

Kommittédirektiv

Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet



Dir.
2010:35

Beslut vid regeringssammanträde den 8 april 2010

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera om den nuvarande lagstiftningen i 19 kap. brottsbalken är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet.

Utredaren ska bl.a.

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

Utredarens bedömning av om och i vilken omfattning en förändring av straffansvaret är lämplig och motiverad ska göras med beaktande av om åtgärder som inte är av straffrättslig natur kan antas få motsvarande effekt.

Utredaren ska lägga fram fullständiga författningsförslag där lagstiftning bedömts vara nödvändig.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 april 2012.

Gällande rätt till skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet

Bestämmelser till skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet finns i 19 kap. brottsbalken.

Spioneri

Spioneri och grovt spioneri regleras i 19 kap. 5 resp. 6 § brottsbalken.

Spioneri förövas genom att någon, i syfte att gå främmande makt tillhanda, tar obehörig befattning med uppgift som rör ett förhållande ”vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet”. Menrekvisitet i bestämmelsen är avsett att innebära en begränsning av straffansvaret till befattningstagande med uppgifter som rör verkligt betydelsefulla ting (NJA II 1948 s. 260).

Straffet för spioneri är fängelse i högst sex år eller, om brottet är grovt, fängelse på viss tid, i lägst fyra och högst arton år eller på livstid. Försök, förberedelse och stämpling till spioneri och grovt spioneri liksom underlåtenhet att avslöja sådana brott är straffbart.

Spioneri utgör enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) tryck- resp. yttrandefrihetsbrott (7 kap. 4 och 5 §§ TF resp. 5 kap. 1 § YGL). Ansvar för spioneri kan alltså inträda även i de fall gärningen begåtts i ett grundlagsskyddat medium, t.ex. i en tryckt skrift eller i ett radioprogram. Även i dessa fall är försök, förberedelse och stämpling straffbart. Beträffande spioneri saknas en stor del av det skydd som dessa grundlagar innebär för meddelare och andra som medverkar till en framställning. Till exempel finns varken meddelarfrihet eller anonymitetsskydd i dessa fall (se 3 kap. 3 § andra stycket 3 och 7 kap. 3 § första stycket 1 TF resp. 2 kap. 3 § andra stycket 3 och 5 kap. 3 § första stycket 1 YGL).

Åtal för tryck- och yttrandefrihetsbrottet spioneri får väckas endast efter medgivande av regeringen (se 6 kap. 1 § lagen [1991:1559] med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden).

Olovlig underrättelseverksamhet

Olovlig underrättelseverksamhet regleras i 19 kap. 10 § brottsbalken.

I bestämmelsens första stycke straffbeläggs spioneriliknande verksamhet som bedrivs här i landet, men som är riktad mot någon annan stat än Sverige. De bakomliggande skyddsintressena är dels att Sverige inte ska invecklas i utrikespolitiska svårigheter, dels att underrättelseverksamheten lätt kan övergå till spioneri mot Sverige (NJA II 1949 s. 568). Bestämmelsen i andra stycket avser politisk underrättelseverksamhet av ett visst slag, t.ex. flyktingspionage. Den bestämmelsen syftar främst till att skydda enskilda mot fara för framtida förföljelse eller annat lidande (s. 571).

Straffet för olovlig underrättelseverksamhet är böter eller fängelse i högst ett år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Försök, förberedelse och stämpling till olovlig underrättelseverksamhet är straffbart.

Åtal för olovlig underrättelseverksamhet får inte väckas utan regeringens förordnande.

Lagen om skydd för företagshemligheter

I lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter finns bestämmelser om bl.a. straffansvar för dels företagsspioneri, dels olovlig befattningsmedtagning med företagshemlighet. Andra obehöriga angrepp på en företagshemlighet kan utgöra grund för skadeståndsskyldighet. Detta gäller både för den som missbrukar en företagshemlighet som har anförtrots honom eller henne i en affärsförbindelse och för en anställd som missbrukar en företagshemlighet som han eller hon har fått del av i sin anställning. Som ett obehörigt angrepp anses dock inte att någon anskaffar, utnyttjar eller röjer en företagshemlighet hos en näringsidkare för att offentliggöra eller inför en myndighet eller annat behörigt organ avslöja något som skäligen kan misstänkas utgöra brott, på vilket fängelse kan följa, eller som kan anses utgöra annat allvarligt missförhållande i näringsidkarens rörelse (2 §).

Utredningen om skyddet för företagshemligheter har i sitt betänkande Förstärkt skydd för företagshemligheter (SOU 2008:63) föreslagit att straffansvaret utvidgas till att även omfatta vissa röjanden och utnyttjanden av företagshemligheter som görs av personer med lovlig tillgång till hemligheten, t.ex. anställda. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Uppdraget

Säkerhetspolisen har, i samråd med Åklagarmyndigheten, till Justitiedepartementet påtalat behov av ett stärkt skydd för staten när främmande makt bedriver obehörig underrättelseverksamhet mot Sverige. Under de senaste decennierna har det skett en förändring av det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde. Säkerhetspolisen har beskrivit att den underrättelseverksamhet som bedrivs i Sverige av främmande makt har förändrats. Sedan en tid prioriteras i allt högre grad inhämtning av information om forskning och utveckling inom civila områden. Även politiskt spionage förekommer. Tidigare avsåg inhämtningen förhållanden framför allt inom det militära området. Säkerhetspolisen har förklarat att den nuvarande lagstiftningen om spioneri och olovlig underrättelseverksamhet inte ger ett tillräckligt skydd.

