningen grävande journalister* och *TU – Medier i Sverige* påpekar, grundlagsskyddade medier naturligtvis ändå användas för brottsliga gärningar. Det är i sammanhanget av betydelse att regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inte enbart skyddar traditionella medier som dagstidningar, radio och tv. Exempelvis kan man genom en ansökan om utgivningsbevis skaffa skydd enligt yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser åt t.ex. en blogg. Det illustrerar att det kan vara svårt att åstadkomma ett tillräckligt starkt straffrättsligt skydd mot de spioneriliknande gärningar förslagen avser om kriminaliseringen inte görs även i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Bland allmänheten torde dessutom, som utredningen påpekar, förståelsen vara liten för att gärningar som utlandsspioneri ska skyddas av grundlagen om de begås genom medier. Det finns därför en risk för att allmänhetens förtroende och stöd för det viktiga och starka skyddet för tryck- och yttrandefriheten minskar om tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen tillåter att man ostraffat kan använda medier till att röja hemliga uppgifter vars uppenbarande för en främmande makt eller liknande sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation.

Känsliga uppgifter får publiceras när allmänintresset väger över skyddsintresset

På samma sätt som vid spioneribrottet och andra brott mot Sveriges säkerhet är det alltså angeläget att så långt som möjligt stänga den möjlighet till missbruk det skulle innebära att inte kriminalisera gärningarna som tryck- och yttrandefrihetsbrott. Som redan angetts, och som framhålls av flera remissinstanser, måste det dock säkerställas att mediernas rapportering om uppgifter som i och för sig kan vara känsliga men

också är av stort allmänintresse inte förhindras eller försvåras. Till stor del handlar detta om att lagstiftningen behöver vara väl avgränsad och endast träffa straffvärda handlingar, ett behov som har beaktats redan vid utformningen av förslaget till ändring i 19 kap. brottsbalken. I förhållande till utredningens förslag görs där flera justeringar som syftar till att det straffbara området ska anges tydligare. Bland annat föreslås ett uttryckligt undantag för gärningar som med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarliga. Som framgår av avsnitt 5.2 ska det vara av betydelse om röjandet har skett i ett journalistiskt eller opinionsbildande syfte. Det ska bl.a. också kunna beaktas om intentionen varit att avslöja övergrepp mot enskilda eller andra oegentligheter.

Det föreslagna försvarlighetsundantaget innebär att mediers rapportering om uppgifter av stort allmänintresse tydligt faller utanför det straffbara området. Till detta kommer att den särskilda ordning som gäller för behandlingen av tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott i sig är utformad för att värna tryck- och yttrandefriheten. Bland annat bör den s.k. instruktionen i 1 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 15 § yttrandefrihetsgrundlagen, vid sidan av det ovan beskrivna försvarlighetsundantaget, bidra till att ingen kommer att dömas för de nu aktuella brotten i andra fall än då det rör sig om yttranden som alldeles klart bör ligga inom det straffbara området. Enligt dessa bestämmelser bör nämligen den som ska döma över missbruk av tryck- och yttrandefriheten eller på annat sätt vaka över att respektive grundlag efterlevs betänka att tryck- respektive yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, alltid uppmärksamma syftet mera än framställningssättet och vid tveksamhet hellre fria än fälla. En intresseavvägning ska således ske mellan det bakomliggande skyddsintresset och allmänintresset i en publicering. Även Justitiekanslerns diskretionära prövningsrätt och möjligheten till prövning av en jury av frågan huruvida ett yttrande är brottsligt eller inte verkar som skydd för tryck- och yttrandefriheten. Möjligheten för medier att kritiskt granska och rapportera om t.ex. missförhållanden inom internationella samarbeten bedöms därför inte försvåras av den föreslagna regleringen.

Nya tryck- och yttrandefrihetsbrott bör införas

Sammanfattningsvis talar övervägande skäl för en begränsning av tryck- och yttrandefriheten i nu aktuella fall. Utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri samt sådan obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift som har sin grund i utlandsspioneri bör därför vara straffbart även som tryck- och yttrandefrihetsbrott. Vad gäller utlandsspioneri bör straffansvaret omfatta samma gärningsformer som tryck- och yttrandefrihetsbrottet spioneri, dvs. att befordra, lämna eller röja en uppgift. Som tidigare nämnts bör det föreslagna brottet röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete inte motsvaras av någon kriminalisering i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I avsnitt 5.5 föreslås att utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med grund i utlandsspioneri ska vara straffbelagt på försöks-, förberedelse- och stämplingsstadiet. Även försök och förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift av

normalgraden förslås vara straffbart. Det finns inte någon anledning att göra förstadier till nu aktuella brott straffbara enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i mindre utsträckning än vad som föreslås gälla enligt brottsbalken. Även försök, förberedelse och stämpling till utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri bör således upptas i brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen. Av den omfattas redan försök och förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift och när det gäller det grova brottet även stämpling. Det bör betonas att det endast är när ett utgivet yttrande innefattar försök, förberedelse eller stämpling som ansvar för dessa stadier av ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott kan komma i fråga. Vad som ska bedömas är alltså om själva yttrandet är straffbart som något av dessa förstadier till brott.

Meddelar- och anskaffarfriheten bör begränsas för de grövsta brotten

En del av tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens skydd för meddelare består av meddelarfriheten och anskaffarfriheten (1 kap. 7 § och 1 kap. 10 § yttrandefrihetsgrundlagen). Meddelarfriheten innebär att var och en har rätt att straffritt lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i ett medium som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. I vissa undantagsfall kan dock meddelaren straffas för uppgiftslämnandet enligt vanlig lag (7 kap. 22 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen). Det gäller bl.a. om lämnandet av uppgifter innefattar något av vissa grövre brott mot rikets säkerhet, t.ex. spioneri, grovt spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Anskaffarfriheten innebär att var och en har rätt att straffritt anskaffa uppgifter avsedda för publicering i ett medium som omfattas av grundlagarna. Undantag gäller om anskaffandet innefattar något av de grova brott mot rikets säkerhet som är undantagna från meddelarfriheten. I de fallen kan anskaffaren dömas enligt bestämmelserna i brottsbalken (7 kap. 23 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen).

De ovan redovisade starka skäl som talar för en kriminalisering på tryck- och yttrandefrihetsområdet innebär att det bör övervägas att undanta brotten från meddelar- och anskaffarfriheten i samma utsträckning som spionerigärningar. Det handlar således endast om de mest kvalificerade fallen, dvs. utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri.

I fråga om det praktiska behovet är det, som vissa remissinstanser också uttrycker, 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. Som utredningen redovisar röner mediesektorn stort intresse hos främmande makt. Enligt utredningen är användningen av s.k. journalistisk täckmantel för underrättelseofficerare väl belagd. Det är också vanligt förekommande att främmande underrättelsetjänster verkar i mediesektorn i miljöer där känslig information avseende internationella samarbeten förekommer. Medier i dag utnyttjas för underrättelseinhämtning, desinformation och psykologisk krigföring. Genom att undanta bl.a. utlandsspioneri från meddelar- och anskaffarfriheten omöjliggörs bl.a. att den som genom en spioneriliknande

gärning kommer över känsliga uppgifter om ett samarbete fredar sig från ansvar genom att hävda att uppgifterna varit avsedda för publicering i ett medium som skyddas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Som flera remissinstanser framhåller innebär ett undantag från meddelar- och anskaffarfriheten en långtgående begränsning av tryck- och yttrandefriheten. Ett sådant undantag för utlandsspioneri med anknytande kriminalisering skulle dock inte på något principiellt plan skilja sig från vad som redan gäller i fråga om annan spioneribrottslighet. Kriminaliseringen har också, som diskuteras ovan, utformats så att den inte tar sikte på uppgifter som det med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarligt att publicera. Det rör sig i fråga om utlandsspioneri om gärningar med avsiktssuppsåt att gå främmande makt tillhanda. Även när det gäller grov obehörig befattning med hemlig uppgift är det fråga om ett så flagrant handlande att brottet rimligen hör hemma i en brottmålsprocess.

Liksom när det gäller inskränkningen i tryckfriheten beträffande spioneribrottslighet får det därför anses proportionerligt att undanta de grävsta av de brott som omfattas av kriminaliseringsförslaget från meddelar- och anskaffarfriheten. Utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri bör därför läggas till i tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om undantag från dessa friheter. Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsförordningen om brott av meddelare, till vilka bestämmelserna om brott av anskaffare hänvisar, omfattar redan grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Den nya formen av brottet kommer därmed att omfattas utan att det görs något tillägg.

5.8 Möjlighet att använda hemliga tvångsmedel vid utlandsspioneri

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

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning ska därmed få användas vid förundersökningar om brott enligt förslaget till nya straffbestämmelser om utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri samt obehörig befattning med hemlig uppgift och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri. Hemlig rumsavlyssning ska få användas vid förundersökningar om utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri. Försök, förberedelse och stämpling till nu aktuella brott ska också omfattas.

Undantaget från skyldigheten att underrätta den som är eller har varit misstänkt om att ett hemligt tvångsmedel har använts ska också gälla vid förundersökningar om utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri samt

obehörig befattning med hemlig uppgift och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri.

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

Utkastets förslag överensstämmer i huvudsak med utredningens. Utredningen lämnar dock inte något förslag om hemlig dataavläsning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några invändningar mot utredningens förslag. *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Sveriges Radio AB*, *Sveriges Television AB* och *TV4 Media AB* avstyrker förslagen. *Sveriges Radio AB* anser att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har analyserat förhållandet mellan möjligheten att tillgripa hemliga tvångsmedel vid misstanke om de aktuella brotten och grundlagsregleringen till skydd för meddelare. Enligt *Sveriges Radio AB* är risken för att känslig överskottsinformation som omfattas av grundlagarnas anonymitetsskydd överförs uppenbar och användningen av sådana tvångsmedel mot en redaktion eller en enskild journalist kan leda till irreparabel skada. Liknande synpunkter framförs av *Sveriges Television AB*. Enligt *TV4 Media AB* bör det uttryckligen anges att hemliga tvångsmedel inte ska få användas mot publicister eller så att källskyddet bryts. *Bonnier News AB* ser risk för problematiska situationer i förhållande till regelverket om internationellt rättsligt bistånd.

Integritetsskyddsmyndigheten anser att utredningens proportionalitetsanalys när det gäller användning av hemliga tvångsmedel inte uppfyller de krav på en sådan analys som regeringsformen förutsätter. Utredningen har enligt *Integritetsskyddsmyndigheten* inte redovisat vilket intrång i den personliga integriteten som förslagen riskerar att innebära och har således inte heller kunnat väga detta intrång mot behovet. Utan en kompletterande analys säger sig *Integritetsskyddsmyndigheten* inte kunna tillstyrka förslaget.

Skälen för utkastets förslag

Hemliga tvångsmedel och vissa beslag under förundersökning

Under en förundersökning får straffprocessuella tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken användas. Vilka tvångsmedel som är tillgängliga styrs bl.a. av brottens straffskala. För vissa brott anges särskilt att tvångsmedlet i fråga ska vara tillämpligt. En sådan särreglering finns bl.a. för spioneri och viss anknytande brottslighet.

Enligt 27 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken finns en möjlighet att i vissa fall ta ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående, eller mellan närstående inbördes, i beslag hos den misstänkte eller en närstående som är tillämplig på vissa uppräknade brott. I punkt 5 nämns vissa brott i 19 kap. brottsbalken, bl.a. spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift samt hemlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt och mot person.

Vid nu aktuell typ av brottslighet är de s.k. hemliga tvångsmedlen av stor betydelse för de brottsbekämpande myndigheternas arbete. I 27 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (18 §), hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (19 §), hemlig kameraövervakning (20 a §) och hemlig rumsavlyssning (20 d §).

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning kan användas vid en förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år. För möjligheterna att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation gäller ett straffminimum om fängelse i sex månader. Därutöver kan dessa tvångsmedel användas vid förundersökning om de brott som räknas upp i 27 kap. 2 § andra stycket 2–7 rättegångsbalken samt försök, förberedelse och stämpling till något av dessa brott om en sådan gärning är belagd med straff. Hemlig rumsavlyssning får användas vid misstanke om brott som har ett minimistraff om fängelse i minst fyra år vilket bl.a. är fallet med grovt spioneri. Det får också användas vid förundersökning angående spioneri. Tvångsmedlet får vidare användas bl.a. vid vissa andra särskilt angivna brott, såsom grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fyra års fängelse.

Ett nytt hemligt tvångsmedel infördes 2020 genom lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Det får under en förundersökning användas i samma fall som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, dvs. bl.a. när förundersökningen gäller något av de brott som anges i 27 kap. 2 § andra stycket 2–7 rättegångsbalken.

Skyddsregler för enskildas integritet

Som nämnts i avsnitt 5.1 kan användande av hemliga tvångsmedel innebära ett intrång i skyddet enligt 2 kap. 6 § stycket regeringsformen mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse, mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Vidare aktualiseras skyddet enligt andra stycket samma paragraf mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. När lagstiftning som innebär ökade möjligheter att tillgripa hemliga tvångsmedel övervägs måste därför bl.a. bestämmelserna i 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen beaktas. Där anges att en begränsning av bl.a. skyddet enligt 2 kap. 6 § endast får göras genom lag och för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle samt att en begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Den får heller aldrig sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Även i Europakonventionen finns bestämmelser som måste beaktas när en utökad användning av tvångsmedel övervägs. Enligt artikel 8 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Den kan begränsas med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till exempelvis statens säkerhet, den allmänna

säkerheten eller till förebyggande av oordning eller brott. En avvägning måste alltså ske mellan det intresse som motiverar användandet av hemliga tvångsmedel, dvs. behovet och nyttan av åtgärden, och det integritetsintrång som åtgärden innebär.

Det bör finnas samma möjligheter att använda hemliga tvångsmedel och beslag som vid andra jämförbara brott i 19 kap. brottsbalken

Förslagen om en ny straffbestämmelse avseende utlandsspioneri och anknytande brott syftar till ett förstärkt skydd mot bl.a. röjande av känsliga uppgifter som hanteras inom internationella samarbeten och organisationer som Sverige deltar i respektive är medlem i, och den grundar sig ytterst på ett intresse av att värna Sveriges säkerhet. Det är alltså fråga om allvarlig brottslighet som kan hota stora samhällsvärden, och som konstaterats i samband med övervägandena kring begränsningar i grundläggande fri- och rättigheter i tidigare avsnitt väger skyddsintresset mycket tungt. Det är viktigt att den straffrättsliga regleringen uppfyller sitt syfte och fungerar effektivt. För detta krävs att den också får ett praktiskt genomslag genom att brott kan upptäckas och utredas samt, i bästa fall, förebyggas och förhindras. Det förutsätter i sin tur att de brottsbekämpande myndigheterna har ändamålsenliga och effektiva hjälpmedel.

Vid brottslighet av nu aktuellt slag är möjligheten att använda hemliga tvångsmedel av avgörande betydelse för de brottsbekämpande myndigheternas arbete. Brottsligheten är till sin natur svår att upptäcka och utreda, både med hänsyn till dess former och till att aktörerna i regel är säkerhetsmedvetna, professionella och resursstarka. Det har också bedömts som rimligt och lämpligt att bl.a. spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift omfattas av den särreglering som medger ökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel i förhållande till vad som annars följer av rättegångsbalkens bestämmelser. Det kan tilläggas att regleringen även omfattar vissa andra brott i 19 kap. brottsbalken, bl.a. olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt och mot person enligt 19 kap. 10–10 b § brottsbalken.

Som *Integritetsskyddsmyndigheten* framhåller är det angeläget att det tydligt redovisas vilka avvägningar som gjorts vid den proportionalitetsbedömning regeringsformen kräver. I det sammanhanget efterfrågar Integritetsskyddsmyndigheten en redovisning av vilka intrång i den personliga integriteten den föreslagna regleringen riskerar att innebära, så att intrånget kan vägas mot behovet. En reglering som ger utökade möjligheter att använda bl.a. hemliga tvångsmedel medför inte obetydliga integritetsintrång. De tvångsmedel som nu är föremål för överväganden innebär att myndigheter inom ramen för en förundersökning kan inhämta känsliga information om personers privatliv, bl.a. genom att avlyssna telefonsamtal eller tal i enrum eller genom att i realtid ta del av del av vad som sker på någons dator. Bestämmelsen om beslag i 27 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken tar specifikt sikte på skriftliga meddelanden mellan en misstänkt och en närstående men användningen av hemliga tvångsmedel innebär att information även om personer som inte är misstänkta men som står i kontakt med någon misstänkt kan komma att samlas in. De intrång som kan följa av att tvångsmedlen tillämpas vid

den föreslagna nykriminaliseringen är inte av annat slag än de intrång en tillämpning av tvångsmedlen i fråga generellt sett innebär. Det gäller även den omständigheten att andra stater, som *Bonnier News AB* framhåller, kan ansöka om internationell rättslig hjälp i Sverige som omfattar användning av de nu aktuella tvångsmedlen och att Sverige kan ansöka om motsvarande hjälp utomlands. När det gäller möjligheten att lämna rättslig hjälp åt ett annat land bör det noteras att det enligt 2 kap. 2 § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål ställs krav på att den gärning som ansökan avser motsvarar ett brott enligt svensk rätt (dubbel straffbarhet), när ansökan gäller ett hemligt tvångsmedel. Eftersom de föreslagna brotten är uttryckligen begränsade till angrepp på svenska intressen – Sveriges förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation – framstår det som osannolikt att det i utlandet skulle vara aktuellt att utreda gärningar som motsvarar brotten.

Utredningen anser att det är rimligt att de nya brotten förenas med möjligheter att använda hemliga tvångsmedel i samma utsträckning som vid jämförbara brott i 19 kap. brottsbalken, t.ex. spioneri, obehörig befattningsmed hemlig uppgift eller de olika formerna av olovlig underrättelseverksamhet. Den bedömningen har fog för sig. Den nu aktuella brottsligheten är på flera sätt jämförbar med nyss nämnda brott, beträffande vilka lagstiftaren alltså har bedömt att behovet av att använda hemliga tvångsmedel väger tyngre än integritetsintresset för dem som kan bli föremål för tvångsmedlen. Det är logiskt och konsekvent att samma ordning ska gälla för brott mot de föreslagna straffbestämmelserna. Precis som spionerigärningar är utlandsspionerigärningar och anknytande brott till sin natur svåra att upptäcka och utreda. Det är även så, som *Åklagarmyndigheten* anför, att det i ett tidigt skede av en utredning kan vara svårt att med säkerhet bedöma vilket brott i 19 kap. brottsbalken det rör sig om, varför möjligheterna till användning av tvångsmedel i så stor utsträckning som möjligt bör vara desamma.

Det bör i sammanhanget framhållas att den reglering som styr när och under vilka omständigheter de olika tvångsmedlen får användas innefattar rättssäkerhetsgarantier och bestämmelser som innebär att hemliga tvångsmedel ska användas restriktivt och endast efter en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall. Proportionalitetsprincipen är, med avseende på de hemliga tvångsmedlen, kodifierad i 27 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken och 3 § lagen om hemlig dataavläsning. I den proposition där det föreslogs att principen skulle kodifieras i rättegångsbalken gjordes vissa uttalanden som kan vara av vikt att lyfta fram när det gäller remissinstansernas farhågor om användning av tvångsmedel i mediesektorn. Där framgår att i det som ska vägas in mot användningen av tvångsmedlet inbegrips förutom direkta följder för den som utsätts för tvångsmedlet även indirekta verkningar av tvångsmedelsanvändningen. Som exempel på situationer där sådana indirekta effekter kan uppstå nämns husrannsakan på en tidningsredaktion eller avlyssning av telefoner på en sådan redaktion. Vidare uttalades att hemlig televlyssning (numera hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation) ter sig särskilt allvarlig, om tvångsmedlet används på anknytningar till tidningsföretag eller andra massmediaföretag, eftersom följderna för flödet av meddelanden till de nyhetsförmedlande organen skulle kunna bli mycket allvarliga. Därför torde enligt vad som uttalades

utrymmet för t.ex. hemlig avlyssning av massmediaföretag bli mycket begränsat även om det enligt uttalanden i förarbetena inte kunde uteslutas att tvångsmedlet undantagsvis måste tillgripas också där (prop. 1988/89:241 s. 26 f.).

Vid en avvägning mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och integritetsintresset görs bedömningen att de brottsbekämpande myndigheternas behov i detta fall väger tyngre än det intrång i motstående intressen som en särreglering innebär. Således bör hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning få användas vid förundersökningar om brott om utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri samt obehörig befattning med hemlig uppgift och grov obehörig befattning med grund i utlandsspioneri. När det gäller dessa brott bör också skriftliga meddelanden mellan den misstänkte och en närstående få tas i beslag. Vidare bör hemlig rumsavlyssning få användas vid utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri. Det föreslås därför att rättegångsbalkens regler ändras i enlighet med detta. Det krävs ingen ändring i lagen om hemlig dataavläsning, som hänvisar till rättegångsbalken. Förstadier till brotten omfattas också utan någon ytterligare ändring.

Ett undantag från underrättelseskyldigheten bör gälla

Enligt 27 kap. 31 § första stycket rättegångsbalken ska den som är eller har varit misstänkt för brott underrättas om sådan hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning som han eller hon har utsatts för. Från denna huvudregel finns i 27 kap. 33 § rättegångsbalken ett undantag från underrättelseskyldigheten. Undantaget gäller bl.a. om förundersökningen angår spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person. Motsvarande undantag gäller för hemlig dataavläsning genom en hänvisning i 28 § lagen om hemlig dataavläsning.

I linje med det förslag som lämnas angående användningen av hemliga tvångsmedel bör undantaget från underrättelseskyldigheten även gälla vid förundersökningar om utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri samt obehörig och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri. Också i detta fall krävs det en ändring av bestämmelserna i rättegångsbalken men inte i lagen om hemlig dataavläsning.

Preventiva tvångsmedel bör kunna användas

Hemliga tvångsmedel är under vissa begränsade förutsättningar möjliga att använda även då förundersökning om brott inte har inletts. I lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott finns bestämmelser om möjligheten att använda hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation samt hemlig kameraövervakning för att förhindra brott. Bland de brott som omfattas finns spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person. Avsikten med preventiv tvångsmedelsanvändning är att förhindra sådana brott som riktas mot de

allra viktigaste samhällsvärdena. Som framgår ovan måste en avvägning ske mellan behovet och nyttan som motiverar användandet av hemliga tvångsmedel och det integritetsintrång som åtgärden innebär. De skäl som anförs för möjligheten för de brottsbekämpande myndigheterna att använda hemliga tvångsmedel under förundersökning för den nu aktuella brottsligheten gör sig gällande även för användningen av preventiva tvångsmedel. Som *Åklagarmyndigheten* framhåller är det av stor vikt att all verksamhet som innebär ett hot mot Sveriges säkerhet kan förebyggas och förhindras så tidigt som möjligt. De brottsbekämpande myndigheternas behov av att använda preventiva tvångsmedel för använda hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation samt hemlig kameraövervakning för att förhindra brott väger därför tyngre än det intrång i motstående intressen som en särreglering innebär. Med beaktande av att det redan finns en utvidgad möjlighet till preventiv tvångsmedelsanvändning för grova brott mot Sveriges säkerhet föreslås att lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott även ska vara tillämplig på de föreslagna bestämmelserna om utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri.

Inhämtningslagen bör göras tillämplig

Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, den s.k. inhämtningslagen, reglerar förutsättningarna för bl.a. Säkerhetspolisen att hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation i sin underrättelseverksamhet. Sådan inhämtning är möjlig bl.a. för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt angivna brott, däribland spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person. Vid intresseavvägning mellan en effektiv brottsbekämpning och integritetsintresset utgör de skäl som anges ovan för att tillåta hemliga tvångsmedel även skäl för att tillåta myndigheterna att hämta in uppgifter om elektronisk kommunikation. Således bör inhämtningslagen också gälla i förhållande till de föreslagna bestämmelserna om utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri. Det föreslås därför att inhämtningslagen ändras i enlighet med detta.

5.9 Svensk straffrättslig domsrätt

Utkastets bedömning: Utredningens förslag om ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet för brott som begås av svenska medborgare eller utlänningar med hemvist i Sverige vid tjänstgöring utomlands inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i bör inte genomföras.

Utredningens förslag överensstämmer inte med utkastets bedömning. Utredningen föreslår att kravet på dubbel straffbarhet inte ska gälla för

brott som begås av svenska medborgare eller utlänningar med hemvist i Sverige vid tjänstgöring utomlands inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Utredningen föreslår vidare att åtal för brott som begåtts utomlands och som omfattas av förslaget om undantag från kravet på dubbel straffbarhet ska få väckas utan åtalsförordnande förutom när det gäller personal från försvarsunderrättelsemyndigheterna.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några invändningar mot utredningens förslag. *Åklagarmyndigheten* framhåller att förslaget bidrar till att göra lagstiftningen tydlig och konsekvent då olika personalkategorier inom samma internationella uppdrag kommer att behandlas på samma sätt.

Flera av de remissinstanser som yttrar sig i frågan anser att utredningens behovs- och konsekvensanalys brister samt att förslaget riskerar att leda till osäkerhet kring vilka personalkategorier som omfattas. *Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden)* instämmer i att det är lämpligt att utvidga svensk domsrätt till fler personalkategorier i svenska fredsinsatser. Enligt fakultetsnämnden är det dock svårt att bedöma om utvidgningen bör gälla för alla de kategorier som kan omfattas av förslaget, för alla brott och för såväl tjänstehandlingar som andra handlingar. *Malmö tingsrätt* och *Lunds universitet (juridiska fakulteten)* menar att den föreslagna utvidgningen leder till viss gränsdragningsproblematik kring vad som utgör ett internationellt samarbete för fred och säkerhet samt vilka personer som omfattas av bestämmelsen. Det framgår enligt fakulteten heller inte tydligt varför det väl etablerade kravet på dubbel straffbarhet behöver åsidosättas för de aktuella personalkategorierna. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* efterfrågar ett förtydligande av begreppet internationellt samarbete för fred och säkerhet.

Säkerhetspolisen anser att det finns anledning att upprätthålla kravet på åtalsförordnande även beträffande personal från Säkerhetspolisen.

Skälen för utkastets bedömning

Domsrättsregler av relevans för internationella samarbeten

För brott som begåtts utomlands har svensk domstol behörighet enbart i vissa fall. Enligt 2 kap. 2 § brottsbalken finns behörighet när gärningsmannen har viss anknytning till Sverige. Det handlar bl.a. om brott som begåtts av svenska medborgare, utlänningar med hemvist i Sverige och personer som efter brottet blivit medborgare eller tagit hemvist här. Enligt huvudregeln är svensk domstol dock inte 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. Med andra ord gäller som utgångspunkt ett krav på s.k. dubbel straffbarhet (se 2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken).

I de fall som anges i 2 kap. 3 § brottsbalken finns svensk domsrätt även om de krav på dubbel straffrätt och anknytning till Sverige som följer av 2 § inte är uppfyllda. Enligt 3 § är svensk domstol behörig bl.a. 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) eller om brottet har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt (punkt 3 a). Vidare finns domsrätt om brottet förövat mot Sverige, en svensk kommun eller annan menighet eller en svensk allmän inrättning (punkt 4).

Enligt 2 kap. 5 § andra stycket gäller som huvudregel att åtal för brott som begåtts utomlands får väckas endast efter ett förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Från detta gäller vissa undantag, bl.a. för fall som avses i 2 kap. 3 § 2 (första ledet), 3 och 3 a. Ett undantag gäller också för brott som har begåtts av en svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot ett svenskt intresse (2 kap. 5 § andra stycket 6).

I Aggressionsbrottsutredningens betänkande Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt (SOU 2018:87) föreslås att lagstiftningen om svensk straffrättslig domsrätt förtydligas, moderniseras och anpassas till folkkräften genom att det införs ett nytt 2 kap. i brottsbalken. Enligt förslaget ska det gälla ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet bl.a. när brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig och när brottet har begåtts vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering (5 § andra stycket 1 och 2). Vidare ska svensk domstol vara behörig att döma över brott som har riktat sig mot rikets säkerhet, allmän verksamhet eller annat av rättsordningen särskilt skyddat svenskt intresse, eller begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning (3 § 4). I den föreslagna 7 § finns motsvarigheter till de ovan nämnda undantagen från kravet på åtalsförordnande.

Det finns redan domsrätt i de fall nykriminaliseringen omfattar

I avsnitt 5.2—7 föreslås nya straffbestämmelser i 19 kap. brottsbalken som tar sikte på spioneriliknande gärningar med anknytning till uppgifter som förekommer inom ramen för ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem. Den föreslagna kriminaliseringen syftar till att skydda Sveriges förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer, något som i förlängningen också innebär ett skydd för Sveriges säkerhet. De föreslagna bestämmelserna om utlandsspioneri och anknytande brott kan i stor utsträckning väntas bli aktuella vid gärningar som begås utomlands. Eftersom bestämmelserna skyddar svenska intressen kan det förutsättas att gärningarna normalt inte är straffbara i de andra länder där de kan komma att begås. För att sådana gärningar ska kunna lagföras i Sverige är det därför nödvändigt att de inte omfattas av något krav på dubbel straffbarhet.

Enligt 2 kap. 3 § 4 brottsbalken gäller inte kravet på dubbel straffbarhet vid brott som har förövat mot Sverige. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. statsskyddsprincipen. Brott mot Sverige innefattar 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 (Berggren m.fl., Brottsbalken, 1 juli 2020, JUNO, kommentaren till 2 kap. 3 § 4 brottsbalken). Bestämmelsen anses tillämplig bl.a. vid spioneri (se bl.a. prop. 1972:97 s. 100 och NJA 1983 s. 425). De nu föreslagna straffbestämmelserna syftar uttryckligen till att skydda ett nationellt svenskt intresse och detta skyddsintresse knyter ytterst an till Sveriges säkerhet. När ett brott enligt någon av bestämmelserna begås i utlandet bör svensk domstol därför kunna döma över det med stöd av 2 kap. 3 § 4 brottsbalken (se också SOU 2012:95 s. 219 f. där motsvarande bedömning gjordes i fråga om domsrätt för det liknande utlandsspioneribrott som föreslogs i det betänkandet).

Till skillnad från vad som utredningen synes anse bedöms en utvidgning av den svenska domsrätten alltså inte vara nödvändig för att nykriminaliseringen ska få fullt genomslag.

När det gäller brott som har begåtts utanför Sverige är, som framgår ovan, huvudregeln att åtal inte får väckas utan att åtalsförordnande har meddelats. Ett krav på åtalsförordnande innebär att en särskild prövning ska göras innan åtal får väckas vid en svensk domstol. Kravet på åtalsförordnande torde dock i praktiken inte få någon större betydelse, med hänsyn till det befintliga undantaget i 2 kap. 5 § andra stycket 6 brottsbalken och dess motsvarighet i den föreslagna 2 kap. 7 § första stycket 6. Där föreskrivs som framgår ovan ett undantag från kravet på åtalsförordnande om brottet begåtts av en svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot ett svenskt intresse. Eftersom den nu aktuella brottsligheten begås mot ett svenskt intresse torde de föreslagna bestämmelserna alltså i många fall omfattas av undantaget från kravet på den särskilda prövning åtalsförordnande innebär.

Internationella åtaganden kräver inte utvidgad domsrätt

Som nämnts undantas från kravet på dubbel straffbarhet under vissa omständigheter brott begångna av någon som tillhör Försvarsmakten eller Polisens utlandsstyrka. Undantag gäller även för brott som har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt. Motsvarande reglering saknas dock för annan civil personal som deltar i internationella samarbeten för fred och säkerhet.

Enligt utredningen innebär avsaknaden av ett undantag för kravet på dubbel straffbarhet för civil personal i internationella samarbeten för fred och säkerhet att Sverige brister i sina internationella åtaganden att upprätthålla full straffrättslig domsrätt över civil personal utsänd på internationella uppdrag. Utredningen hänvisar till att den lokala immunitet som internationellt utsänd personal vanligen åtnjuter också innebär åtaganden för Sverige att som sändande stat upprätthålla full domsrätt över sin personal. Övervägande skäl talar därför enligt utredningen för att det bör införas ett tydligt undantag från kravet på dubbel straffbarhet också när det gäller brott begångna av annan civil personal än den redan undantagna.

Den domsrättsgrund som utredningen föreslår avser brott begångna av svenska medborgare eller utlänningar med hemvist i Sverige vid tjänstgöring utomlands som deltar i ett internationellt uppdrag inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Eftersom svensk domsrätt redan i dag omfattar brott av medborgare och andra med hemvist här i landet i fall där det finns dubbel straffbarhet, får förslaget endast betydelse när den aktuella gärningen är straffbar enligt svensk rätt men inte enligt lagen på orten för uppdraget. Även om Sverige i vissa fall kan ha intresse av att lagföra sådana brott handlar det här om gärningar som värdlandet knappast har något intresse av att Sverige lagför. Som utredningen nämner innebär ett slopat krav på dubbel straffbarhet rent av att sändarstaten i viss mån bortser från rättsuppfattningen i mottagarstaten. Den omständigheten att värdstaten har avstått från att utöva domsrätt över brott som den internationella personalen begår kan därför knappast tas till intäkt för att Sverige som sändande stat ska göra undantag från kravet på dubbel straffbarhet. Av utredningen framgår också att de uppmaningar FN riktat till sändarstaterna att utöka sin domsrätt främst rör gärningar som utgör brott inte bara enligt sändarstatens rättsordning utan även enligt mottagarstatens.

Till detta kommer att det av genomgången i utredningen är oklart i vilken omfattning som utsänd civil personal faktiskt åtnjuter lokal immunitet. De statusavtal som reglerar sådana frågor ser olika ut, men enligt vad som anges är det endast enligt EU:s modellavtal som civil personal tillerkänns full straffrättslig immunitet i värdlandet.

Mot denna bakgrund synes det saknas fog för slutsatsen att det föreslagna undantaget från kravet på dubbel straffbarhet behövs med hänsyn till Sveriges åtaganden i samband med de aktuella insatserna. Som remissynpunkterna visar är utredningens förslag inte heller utan komplikationer. Att begreppet internationellt samarbete för fred och säkerhet saknar en enhetlig definition innebär gränsdragningssvårigheter beträffande vilken personalkategori som omfattas, vilket *Malmö tingsrätt* och *Lunds universitet (juridiska fakulteten)* påpekar. Som *Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden)* anför är det också svårt att utifrån utredningens analys bedöma om den föreslagna utvidgningen bör gälla för alla de kategorier som kan omfattas av den föreslagna skrivningen, för alla brott och för såväl handlingar i tjänsten som andra handlingar. Utredningens val att anknyta domsrätten främst till medborgarskap och hemvist innebär att den även träffar personer som inte är utsända av Sverige och för vilka Sverige inte kan sägas ha påtagit sig ett ansvar, något som kan ifrågasättas. I sammanhanget bör det också beaktas att Aggressionsbrottsutredningen föreslår att det inte ska finnas krav på dubbel straffbarhet för brott som begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning. Det föreslås också att undantag från kravet på dubbel straffbarhet ska gälla om brottet har begåtts vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering. Förslagen innebär en utvidgad domsrätt i vad som får anses vara de i sammanhanget praktiskt viktigaste fallen. Mot denna bakgrund bedöms det saknas anledning att gå vidare med utredningens förslag.

6 Ikräftträdande- och övergångsbestämmelser

Utkastets förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Utkastets bedömning: Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med utkastets förutom att utredningen föreslår ett tidigare ikraftträdandedatum för de lagändringar som inte avser grundlag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget och bedömningen. *Lunds universitet (juridiska fakulteten)* finner det olyckligt att förslaget lagts fram så att förslagen till grundlagsändringar kommer att behandlas först 2022.

Skälen för utkastets förslag och bedömning: De föreslagna ändringarna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen kräver ett särskilt förfarande och föreslås träda i kraft den 1 januari 2023, dvs. vid årsskiftet efter utgången av det år då förslagen tidigast kan bli slutligt antagna av riksdagen. När det gäller de ändringar som föreslås i brottsbalken, rättegångsbalken, lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet skulle ett något tidigare ikraftträdande vara möjligt. Den mindre tidsvinst det skulle bli fråga om bedöms dock inte uppväga den risk för tillämpningssvårigheter som uppkommer om regleringen i närliggande frågor skiljer sig åt mellan brottsbalken å ena sidan och tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen å andra. Övriga lagändringar bör därför träda i kraft samtidigt som ändringarna i grundlag.

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

7 Ekonomiska och andra konsekvenser

Utkastets bedömning: De kostnader som förslagen kan leda till för berörda myndigheter är inte större än att de ryms inom befintliga ekonomiska ramar. Förslagen förväntas inte medföra några övriga konsekvenser.

Utredningens bedömning överensstämmer med utkastets.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över bedömningen. *Arbetsgivarverket* betonar betonar vikten av

utbildning för att säkra att de anställda på berörda myndigheter behärskar den nya regleringen.

Skälen för utkastets bedömning: Förslagen till nya straffbestämmelser om utlandsspioneri och anknytande brott innebär en utvidgning av det kriminaliserade området. 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 inte sällan utreds i någon form, t.ex. inom ramen för vidtagandet av en arbetsrättslig åtgärd. I flera fall torde förfarandena även innebära att en brottsutredning inleds t.ex. på grund av misstanke om brott mot spioneri eller tystnadsplikt. Det är inte möjligt att med någon säkerhet uppskatta hur många inledda förundersökningar, åtal, domstolsförhandlingar och slutligen lagföringar som kommer att bli resultatet av de nya straffbestämmelserna. Utifrån en jämförelse med antalet anmälda och lagförda brott mot Sveriges säkerhet kan man dock sluta sig till att det kommer att röra sig om ett mycket begränsat antal ärenden per år. Under åren 2006 till och med 2015 anmäldes 0–24 brott mot 19 kap. brottsbalken per år, medan antalet lagföringsbeslut samma tid låg på mellan 0–2 beslut per år.

Sammantaget görs bedömningen att genomförandet av den förslagna lagstiftningen inte kommer att leda till annat än marginellt ökade kostnader. Dessa öknings bedöms kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag hos de myndigheter som berörs, främst Säkerhetspolisen, Polismyndigheten, Försvarsmakten, Åklagarmyndigheten, domstolarna och Kriminalvården.

Eftersom förslagen även omfattar ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, och bl.a. innebär att fler brott utgör tryck- och yttrandefrihetsbrott, kan de ge upphov till en något ökad arbetsbelastning för Justitiekanslern. Det bedöms dock att konsekvenserna av förslagen även i dessa avseenden är begränsade.

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen eller för sysselsättning eller offentlig service i olika delar av landet. De bedöms inte heller ha betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. Förslagen bedöms slutligen inte ha någon betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män, för barns rättigheter eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

7 kap.

14 § Som tryckfrihetsbrott anses spioneri som innebär att någon för att gå *en* främmande makt *eller liknande sammanslutning tillhanda* obehörigen befordrar, lämnar eller röjer *en* uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut, eller något förhållande i övrigt, vars

uppenbarande för en främmande makt *eller liknande sammanslutning* kan medföra men för Sveriges säkerhet. Detta gäller vare sig uppgiften är riktig eller inte.

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

I paragrafen regleras tryckfrihetsbrottet spioneri. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Brottsbeskrivningen i *första stycket* ändras såväl språkligt som i sak. Ändringarna är en följd av ändringar i straffbestämmelsen om spioneri i 19 kap. 5 § brottsbalken. För innebörden i begreppet liknande sammanslutning, se författningskommentaren till den paragrafen.

Till följd av att 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen hänvisar till denna paragraf får ändringarna även genomslag i fråga om vilka gärningar som utgör yttrandefrihetsbrott.

Utlandsspioneri

14 a § *Som tryckfrihetsbrott anses utlandsspioneri som innebär att någon, i annat fall än som avses i 14 §, för att gå en främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda, obehörigen befordrar, lämnar eller röjer en hemlig uppgift vars uppenbarande för en främmande makt eller liknande sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation, om uppgiften förekommer inom ramen för ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation, eller i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem.*

Det ska inte dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

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

Paragrafen är ny och reglerar tryckfrihetsbrottet utlandsspioneri. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.

En ny straffbestämmelse om utlandsspioneri införs i 19 kap. 6 a § brottsbalken. För en kommentar till innebörden av rekvisiten i förevarande paragraf hänvisas till författningskommentaren till 19 kap. 6 a § brottsbalken.

Till följd av att 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen hänvisar till denna paragraf får ändringarna även genomslag i fråga om vilka gärningar som utgör yttrandefrihetsbrott.

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

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

2. som avses i 14 a §.

Det ska inte dömas till ansvar enligt första stycket 2 om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

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

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

I paragrafen regleras tryckfrihetsbrottet obehörig befattning med hemlig uppgift. Övervägandena finns i avsnitt 4 och 5.7.

Brottsbeskrivningen och kvalifikationsgrunderna för grovt brott ändras. Ändringarna är en följd av ändringar som rör brottet obehörig befattning med hemlig uppgift i 19 kap. 7 § brottsbalken. För en kommentar till innebörden av rekvisiten i förevarande paragraf hänvisas till författningskommentaren till 19 kap. 7 § brottsbalken.

Till följd av att 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen hänvisar till denna paragraf får ändringarna även genomslag i fråga om vilka gärningar som utgör yttrandefrihetsbrott.

Övriga ändringar är språkliga.

16 § Som tryckfrihetsbrott anses vårdslöshet med hemlig uppgift som innebär att någon av grov oaktsamhet *obehörigen befordrar, lämnar eller röjer en uppgift*

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

2. som avses i 14 a §.

Det ska inte dömas till ansvar enligt första stycket 2 om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

I paragrafen regleras tryckfrihetsbrottet vårdslöshet med hemlig uppgift. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.

Paragrafen ändras till följd av ändringar som rör brottet vårdslöshet med hemlig uppgift i 19 kap. 9 § brottsbalken. För en kommentar till innebörden av rekvisiten i förevarande paragraf hänvisas till författningskommentaren till 19 kap. 9 § brottsbalken.

Till följd av att 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen hänvisar till denna paragraf får ändringarna även genomslag i fråga om vilka gärningar som utgör yttrandefrihetsbrott.

Övriga ändringar är språkliga.

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

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

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

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

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om brott av meddelare. Övervägandena finns i avsnitt 4 och 5.7.

Genom ett tillägg i *första stycket första punkten* omfattas även utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri av paragrafens tillämpningsområde. Tillämpningsområdet utvidgas även till följd av ändringar i straffbestämmelserna om spioneri och grov obehörig

befattning med hemlig uppgift i 19 kap. 5 och 8 §§ brottsbalken, se författningskommentaren till de paragraferna.

Till följd av en hänvisning i 23 § får ändringarna genomslag även i regleringen om brott av anskaffare i den paragrafen.

8.2 Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

5 kap.

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

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

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

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

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om brott av meddelare. Övervägandena finns i avsnitt 4 och 5.7.

Genom ett tillägg i *första stycket första punkten* omfattas även utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri av paragrafens tillämpningsområde. Tillämpningsområdet utvidgas även till följd av ändringar i straffbestämmelserna om spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift i 19 kap. 5 och 8 §§ brottsbalken, se författningskommentarerna till de paragraferna.

Till följd av en hänvisning i 5 § får ändringarna genomslag även i regleringen om brott av anskaffare i den paragrafen.

8.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

19 kap.

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

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

Paragrafen straffbelägger spioneri. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Första stycket ändras på så sätt att det straffbara området utvidgas till att omfatta gärningar som begås för att gå inte bara en främmande makt utan även en liknande sammanslutning tillhanda. Det utvidgas också så att bestämmelsen omfattar uppgifter vars uppenbarande för en liknande sammanslutning, och inte enbart en främmande makt, kan medföra men för Sveriges säkerhet.

Med liknande sammanslutning avses en gruppering som intar en faktisk maktposition som kan liknas vid den som innehas av en främmande makt. En främmande makt är för det första en självständig stat. Det kan dock också röra sig om andra statliga bildningar, som 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 en organisation som FN, EU eller Nato kan vara en främmande makt. Att en sammanslutning intar en liknande faktisk maktposition kan exempelvis handla om att grupperingen utövar makt över ett visst område liknande den som en stat normalt utövar. Till skillnad från rekvisitet främmande makt, som inte enbart tar sikte på självständiga stater utan även kan omfatta. t.ex. delstater, exilregeringar och motstånds- eller upprorsgrupper, uppställer rekvisitet likande sammanslutning dock inte något krav på att diplomatiska angelägenheter ska vara möjliga i förhållandet mellan en sådan sammanslutning och Sverige. Det krävs inte att sammanslutningen är av en viss storlek eller att den är organiserad på visst sätt. Exempel på grupperingar som kan ha en sådan ställning att de kan falla in under begreppet liknande sammanslutning, eller tidigare har haft en sådan ställning, är terroristorganisationen Daesh som inrättade ett s.k. kalifat i delar av Syrien och Irak, UCK-gerillan i Kosovo, krigsherrar i Afghanistan och Al-shabab i Somalia.

Övriga ändringar är språkliga.

6 a § *Den som, i annat fall än som avses i 5 §, för att gå en främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer en hemlig uppgift vars uppenbarande för en främmande makt eller liknande sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation, om uppgiften förekommer inom ramen för ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem döms för utlandsspioneri till fängelse i högst fyra år.*

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

Det ska inte dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

Genom paragrafen som är ny införs ett nytt brott med beteckningen utlandsspioneri. Övervägandena finns i avsnitt 5.2 och 5.3.

Paragrafen är utformad med 5 § som förebild och tar sikte på en särskild form av spioneriliknande gärningar som kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation.

I *första stycket* anges de huvudsakliga förutsättningarna för att straffansvar för utlandsspioneri ska aktualiseras, dvs. att det äger rum en

viss obehörig befattning med en uppgift, att uppgiften är av viss karaktär och förekommer i ett visst sammanhang, att ett uppenbarande av uppgiften kan innebära allvarligt men för Sveriges utrikesrelationer och att gärningen utförs i ett visst syfte.

Liksom vid spioneri är ett krav för straffansvar att gärningen utförs för att gå en främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda. Det krävs således avsiktssuppsåt att gå främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda. Rekvisitetet är avsett att ha samma innebörd som i 5 §. Avseende begreppet liknande sammanslutning, se kommentaren till den paragrafen.

Även rekvisiten obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar och röjer är avsedda att ha samma innebörd som i 5 §.

Till skillnad från vad som gäller vid spioneri är det straffbara området begränsat till gärningar som innebär befattning med en hemlig uppgift. Med rekvisitetet avses till att börja med en uppgift för vilken sekretess gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det krävs inte att den som befattar sig med uppgiften själv är skyldig att hemlighålla den enligt offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. Avgörandet är i stället att sekretess i den aktuella situationen gäller för uppgiften. Med rekvisitetet avses därutöver en uppgift som inte träffas av någon författningsbestämd sekretess, men som hanteras som hemlig inom ramen för samarbetet eller i organisationen där den förekommer. Rekvisitetet tar endast sikte på uppgifter om förhållanden som verkligen är avsedda att hållas hemliga och som inte redan har blivit allmänt kända. Denna avsikt bör ha kommit till uttryck på något sätt, t.ex. genom hemligstämpling, order eller anslag. Att någonting har stämplats som hemligt är dock inte i och för sig avgörande för att en uppgift ska anses vara hemlig. I undantagsfall kan vissa uppgifter vara sådana att det i och för sig utan närmare framhållande av det framgår att uppgifterna är hemliga, t.ex. uppgifter om militära positioner under en väpnad insats. En hemlig uppgift är därmed delvis detsamma som en uppgift som rör ett förhållande av hemlig natur (se 7 §). Den senare typen av uppgifter omfattar dock även uppgifter som enligt ett hypotetiskt prov hade kunnat omfattas av offentlighets- och sekretesslagen om de hade förekommit i det allmännas verksamhet. Något sådant hypotetiskt prov ska inte göras enligt denna bestämmelse.

Straffansvar för utlandspioneri förutsätter vidare att ett uppenbarande av uppgiften kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation. Det krävs inte något faktiskt men i angivet avseende, eller ens någon konkret fara för sådant men i det enskilda fallet. För straffansvar är det i stället tillräckligt att ett uppenbarande av uppgiften typiskt sett kan leda till ett allvarligt men av det angivna slaget. Det handlar alltså om att göra ett slags genomsnittlig bedömning av faran med ett uppenbarande av uppgiften. Bedömningen får göras utifrån antaganden om olika förhållanden, varvid uppgiftens karaktär är en omständighet av central betydelse.

Farebedömningen tar sikte på Sveriges förhållande till en annan stat eller mellanfolklig organisation. Med förhållande menas förbindelsen på nationell nivå till den andra staten eller den mellanfolkliga organisationen. Kravet på allvarligt men innebär att det men som ett uppenbarande av uppgiften typiskt sett kan leda till måste vara av viss magnitud och inte får vara endast tillfälligt. En mindre eller övergående störning i ett

förhållande, t.ex. irritation inom ett annat lands ledning, utgör inte något allvarligt men. Ett allvarligt men kan däremot bestå i ett långvarigt avbrott i de mellanfolkliga förbindelserna eller att Sverige stängs ute från fortsatt samarbete eller inte längre får delta i utbytet av hemlig information.

Genom avgränsningen till typiska effekter av ett uppgiftsröjande, undantas från straffansvaret uppgiftsröjande som en annan stat rimligen ska kunna tåla och som därför inte bör omfattas av straffansvar. Den omständigheten att ett allvarligt men faktiskt har uppkommit behöver därför inte alltid innebära att gärningen är straffbar. Därigenom faller gärningar som innebär risk för skada till följd av oproportionerligt starka reaktioner från t.ex. en annan stat utanför det straffbara området.

För straffansvar krävs vidare att uppgiften förekommer inom ramen för ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem. Att uppgiften förekommer i något av dessa sammanhang innebär att uppgiften existerar i samarbetets eller i organisationens informationssfär, oavsett hur den kommit att finnas där. Med mellanfolklig organisation avses detsamma som i 2 kap. 7 a §, dvs. självständiga rättssubjekt enligt folkkrätten. Dessa organisationer är i allmänhet sammanslutningar av stater, t.ex. FN, EU, Nato och OSSE. För att Sverige ska anses delta i ett sådant samarbete som bestämmelsen avser krävs att deltagandet grundar sig på ett beslut som fattats av riksdagen, regeringen eller en myndighet med stöd av lag. De samarbeten som det främst torde handla om är, mot bakgrund av de krav som uppställs på uppgiftens art och den menbedömning som ska göras, freds- och säkerhetsfrämjande samarbeten av olika slag. Det kan t.ex. handla om civila och militära freds- och säkerhetsfrämjande insatser inom ramen för FN, EU, Nato och OSSE. Även militära övningar, rättsliga samarbeten, polissamarbeten och underrättelsesamarbeten är samarbeten där det kan förekomma uppgifter av sådant slag att ett uppenbarande av uppgiften kan medföra allvarligt men för Sveriges utrikesrelationer. Internationella samarbeten av en helt annan karaktär än freds- och säkerhetsfrämjande torde normalt sett inte träffas av bestämmelsen.

I paragrafens *andra stycke* anges vissa befattningssätt som utöver de som föreskrivs i första stycket aktualiserar straffansvar för utlandsspioneri. För straffansvar gäller i övrigt samma krav som i första stycket. Rekvisiten obehörigen framställer eller tar befattning med en skrift, en teckning eller något annat föremål som innefattar en sådan uppgift som avses förekommer i 5 § och är avsedda att ha samma betydelse som i den bestämmelsen.

Enligt *tredje stycket* gäller ett undantag från straffansvar för gärningar som med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarliga. Försvarlighetsundantaget tar sikte på situationer där den som t.ex. röjer en uppgift kan anses ha haft ett berättigat intresse av att göra detta, trots den omständigheten att gärningen är sådan att den kan medföra allvarligt men för Sveriges utrikesrelationer.

Bedömningen av om gärningen är försvarlig ska göras utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Vid denna bedömning ska det intresse som ligger bakom gärningen vägas mot det allvarliga men som ett uppenbarande av uppgiften typiskt sett kan leda till. Intresset av yttrande- och informationsfrihet bör ges stor vikt i prövningen, och det bör särskilt beaktas om gärningen skett som ett led i

nyhetsförmedling eller annars haft ett journalistiskt eller opinionsbildande syfte. På samma sätt kan det beaktas om det funnits ett annat legitimt allmänintresse med gärningen. Det kan exempelvis handla om en gärning som sker i syfte att avslöja eller anmäla brottsliga eller oegentliga förfaranden eller att granska om sådana förfaranden föreligger. Ett annat exempel är att röjandet har varit motiverat av vetenskapliga skäl.

Vid bedömningen ska det beaktas att straffansvar för utlandsspioneri förutsätter att gärningen begåtts för att gå en främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda. En gärning som begåtts med en sådan avsikt kan endast undantagsvis ses som försvarlig, även om det samtidigt har funnits ett legitimt syfte med gärningen. Utrymmet för att anses gärningen straffri med stöd av försvarlighetsundantaget är därför mindre än vid brott enligt 7 eller 9 §, som innehåller ett motsvarande undantag. Ett exempel på en försvarlig gärning enligt bestämmelsen kan vara att en medborgare i en stat som präglas av liknande värderingar som Sverige till sin stats regering röjer hemligstämplade uppgifter om oegentligheter begångna under en svenskledd militär insats inom ramen för ett internationellt samarbete på ett sätt som riskerar att skada Sveriges förhållande till de länder som deltar i insatsen. Även om gärningen syftat till att gynna den stat som får del av uppgifterna, skulle gärningen kunna anses försvarlig då syftet även varit att slå larm om oegentligheter som förekommit under insatsen. Åklagaren har bevisbördan för att omständigheterna inte är sådana att ett undantag från straffansvar bör göras på grund av att gärningen är försvarlig. Ett blankt påstående om att gärningen skett i försvarligt syfte, som inte kompletteras med uppgifter som beskriver de omständigheter som påstås göra gärningen försvarlig, bör dock kunna lämnas utan avseende.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt för straffansvar enligt paragrafen. Alla uppsåtsformer är tillämpliga. I förhållande till att gå en främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda krävs dock som framgår av lagtexten avsiktssuppsåt.

Brottet är inte territoriellt begränsat. En gärning är alltså straffbar enligt bestämmelsen även om den begås i utlandet, något som typiskt sett också torde vara fallet.

Straffet för utlandsspioneri är fängelse i högst fyra år. I 6 b § föreskrivs straffansvar för grovt utlandsspioneri.

I fråga om konkurrens är brottet uttryckligen subsidiärt till 5 §.

Utlandsspioneri kan utgöra tryck- eller yttrandefrihetsbrott i den mån gärningen avser att befordra, lämna eller röja uppgift, se 7 kap. 14 a § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen. Genom att utlandsspioneri anges även i 7 kap. 22 § första stycket 1 tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 4 § första stycket 1 yttrandefrihetsgrundlagen gäller inte meddelarfriheten. Detsamma gäller vid försök, förberedelse och stämpling till utlandsspioneri. Enligt 7 kap. 23 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen skyddas inte heller en anskaffare från straffansvar.

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

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde

något förhållande av stor betydelse eller om gärningsmannen röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne.

Paragrafen och brottsbeteckningen grovt utlandsspioneri är nya. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

I *första stycket* anges en särskild straffskala och brottsbeteckning för grovt utlandsspioneri. Straffskalan är fängelse i lägst två och högst åtta år.

I *andra stycket* anges de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Liksom vid bedömningen av om spioneribrott är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde något förhållande av stor betydelse eller om den begått brottet röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne. Dessa kvalifikationsgrunder är avsedda att ha samma innebörd som i 6 §. Uppräkningen är inte uttömmande. Frågan om ett brott ska bedömas som grovt ska avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet.

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

För obehörig befattning med hemlig uppgift döms också den som, utan syfte att gå en främmande makt eller liknande sammanslutning tillhanda, begår en gärning som avses i 6 a §.

Det ska inte dömas till ansvar enligt andra stycket om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

Paragrafen straffbelägger obehörig befattning med hemlig uppgift. Övervägandena finns i avsnitt 4 och 5.4.

Första stycket ändras på så sätt att begreppet liknande sammanslutning läggs till i lagtexten. Tillägget motsvarar ändringen i 5 §.

I *andra stycket*, som är nytt, utvidgas det straffbara området för obehörig befattning med hemlig uppgift till att omfatta en utlandsspionerigärning som sker utan syfte att gå en främmande makt eller sammanslutning tillhanda. För straffansvar uppställs alltså samma kriterier som i 6 a §, med undantag för det där uppställda kravet på avsiktssuppsätt. För en närmare kommentar avseende relevanta rekvisit i 6 a §, hänvisas till kommentaren till den bestämmelsen.

Genom *tredje stycket*, som också är nytt, undantas från straffansvar fall då en gärning enligt andra stycket med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig. Se vidare kommentaren till 6 a §, som innehåller ett motsvarande undantag.

Övriga ändringar är språkliga.

Obehörig befattning med hemlig uppgift samt försök och förberedelse till brottet kan sedan tidigare utgöra tryck- eller yttrandefrihetsbrott enligt vad som föreskrivs i 7 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen. Genom ändringar i förstnämnda paragraf kan även en gärning enligt andra stycket i förevarande paragraf utgöra tryck- och yttrandefrihetsbrott i den mån den avser att befordra, lämna eller röja uppgift.

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

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

I paragrafen regleras straffansvar för grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Övervägandena finns i avsnitt 4 och 5.4.

Till följd av ändringarna i 7 § får paragrafen ett utvidgat tillämpningsområde. I övrigt ändras *andra stycket* på så sätt att begreppet liknande sammanslutning läggs till i lagtexten. Tillägget motsvarar ändringen i 5 §.

Enligt vad som följer av 7 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen kan grov obehörig befattning med hemlig uppgift liksom försök, förberedelse och stämpling till brottet sedan tidigare utgöra tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Som framgår av kommentaren till förstnämnda paragraf ändras tryck- och yttrandefrihetsbrottet på motsvarande sätt som i denna bestämmelse. Grov obehörig befattning med hemlig uppgift anges vidare i 7 kap. 22 § första stycket 1 och 23 § tryckfrihetsförordningen samt i 5 kap. 4 § första stycket 1 och 5 § yttrandefrihetsgrundlagen. Det innebär att meddelare och anskaffare inte skyddas från straffansvar utan kan dömas enligt vanlig lag.

Övriga ändringar är språkliga.

9 § Den som av grov oaktsamhet *obehörigen* befordrar, lämnar eller röjer en uppgift som avses i 5 § döms, *om uppgiften rör något förhållande av hemlig natur*, för vårdslöshet med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst ett år eller, om Sverige var i krig, till böter eller fängelse i högst två år.

För *vårdslöshet med hemlig uppgift* döms också den som av grov oaktsamhet *obehörigen* befordrar, lämnar eller röjer en uppgift som avses i 6 a §.

Det ska inte dömas till ansvar enligt *andra stycket* om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

Paragrafen straffbelägger vårdslöshet med hemlig uppgift. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Första stycket ändras på så sätt att hänvisningen till 7 § ersätts av en hänvisning till 5 §. Med anledning av det görs också ett tillägg i brottsbeskrivningen. Ändringarna är endast av redaktionell karaktär och syftar till att göra bestämmelsen tydligare. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Genom *andra stycket*, som är nytt, kriminaliseras att *obehörigen* befordra, lämna eller röja en uppgift som avses i 6 a §, dvs. en hemlig uppgift vars uppenbarande för en främmande makt eller liknande sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till någon annan stat eller mellanfolklig organisation och som förekommer inom ramen för ett samarbete med annan stat eller mellanfolklig organisation eller i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem. Objektivt sett motsvarar straffansvaret enligt förevarande bestämmelse därmed straffansvaret för obehörig befattning med hemlig uppgift enligt 7 § *andra stycket*, med den skillnaden att gärningar som

består i anskaffande inte är kriminaliserade. I subjektivt hänseende är det dock, på samma sätt som enligt första stycket, tillräckligt med grov oaktsamhet. Kravet på grov oaktsamhet gäller i förhållande till samtliga objektiva rekvisit som följer av bestämmelsen, dvs. såväl när det gäller själva åtgärden som de egenskaper hos uppgiften som gör att den faller under 6 a §.

Genom *tredje stycket*, som också är nytt, undantas från straffansvar fall då en gärning enligt andra stycket med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig. Se vidare kommentaren till 6 a §, som innehåller ett motsvarande undantag.

Enligt vad som följer av 7 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen kan vårdslöshet med hemlig uppgift sedan tidigare utgöra tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Genom ändringar i förstnämnda paragraf utvidgas ansvaret för vårdslöshet med hemlig uppgift som tryck- och yttrandefrihetsbrott på motsvarande sätt som här.

Övriga ändringar är språkliga.

9 a § *Den som för Sveriges räkning deltar i ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller tjänstgör i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem och, i annat fall än som avses i 5, 6 a, 7 eller 9 §, obehörigen röjer en hemlig uppgift som förekommer inom ramen för samarbetet eller i organisationen och vars uppenbarande för en främmande makt eller liknande sammanslutning kan störa Sveriges förhållande till någon annan stat eller mellanfolklig organisation döms för röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete till böter eller fängelse i högst ett år.*

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

Det ska inte dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

Genom paragrafen som är ny införs ett nytt brott med beteckningen röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

I *första stycket* föreskrivs straffansvar för den som för Sveriges räkning deltar i ett visst internationellt sammanhang och som röjer en uppgift av viss karaktär som förekommer inom ramen för detta.

Det straffbara agerandet består i att obehörigen röja en uppgift. Begreppet röjer förekommer i bl.a. 5 § och är avsedd att ha samma betydelse som i den bestämmelsen. Genom kravet på att röjandet ska ske obehörigen utesluts från straffansvar fall där röjandet är tillåtet. Ett röjande är t.ex. tillåtet om det sker till någon som är behörig att ta del av uppgiften, av någon som är behörig att lämna den till personen i fråga.

För straffansvar ska uppgiften ha röjts av någon som, för Sveriges räkning, deltar i ett samarbete med en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller tjänstgör i en mellanfolklig organisation i vilken Sverige är medlem. Det är alltså en begränsad personkrets som kan begå brottet. För att någon ska anses delta i ett samarbete för Sverige räkning krävs att det är fråga om ett samarbete i vilket Sverige på något sätt kan sägas delta. Det handlar därmed om samarbeten i vilka Sveriges engagemang grundar sig på beslut som fattats av riksdagen, regeringen eller en myndighet med stöd av lag. Vidare förutsätts personen i fråga ha sitt uppdrag från riksdagen, regeringen eller en svensk myndighet. Att personen deltar i

samarbetet eller tjänstgör i organisationen för Sveriges räkning innebär dock inte något krav på att personen ska vara direkt utsänd av Sverige. Personal som är sekonderad av en svensk myndighet kan därmed omfattas av bestämmelsen. Även en person som har en mer underordnad ställning kan ingå i personkretsen, förutsatt att hans eller hennes deltagande grundar sig på ett svenskt uppdrag.

Straffansvar förutsätter vidare att den uppgift som röjs förekommer inom ramen för samarbetet i fråga och att det rör sig om en hemlig uppgift vars uppenbarande för en främmande makt eller främmande sammanslutning kan störa Sveriges förhållande till annan stat eller en mellanfolklig organisation. Att uppgiften förekommer inom ramen för samarbetet eller organisationen innebär att uppgiften existerar i samarbetets eller organisationens informationsfär, oavsett hur den kom att finnas där. Rekvisitet hemlig uppgift förekommer i 6 a § och är avsett att ha samma innebörd som i den bestämmelsen. Därutöver krävs för straffansvar att ett uppenbarande av uppgiften kan störa Sveriges förhållande till någon annan stat eller en mellanfolklig organisation. Med Sveriges förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation avses detsamma som i 6 a §. För straffansvar enligt förevarande paragraf krävs, till skillnad från straffansvar enligt 6 a §, inte att ett uppenbarande av uppgiften kan medföra något allvarligt men för sådana förhållanden utan det är tillräckligt med att en störning i förhållandet uppstår. Begreppen störa är avsett att i tillämpliga delar ha samma innebörd som motsvarande rekvisit i bestämmelsen om utrikessekretess i 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En störning i paragrafens mening kan därmed exempelvis bestå i ett avbrott i Sveriges förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller i andra olägenheter för Sverige förhållande till denna, såsom begräsningar i Sveriges möjligheter att delta i utbytet av hemlig information. Olägenheterna behöver inte vara långvariga eller i övrigt vara av samma magnitud som enligt rekvisitet allvarligt men i 6 a §. Normalt är det dock inte tillräckligt med mindre eller helt tillfälliga störningar i förhållande eller irritationer inom t.ex. ett annat lands ledning. På samma sätt som i 6 a § är straffansvaret inte beroende av någon faktiskt skada i angivet avseende, eller ens någon konkret fara för skada i det enskilda fallet. Det är i stället tillräckligt att ett uppenbarande av uppgiften typiskt sett kan leda till en skada av det angivna slaget, om uppgiften skulle uppenbaras. Även enligt förevarande paragraf är uppgiftens karaktär en omständighet av central betydelse vid den riskbedömning som ska göras.

I subjektivt hänseende krävs enligt första stycket uppsåt för samtliga brottsrekvisit.

Straffet för röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete enligt första stycket är böter eller fängelse i högst ett år.

Enligt *andra stycket* är straffet i grovt oaktsamma fall böter.

Genom *tredje stycket* undantas från straffansvar fall då en gärning enligt första stycket med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig. Se vidare kommentaren till 6 a §, som innehåller ett motsvarande undantag.

I fråga om konkurrens är brottet uttryckligen subsidiärt till brotten spioneri, utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift.

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

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

Paragrafen straffbelägger olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Första stycket ändras på så sätt att det straffbara området utvidgas till att omfatta gärningar som begås för att gå inte bara en främmande makt utan även en liknande sammanslutning tillhanda samt till att omfatta uppgifter vars uppenbarande för en liknande sammanslutning, och inte enbart en främmande makt, kan medföra men för Sveriges säkerhet. Begreppet liknande sammanslutning är avsett att ha samma innebörd som i 5 §, se kommentaren till den paragrafen.

Övriga ändringar är språkliga.

10 a § Den som, för att gå *en* främmande makt *eller liknande sammanslutning* tillhanda, här i landet antingen bedriver verksamhet vars syfte är anskaffande av uppgifter om förhållanden vars uppenbarande för den främmande makten *eller liknande sammanslutningen* kan medföra men för annan främmande makts säkerhet eller medverkar till sådan verksamhet mer än tillfälligt, döms för olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt till böter eller fängelse i högst ett år.

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

Paragrafen straffbelägger olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Första stycket ändras på så sätt att det straffbara området utvidgas till att omfatta gärningar som begås för att gå inte bara en främmande makt utan även en liknande sammanslutning tillhanda samt till att omfatta uppgifter vars uppenbarande för en liknande sammanslutning, och inte enbart en främmande makt, kan medföra men för annan främmande makts säkerhet. Begreppet liknande sammanslutning är avsett att ha samma innebörd som i 5 §, se kommentaren till den paragrafen.

Övriga ändringar är språkliga.

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

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

Paragrafen straffbelägger olovlig underrättelseverksamhet mot person. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Första stycket ändras på så sätt att det straffbara området utvidgas till att omfatta gärningar som begås för att gå inte bara en främmande makt utan även en liknande sammanslutning tillhanda. Begreppet liknande

sammanslutning är avsett att ha samma innebörd som i 5 §, se kommentaren till den paragrafen.

Övriga ändringar är språkliga.

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

Paragrafen straffbelägger tagande av utländskt understöd. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Paragrafen ändras på så sätt att det straffbara området utvidgas till att omfatta den som, i vissa syften, tar emot pengar eller annan egendom av en liknande sammanslutning, och inte bara en främmande makt, samt för att gå inte bara en främmande makt utan även en liknande sammanslutning tillhanda. Begreppet liknande sammanslutning är avsett att ha samma innebörd som i 5 §, se kommentaren till den paragrafen.

Övriga ändringar är språkliga.

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

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

Paragrafen reglerar straffansvar vid förstadier till brott i kapitlet. Övervägandena finns i avsnitt 4 och 5.5.

Första stycket ändras på så sätt att försök, förberedelse och stämpling till utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri straffbeläggs. Ändringar i straffbestämmelserna om spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och grov obehörig befattning med hemlig uppgift innebär vidare att det straffbara området enligt förevarande stycke utvidgas.

Andra stycket ändras på så sätt att underlåtenhet att avslöja eller förhindra utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri straffbeläggs. Straffansvaret för underlåtenhet att avslöja eller förhindra utlandsspioneri eller grovt utlandsspioneri gäller även om personen inte insett men borde ha insett att brottet var förestående eller pågick. Ändringarna i straffbestämmelsen om grov obehörig befattning med hemlig uppgift i 8 § innebär vidare att det straffbara området enligt förevarande stycke utvidgas.

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

I paragrafen straffbeläggs oaktsam medverkan till vissa av brotten i kapitlet. Övervägandena finns i avsnitt 4 och 5.5.

Paragrafen ändras på så sätt att oaktsam medverkan till utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri kriminaliseras. Ändringar i straffbestämmelserna om spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift innebär vidare att det straffbara området enligt förevarande paragraf utvidgas.

Övriga ändringar är språkliga.

8.4 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

27 kap.

2 § En skriftlig handling får inte tas i beslag om

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

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

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

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

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

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

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

5. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, *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, 6, 6 a, 6 b, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

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

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

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

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

Om åklagaren har beslutat om beslag enligt tredje stycket, ska han eller hon utan dröjsmål anmäla åtgärden hos rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges.

Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Om rätten finner att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet.

I paragrafen regleras de s.k. beslagsförbud som gäller för vissa typer av skriftliga handlingar. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

Paragrafen ändras på så sätt att brotten utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri läggs till i *andra stycket femte punkten*.

Ändringarna innebär att beslag av meddelanden mellan närstående tillåts vid en förundersökning om utlandsspioneri eller grovt utlandsspioneri. Se även andra stycket åttonde punkten om att även förstadier till brott omfattas av bestämmelsen. Vidare innebär ändringarna att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 18 §, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 19 § och hemlig kameraövervakning enligt 20 a §, genom hänvisningarna i dessa bestämmelser till förevarande bestämmelse, får användas vid en förundersökning om utlandsspioneri eller grovt utlandsspioneri.

20 d § Med hemlig rumsavlyssning avses avlyssning eller upptagning som

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

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

Hemlig rumsavlyssning får användas vid en förundersökning om

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

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

3. brott som avses i 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning och det kan antas att brottet inte leder till endast böter,

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

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

b) grov människoexploatering enligt 4 kap. 1 b § tredje stycket brottsbalken,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

Paragrafen ändras på så sätt att utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri läggs till i *andra stycket andra punkten*. Ändringen innebär att hemlig rumsavlyssning får användas vid en förundersökning om utlandsspioneri eller grovt utlandsspioneri.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I paragrafen regleras de situationer i vilka en underrättelse enligt 31 §, om sådan hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning som en person som är eller har varit misstänkt för brott har utsatts för, antingen får skjutas på framtiden eller helt underlåtas. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

Paragrafen ändras på så sätt att det i *tredje stycket tredje punkten* görs ett undantag från underrättelseskyldigheten även för utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri. Ändringen innebär att det inte ska lämnas någon underrättelse enligt 31 § om förundersökningen gäller utlandsspioneri eller grovt utlandsspioneri. Se även tredje stycket sjunde punkten om att även förstadiet till brott omfattas av bestämmelsen.

8.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

1 § Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Paragrafen anger, tillsammans med 2, 3 och 5 §§, förutsättningarna för att meddela tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

Paragrafen ändras på så sätt att utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri läggs till i *första stycket fjärde punkten*.

Ändringen innebär att utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri är brott för vilka tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning får meddelas enligt lagen.

8.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk

kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

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

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,
2. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,
3. kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage enligt 13 kap. 5 a § första eller andra stycket eller 5 b § första stycket brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
4. brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken,
5. spioneri, *utlandsspioneri*, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 5, 6 a eller 8 §, 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket brottsbalken,
6. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning,
7. grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller grovt brott enligt 6 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet,
8. grov misshandel eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 6 § eller 4 kap. 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

Uppgifter får bara hämtas in om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig mot eller för något annat motstående intresse.

Paragrafen innehåller förutsättningarna för att de uppgifter som anges i 1 § ska få hämtas in. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

Paragrafen ändras på så sätt att utlandsspioneri läggs till i *första stycket femte punkten*. Genom ändringen införs en möjlighet att hämta in uppgifter om brottslig verksamhet som innefattar utlandsspioneri. Grovt utlandsspioneri faller in under första styckets första punkt.

Sammanfattning av betänkandet Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i (SOU 2017:70)

En ny straffbestämmelse om utlandsspioneri införs

Det straffrättsliga skyddet är varken heltäckande eller starkt

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

Det straffrättsliga skyddet för känsliga uppgifter som har betydelse för internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i och som inte uppfyller menrekvisitets krav i spioneribestämmelsen är varken heltäckande eller särskilt starkt. Detta även med beaktande av att ett ökat beroende av internationell samverkan på det säkerhets- och försvarspolitiska området kan få till konsekvens att fler uppgifter som rör Sveriges samarbete med andra länder och organisationer för fred och säkerhet bedöms ha sådan betydelse för Sveriges säkerhet att de kan komma att omfattas av spioneribestämmelsen. Spioneribestämmelsen är emellertid alltjämt reserverad för förfaranden som på ett påtagligt sätt kan inverka negativt på Sveriges säkerhet i bemärkelsen rikets oberoende eller bestånd.¹ Det innebär att uppgifter som endast har en medelbar betydelse för Sveriges säkerhet i huvudsak faller utanför spioneribestämmelsens – och därmed också övriga bestämmelsers i 19 kap. BrB – tillämpningsområde. Med hänsyn till vikten av Sveriges internationella samarbete för fred och säkerhet kan det straffrättsliga skyddet för uppgifter som hanteras inom ramen för ett sådant samarbete inte sägas vara ändamålsenligt. Tvärtom är det otillfredsställande att spioneriliknande

¹ Utredningen om förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhets betänkande ”Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet” (SOU 2012:95), s. 206 f.

gärningar som tar sikte på sådana samarbeten i värsta fall helt kan falla utanför det straffbara området och i bästa fall enbart straffas som tjänstefel eller brott mot tystnadsplikt.

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

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

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

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

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

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

Lagteknisk lösning och rubricering

Vårt förslag innebär att en ny straffbestämmelse införs i 19 kap. BrB. Bestämmelsen har utformats med spioneribestämmelsen som förebild och omfattar spioneriliknande gärningar som avser hemliga uppgifter rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller

sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Brottet benämns utlandsspioneri. Straffbestämmelsen ska endast tillämpas om förfarandet inte uppfyller rekvisiten i 19 kap. 5 § BrB.

Skyddsintresset

Straffbestämmelsen motiveras av det svenska behovet av att samarbeta med andra länder och mellanfolkliga organisationer. Ytterst grundar sig straffbestämmelsen på ett intresse av att värna Sveriges säkerhet. Det mest ändamålsenliga skyddsintresset för den straffrättsliga regleringen är dock Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Härav följer att endast gärningar som på ett påtagligt sätt kan äventyra eller försämra Sveriges utrikesrelationer omfattas av kriminaliseringen. Kravet på att gärningen kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation sätter Sveriges förhållanden i förgrunden som det skyddsvärda intresset. En sådan reglering överensstämmer med nuvarande systematik beträffande brotten mot Sveriges säkerhet och stämmer väl med hur bl.a. Norge, Finland och Danmark valt att skydda uppgifter av förevarande slag.

Den brottsliga gärningen

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

Ett krav på avsiktsuppsåt att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda.

I likhet med vad som gäller för spioneri, och av samma skäl som motiverat begränsningen i det fallet, kommer straffansvar endast ifråga när förfarandet har skett med avsiktsuppsåt. Med avsiktsuppsåt avses här detsamma som direkt uppsåt. Till skillnad från vad som i dag gäller för spioneri begränsas det straffbara området inte till att enbart omfatta fall där gärningsmannens avsikt varit att gå en främmande makt tillhanda. De grupperingar som vanligen verkar i områden för sådana internationella fredsfrämjande insatser som Sverige deltar i, och som på ett eller annat sätt berörs av den konflikt som motiverar insatsen, torde inte alltid falla under definitionen främmande makt, trots att de i praktiken utgör en maktfaktor samt ett påtagligt och reellt hot mot insatsen. För att tillgodose behovet av kriminalisering och kravet på en effektiv strafflagstiftning omfattar straffbestämmelsen även förfaranden som innebär att någon medvetet lämnar uppgifter till en sådan gruppering eller sammanslutning. Med begreppet *främmande sammanslutning* avses därmed en gruppering som

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

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

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

En förutsättning för straffansvar är att ett uppenbarande av den aktuella uppgiften för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Med *mellanfolklig organisation* avses detsamma som i 2 kap. 7 a § BrB, dvs. självständiga rättssubjekt enligt folkrätten. Dessa organisationer är i allmänhet sammanslutningar av stater, såsom exempelvis FN, EU, Nato och OSSE. Rekviritet *allvarligt men* hindrar att annat än allvarliga handlingar kan medföra straffansvar. Uttrycket allvarligt men innebär även att det för straffbarhet ställs högre krav än att gärningen, så som exempelvis uttrycks i 15 kap. 1 § OSL, ska störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser. En förutsättning för straffansvar är alltså att det rör sig om uppgifter av stor betydelse där det knappast kan råda något tvivel om att ett röjande kan få allvarliga konsekvenser för förhållandet till det samverkande landet eller den mellanfolkliga organisationen. Tänkbara exempel på sådana konsekvenser är att det inträffade kan medföra att Sverige stängs ute från fortsatt samarbete eller inte längre får delta i utbytet av hemlig information. Det organ som från svensk sida deltagit i samarbetet torde normalt vara bäst skickat att bedöma konsekvenserna av att uppgifter röjts genom ett handlande som kan läggas svensk personal till last. Om uppgifterna innebär att brottsliga eller oegentliga förfaranden avslöjas som t.ex. var fallet då den svenske FN-tjänstemannen Anders Kompass avslöjade att allvarliga brott begåtts av FN personal, bör den typen av avslöjanden inte anses kunna allvarligt skada Sveriges förhållande till berört land eller mellanfolklig organisation även om interna sekretessregler åsidosatts och avslöjandena vållat irritation inom berört organ. Kravet på att ett röjande av hemliga uppgifter ska ske obehörigen för att medföra straffansvar utesluter även att brottsanmälningar till behörigt organ, t.ex. Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, träffas av straffbestämmelsen.

Begreppet allvarligt men stämmer även väl med den indelning i fyra säkerhetsskyddsklasser och mot dem svarande skadegrader som i dag

används av Försvarsmakten och föreslås ingå i en ny säkerhetsskyddslag.² Dessa är i stigande ordning: *begränsad*, svarande mot en *ringa skada*, *konfidentiell*, svarande mot en *inte obetydlig skada*, *hemlig*, svarande mot en *allvarlig skada* samt *kvalificerat hemlig* svarande mot en *synnerligen allvarlig skada*. Straffbestämmelsen anknyter till allvarlig skada, vilket gör att de två högsta graderna träffas av straffansvar. Myndigheter som Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och MSB torde redan i dag ha erfarenhet att göra bedömningar av men med anknytning till dessa säkerhetsskyddsklasser.

En begränsning till hemliga uppgifter

Det straffbara området är – till skillnad från vad som gäller vid spioneri – begränsat till gärningar som innebär befattningsmed hemliga uppgifter, dvs. uppgifter som omfattas av sekretess enligt OSL, eller någon annan författning. I första hand torde utrikessekretessen enligt 15 kap. 1 § OSL och försvarssekretessen enligt 15 kap. 2 § OSL komma i fråga, men även andra sekretessregler såsom exempelvis sekretess till skydd för underrättelseverksamhet m.m. enligt 18 kap. 2 § OSL skulle kunna bli aktuella.

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

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

² Se Utredningen om säkerhetsskyddslagens betänkande ”En ny säkerhetsskyddslag” (SOU 2015:25) s. 55 och s. 329 ff.

Straffskalan

De gärningar som är avsedda att träffas av straffbestämmelsen är av allvarligt slag. Straffbestämmelsen kan emellertid komma att omfatta gärningar av skilda slag och svårhet. I sina värsta former kan brottsligheten leda till mycket svåra konsekvenser för Sveriges utrikesrelationer. Ett uppenbarande av en hemlig uppgift kan riskera människoliv och orsaka stor förstörelse. Det kan också leda till att hela eller delar av en internationell fredsinsats inte alls kan genomföras eller inte kan genomföras som planerat. För straffansvar krävs, som framgått, att det är fråga om en gärning som kan innebära ett allvarligt men för Sveriges förhållanden till annan stat eller mellanfolklig organisation. Det ovan anförda innebär att straffskalan bör vara förhållandevis sträng för att spegla att det finns anledning att se allvarligt på den aktuella brottstypen. Straffskalan måste också ha en tillräcklig spännvidd för att medge en nyanserad och differentierad straffmätning och innebära att ett straff som motsvarar brottets svårhet kan dömas ut. För brottet ska därför gälla en straffskala som innebär att fängelse i högst fyra år kan dömas ut. Brottet är vidare av sådan art att det råder en presumtion för fängelse.

Grovt brott

En särskild brottsbeteckning för grovt utlandsspioneri införs. Om brottet är grovt ska fängelse i lägst två och högst åtta år kunna dömas ut. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska – i likhet med vad som gäller vid spioneri – särskilt beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom eller henne.

En kriminalisering av förfaranden som sker utan avsiktsspått eller av grov oaktsamhet

Straffbestämmelserna i 19 kap. 7–9 §§ BrB utvidgas så att en gärning som uppfyller de objektiva rekvisiten för utlandsspioneri men som sker utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, eller som sker av grov oaktsamhet, kan föranleda straffansvar för obehörig befattning med hemlig uppgift eller för vårdslöshet med hemlig uppgift.

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

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

En utvidgning av det straffbara området för brott mot tystnadsplikt

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

Kriminaliseringen är förenlig med regeringsformen och Europakonventionen

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

Yttrande- och informationsfriheten får begränsas genom lag eller – när det gäller uppgifter som någon fått kännedom om i allmän tjänst eller under utövande av allmän tjänsteplikt – efter bemyndigande i lag (2 kap. 20 § RF). En begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF). Av 2 kap. 23 § RF följer att yttrande- och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, bl.a. rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet samt förebyggandet och beivrandet av brott. I övrigt får begränsningar av yttrande- och informationsfriheten endast göras om särskilt viktiga skäl föranleder det.

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

Ett straffsanktionerat förbud mot spioneriliknande gärningar som kan skada Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation kan innefatta en inskränkning av både informationsfriheten och

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

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

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

Meddelar- och anskaffarfriheterna är inte absoluta. I 7 kap. 3 § TF anges de undantagsfall då en meddelare eller annan medverkande till en grundlagsskyddad framställning kan hållas straffrättsligt ansvarig för sin medverkan. Bestämmelserna avser dels den som lämnar meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF, dvs. den man normalt brukar beteckna som meddelare, dels den som, utan att svara enligt de särskilda ansvarighetsreglerna om ensamansvar i 8 kap. TF, medverkar till en framställning som är avsedd att införas i tryckt skrift som författare eller annan upphovsman eller som utgivare. Bestämmelsen innebär att de tre fall som där anges undantas från TF:s tillämpningsområde och att regler i vanlig lag i stället ska tillämpas. Punkten 1 upptar det fallet att den medverkande gör sig skyldig till högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Punkten 2 upptar det fallet att den medverkande gör sig skyldig till uppsåtligt oriktigt utlämnande av allmän handling som inte är tillgänglig för var och en eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande. Punkten 3 avser att den medverkande gör sig skyldig till uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag.

När det gäller ansvar för anskaffare sägs i 7 kap. 3 § andra stycket TF att om den som anskaffar uppgift eller underrättelse i syfte att offentliggöra dem i grundlagsskyddat medium därigenom gör sig skyldig till brott som avses i bestämmelsens första stycke första punkten ska ansvarsregler i vanlig lag, d.v.s. BrB, tillämpas.

TF innehåller vidare en uppräknning av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift ”och är straffbara enligt lag” (7 kap. 4 § TF). Här kan bl.a. nämnas ett antal olika brott mot rikets säkerhet som t.ex. högförräderi, spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift. Till tryckfrihetsbrotten hör även vissa gärningar som innebär att själva publiceringen utgör ett otillåtet offentliggörande av hemliga handlingar, ett uppsåtligt åsidosättande av viss kvalificerad sekretess och – vid krig eller omedelbar krigsfara – andra brott mot rikets säkerhet än som anges i 7 kap. 4 § TF (7 kap. 5 § TF). Genom en hänvisning i YGL ska tryckfrihetsbrotten anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en framställning som omfattas av YGL och är straffbara enligt lag (5 kap. 1 § YGL).

Spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift utgör således tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 4 § TF. Det innebär att den som omfattas av ensamansvaret kan dömas till ansvar för en sådan gärning om den begås i tryckt skrift (enligt den ordning som föreskrivs i TF). Spioneri, grovt spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift omfattas också av 7 kap. 3 § TF, vilket innebär att meddelar- och anskaffarfriheten inte gäller i dessa fall. Lagstiftaren har alltså ansett att kriminaliseringen i dessa fall har så starka skäl för sig och att ett offentliggörande av uppgifter som omfattas av straffbestämmelserna kan innebära sådan skada att tryck- och yttrandefriheten får vika för att tillgodose ändamålet med den straffrättsliga regleringen. Trots att det omedelbara skyddsintresset för utlandsspioneri och anknytande brottstyper inte är Sveriges säkerhet, och att menrekvisitet har en något annorlunda utformning än i spioneribestämmelsen finns det skäl att i detta avseende jämställa brottsligheten med nämnda brott i 19 kap. BrB. Som framhållits är det fråga om allvarlig brottslighet och ett mycket angeläget skyddsintresse.

Liksom när det gäller inskränkningen i tryckfriheten beträffande spioneribrott, grovt spioneri och vårdslöshet med hemlig uppgift är det således proportionerligt att inskränka tryckfriheten beträffande utlandsspioneri och anknytande brottstyper på så sätt att dessa undantas från tryckfriheten. Beträffande de grävsta brottsformerna, dvs., utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri, är det också proportionerligt att, liksom beträffande brottens motsvarighet bland spioneribrotten, undanta dessa från meddelar- och anskaffarfriheten. Det innebär att den som åtals för dessa grova brott – och som normalt hade skyddats av meddelar- och anskaffarfriheten – kommer att lagföras i ordinär process eller tryckfrihetsprocess även om meddelandet/anskaffandet avsett publicering i grundlagsskyddade medier. Härigenom knyts regleringen till nuvarande hantering av spioneribrotten. Det rör sig om brott med avsiktssuppsåt eller, när det gäller grov obehörig befattning med hemlig uppgift, så flagrant handlande att brotten rimligen hör hemma i den ordinära brottmålsprocessen. En sådan reglering ter sig också logisk och

konsekvent. Bestämmelserna i 7 kap. 3–4 §§ TF och motsvarande bestämmelser i YGL har därför ändrats så att utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri undantas från meddelar- och anskaffarfriheten i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL samt att dessa brott liksom en gärning som sker av grov oaktsamhet upptas bland tryckfrihetsbrotten i 7 kap. 4 § TF och därmed även enligt 5 kap. 3 § YGL. Även förbrotten (förberedelse, försök och stämpling) till utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri tas upp i brottskatalogen. Att inte uppta nämnda brott i brottskatalogen skulle innebära att det är straffritt att begå brotten genom publicering i tryckt skrift, vilket skulle te sig egendomligt i jämförelse med nuvarande ordning. Det innebär givetvis en utvidgning av tryckfrihetsbrotten. Om det inte sker öppnar det fältet för att använda grundlagsskyddade medier för att röja hemliga uppgifter av ifrågavarande slag till obehöriga. Det är fullt möjligt, såsom närmare framgår av kapitel 5, att en främmande makt eller sammanslutning i en sådan situation skulle utnyttja den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten för att komma över uppgifter som omfattas av den föreslagna kriminaliseringen.

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

Möjligheten att använda tvångsmedel

Med hänsyn till brottslighetens natur och allvar, och intresset av en effektiv och ändamålsenlig straffrättslig reglering, bör det finnas samma möjligheter att tillgripa hemliga tvångsmedel – dvs. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning – vid misstanke om ett uppsåtligt brott av nu aktuellt slag som vid andra jämförbara brott i 19 kap. BrB. Bestämmelserna i 27 kap. 2 § RB har

därför ändrats så att ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående, eller mellan sådana närstående inbördes, tas i beslag hos den misstänkte eller en närstående vid en förundersökning om utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri, obehörig befattningsmed hemlig uppgift och grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift med grund i utlandsspioneri. Bestämmelsen i 27 kap. 20 d § RB har även den ändrats på så sätt att det i andra stycket anges att hemlig rumsavlyssning får användas vid förundersökning om utlandsspioneri och grovt utlandsspioneri.

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

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

En utvidgning av svensk straffrättslig jurisdiktion

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

Medan personer som tillhör Polisens utlandsstyrka samt andra poliser, tulltjänstemän eller tjänstemän vid Kustbevakningen, som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt, enligt 2 kap. 3 § BrB undantas från kravet på dubbel straffbarhet, saknas motsvarande reglering för annan civil personal som deltar i internationella samarbeten för fred och säkerhet. I den mån sådana utsända personer begår gärningar som utgör brott enligt svensk lagstiftning men som inte utgör brott på gärningsorten kan det därmed saknas förutsättningar för att lagföra personen i svensk domstol. FN har i olika sammanhang påtalat att det åligger Sverige och andra sändarstater att upprätthålla jurisdiktionen över utsänd personal. De nuvarande förhållandena innebär att Sverige i jurisdiktionshänseende inte helt lever upp till sina internationella åtaganden att straffa brott som begås av svensk personal som deltar i internationella uppdrag inom FN:s ram.

Genom ett tillägg till bestämmelsen i 2 kap. 3 § BrB har det införts ett tydligt undantag från kravet på dubbel straffbarhet också när det gäller

brott begångna av andra civila än personer som tillhör Polisens utlandsstyrka samt andra polismän, tulltjänstemän och tjänstemän vid Kustbevakningen, som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse. En sådan utvidgning innebär därmed inte endast att de svenska jurisdiktionsbestämmelserna uppfyller de internationella åtaganden som Sverige har gjort. Den fyller också en pedagogisk och klargörande funktion, inte minst för de berörda utsända personerna.

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

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

Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs *dels* att 2 kap. 3 och 5 §§, 19 kap. 5, 7, 8, 14 och 15 §§ och 20 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det i 19 kap. ska införas två nya paragrafer, 5 a och 6 a §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

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

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

2. om brottet begåtts av någon som tillhör Försvarmakten på ett område där en avdelning av Försvarmakten befann sig eller om det begåtts av någon annan på ett sådant område och avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning,

3. om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,

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

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

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

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

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

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

5 §

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

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

1. på ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg,

2. av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,

3. vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,

4. i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,

4 a. vid tjänstgöring utom riket av en svensk medborgare eller en utlänning med hemvist i Sverige som, utom beträffande personal från försvarsunderrättelsemyndigheterna, i annat fall än som avses i förevarande stycke 2–4, inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i,

5. i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på ett fartyg eller luftfartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av nämnda stater, eller 6. av en svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot ett svenskt intresse.

19 kap.

5 §

5. i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på ett fartyg eller luftfartyg eller i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av nämnda stater, eller 6. av en svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot ett svenskt intresse.

luftfartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av nämnda stater, eller 6. av en svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot ett svenskt intresse, för spioneri till fängelse i högst sex år.

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

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

5 a §

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

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

6 a §

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

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

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

För obehörig befattning med hemlig uppgift döms också den som, utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, begår gärning som avses i 5 a §.

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

För försök, förberedelse eller stämpling till högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt eller olovlig underrättelseverksamhet mot person döms det till ansvar enligt 23 kap.

Detsamma gäller för försök eller förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift. Som stämpling till högförräderi ska även anses att träda i förbindelse

För försök, förberedelse eller stämpling till högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri*, *grovt utlandsspioneri*, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt eller olovlig underrättelseverksamhet mot person döms det till ansvar enligt 23 kap.

Detsamma gäller för försök eller förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift. Som stämpling till högförräderi ska även anses att träda i förbindelse

med främmande makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att sådant brott kan begås.

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

med främmande makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att sådant brott kan begås.

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

15 §

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

20 kap.

3 §

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

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

För brott mot tystnadsplikt ska också dömas den som röjer en uppgift av hemlig natur i ett

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

internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i.

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

Denna lag träder i kraft 1 januari 2019.

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

2 §

En skriftlig handling får inte tas i beslag om

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

2. handlingen innehåller av honom eller henne eller av den som tystnadsplikten gäller till förmån för. Ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående som avses i 36 kap. 3 §, eller mellan sådana närstående inbördes, får tas i beslag hos den misstänkte eller en närstående endast vid en förundersökning om 1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, 2. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

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

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

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

5. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, *utlandsspioneri*, *grov 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, 6 a, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

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

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

8. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 2–7, om en sådan gärning är belagd med straff. Ett beslut enligt andra stycket 2–8 får meddelas endast av rätten eller åklagaren. Om åklagaren har beslutat om beslag enligt tredje stycket, ska han eller hon utan dröjsmål anmäla åtgärden hos rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska

skyndsamt pröva ärendet. Om rätten finner att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet.

20 d §

Med hemlig rumsavlyssning avses avlyssning eller upptagning som 1. görs i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud, och 2. avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller andra sammankomster som allmänheten inte har tillträde till. Hemlig rumsavlyssning får användas vid en förundersökning om 1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,

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

3. brott som avses i 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning och det kan antas att brottet inte leder till endast böter,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

33 §

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

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

En underrättelse enligt 31 § ska inte lämnas, om förundersökningen angår 1. brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel, 2. brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft 1 januari 2019.

Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

3 §

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

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

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

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

3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som angivas i särskild lag, gäller om ansvar för sådant brott vad i lag är stadgat. Om någon anskaffar uppgift eller underrättelse i sådant syfte som avses i 1 kap. 1 § fjärde stycket och därigenom gör sig skyldig till brott som anges i förevarande paragrafs första stycke 1, gäller om ansvar härför vad i lag är stadgat. Det som föreskrivs i 2 kap. 22 § första stycket regeringsformen ska gälla också i fråga om förslag till föreskrifter som avses i första stycket 3.

4 §

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

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

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

3. spioneri, varigenom någon för att gå främmande makt till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift om försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningssätt, underhandlingar,

3. spioneri, varigenom någon för att gå främmande makt *eller sammanslutning* till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift om försvarsverk, vapen, förråd, import, export,

beslut, eller något förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller inte; försök, förberedelse eller stämpling till sådant spioneri;

tillverkningssätt, underhandlingar, beslut, eller något förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt *eller sammanslutning* kan medföra men för Sveriges säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller inte; försök, förberedelse eller stämpling till sådant spioneri;

4. utlandsspioneri, varigenom någon för att gå främmande makt eller sammanslutning tillhanda, obehörigen befordrar, lämnar eller röjer hemlig uppgift rörande något förhållande vars uppenbarande för främmande makt eller sammanslutning kan medföra allvarligt men för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation; försök, förberedelse eller stämpling till sådant utlandsspioneri;

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

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

6. obehörig befattning med hemlig uppgift, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt eller sammanslutning till handa begår gärning som avses under 4; försök eller förberedelse till sådan

obehörig befattning med hemlig uppgift; stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning det särskilt ska beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller sammanslutning eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts 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 statskicket ska med vapenmakt eller annars med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten ska på så sätt framtingas eller hindras, om gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande; försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

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

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

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

8. uppror, förövat med uppsåt att statskicket ska med vapenmakt eller annars med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten ska på så sätt framtingas eller hindras, om gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande; försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

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

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

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

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

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

12. brott mot medborgerlig frihet, varigenom någon utövar olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringssammanslutning 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 levnadssätt eller

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

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

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

14. brott mot medborgerlig frihet, varigenom någon utövar olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringssammanslutning 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 levnadssätt eller

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

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

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

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

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

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

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

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

20. övergrepp i rättssak, varigenom någon med hot om våld angriper annan för att denne gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör

avgett utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra annan från en sådan åtgärd eller varigenom någon med hot om gärning som medför lidande, skada eller olägenhet angriper annan för att denne avlagt vittnesmål eller annars avgett utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom eller henne från att avge en sådan utsaga.

avgett utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra annan från en sådan åtgärd eller varigenom någon med hot om gärning som medför lidande, skada eller olägenhet angriper annan för att denne avlagt vittnesmål eller annars avgett utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom eller henne från att avge en sådan utsaga.

Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §

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

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

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

2. oriktigt utlämnande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; eller 3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag, gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för sådant brott. Om någon anskaffar en uppgift eller underrättelse i sådant syfte som avses i 1 kap. 2 § och därigenom gör sig skyldig till brott som anges i första stycket 1, gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för brottet. Det som föreskrivs i 2 kap. 22 § första stycket regeringsformen om särskilt lagstiftningsförfarande ska gälla också i fråga om förslag till föreskrifter som avses i första stycket 3.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

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

Bilaga 2

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

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

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken, 2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel, 3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,

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

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

5. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten kommer att utövas på uppdrag av eller understödjas av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande makts räkning, 6. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller grovt brott enligt 6 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller 7. mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd. Tillstånd enligt första stycket får

Bilaga 2

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

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

Bilaga 2

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över betänkandet lämnats av Arbetsgivarverket, Brottsförebyggande rådet, Domstolsverket, Folke Bernadotteakademien, Fortifikationsverket, Föreningen grävande journalister, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan, Försvarmakten, Förvarsunderrättelsedomstolen, Göteborgs tingsrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Inspektionen för strategiska produkter, Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen), Justitiekanslern, Kriminalvården, Kustbevakningen, Lunds universitet (juridiska fakulteten), Malmö tingsrätt, Migrationsverket, Myndigheten för press, radio och tv, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Publicistklubben, Riksarkivet, Statens fastighetsverk, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Stockholms tingsrätt, Stockholms universitet, (juridiska fakultetsnämnden), Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Svea hovrätt, Svenska institutet för europapolitiska studier, Svenska Journalistförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Säkerhets- och försvarsföretagen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Tullverket, TU – Medier i Sverige och Åklagarmyndigheten

Yttrande har också inkommit från TV4 Media AB (tidigare Bonnier Broadcasting AB) och Bonnier News AB.

Landsorganisationen i Sverige, Riksdagens ombudsmän, Sveriges akademikers centralorganisation och Sveriges Kommuner och Regioner (tidigare Sveriges Kommuner och Landsting) har avstått från att yttra sig.

Allmänhetens Medicombudsman (tidigare Pressombudsmannen), Civil Rights Defenders, Mediernas Etiknämnd (tidigare Pressens opinionsnämnd), Svenska sektionen av Amnesty International, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Svenska FN-förbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges Tidskrifter, Sveriges Utbildningsradio AB, Tjänstemännens centralorganisation, TV 4 AB, Utgivarna och Utrikespolitiska institutet har beretts tillfälle att yttra sig men inte inkommit med något yttrande.