En särskild utredare ska analysera om den nuvarande lagstiftningen är ändamålsenlig och ger ett tillräckligt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet mot svenska intressen.

Är men-rekvisitet i spioneribestämmelsen lämpligt utformat?

Spioneribestämmelsen kan vara tillämplig på underrättelseinhämtning som riktar sig mot industriella eller politiska intressen under förutsättning att men-rekvisitet är uppfyllt.

Omläggningen av inriktningen av främmande makts underrättelseverksamhet i Sverige har, enligt Säkerhetspolisen, lett till att underrättelseinhämtningen i allt mindre grad är kriminaliserad som spioneri, eftersom det sällan är möjligt att fastställa att ett uppenbarande av de enskilda uppgifterna medfört sådant

men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet som krävs för ansvar. Säkerhetspolisen har anfört att sådan underrättelseinhämtning som riktas mot forskning och utveckling inom civila områden och som inte har direkt betydelse för rikets säkerhet faller utanför det straffbara området.

Även andra förhållanden har förändrats efter spioneribrottets tillkomst. Försvarsmakten bedriver i dag en stor del av sin verksamhet i s.k. utlandsmissioner. Spioneribestämmelsen tar emellertid primärt sikte på rikets försvar i traditionell bemärkelse. Det intresse som finns av att skydda uppgifter om rikets försvar kan därför ha vidgats.

Utredaren ska, mot bakgrund av den förändrade inriktningen av underrättelseverksamheten och Försvarsmaktens verksamhet i dag, analysera om men-rekvisitet i 19 kap. 5 § brottsbalken har en lämplig utformning eller om det behöver ändras. Utredaren ska, mot samma bakgrund, därutöver ta ställning till om andra förändringar av det straffbara området behövs.

Utredaren ska också utreda om en förändring av men-rekvisitet i spioneribestämmelsen bör föranleda ändringar av motsvarande rekvisit i bestämmelserna om obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift (19 kap. 7 och 8 §§ resp. 9 § brottsbalken) och om olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 10 § brottsbalken). Beträffande sistnämnda bestämmelse ska utredaren analysera innebörden i begreppet "annan främmande makts säkerhet" i relation till internationella organisationer och föreslå de förändringar som kan behövas.

En angränsande fråga gäller underlaget för prövning av men-rekvisitet. Säkerhetspolisen har pekat på komplexiteten vid prövningen av rekvisitet både hos åklagare och domstol. Än mer tydligt blir detta vid misstanke om underrättelseverksamhet som har en annan inriktning än sådan som på något sätt riktar sig mot rikets försvar, där Försvarsmakten bistår de brottsutredande myndigheterna med utredning för bedömning av men-rekvisitet.

Utredaren ska undersöka hur bättre förutsättningar kan skapas för att bedöma men-rekvisitet.

Dold underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspiratoriska metoder

Något straffbud som uttryckligen tar sikte på dold underrättelseverksamhet som bedrivs med hemliga och konspiratoriska metoder finns inte i dagens lagstiftning.

Säkerhetspolisen anser att sådan verksamhet i sig utgör en fara för rikets säkerhet och att detta gäller oavsett om verksamheten avser inhämtande av känsliga uppgifter eller inte. Det klandervärda är den metod, den s.k. kultiveringen, som underrättelseofficerarna använder sig av vid värvningen av en uppgiftslämnare. Underrättelseofficerens avsikt är som regel att i ett senare skede kunna använda metoden vid överlämnande av känslig information. Trots att både spioneri och olovlig underrättelseverksamhet är straffbelagt på försöks-, stämplings- och förberedelsestadiet är den nuvarande lagstiftningen, enligt Säkerhetspolisen, otillräcklig. Det är nämligen svårt att i ett så tidigt skede avgöra mot vilka intressen – mot privata eller mot rikets – som den misstänkta verksamheten i första hand riktas. Det är också svårt att bedöma om verksamheten har medfört sådant men som krävs enligt spioneribestämmelsen. Inte heller bestämmelserna i lagen om skydd för företagshemligheter ger ett tillräckligt skydd.

Utredaren ska utreda om det finns ett behov av en förändrad straffrättslig reglering. Om utredaren kommer fram till att ett sådant behov finns, ska han eller hon särskilt överväga om det är möjligt att utforma en väl avgränsad och effektiv lagstiftning som tar i beaktande alla de motstående intressen som kan finnas, däribland yttrandefrihet och informationsfrihet.

En given utgångspunkt när det gäller eventuellt behov av en straffrättslig reglering är att den underrättelseverksamhet som av andra stater bedrivs legitimt eller som öppet deklarerats för svenska myndigheter inte ska påverkas.

Övergripande överväganden

Utredaren ska i sina överväganden särskilt beakta de grundläggande fri- och rättigheterna samt de konsekvenser som eventuella förändringar i 19 kap. brottsbalken får på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

Utredaren ska vid sina ställningstaganden i de beskrivna frågorna analysera om relevanta bestämmelser i 19 kap. brottsbalken har en lämplig och ändamålsenlig avgränsning i förhållande till bestämmelserna i lagen om skydd för företagshemligheter.

Utredarens bedömning av om och i vilken omfattning en förändring av straffansvaret i 19 kap. brottsbalken är lämplig och motiverad, ska göras med beaktande av om åtgärder som inte är av straffrättslig natur kan antas få motsvarande effekt. Om så bedöms vara fallet ska utredaren föreslå sådana åtgärder.

Det står utredaren fritt att överväga om straffskalorna i de aktuella bestämmelserna, med hänsyn till brottets allvar, är lämpligt utformade.

Om det bedöms ändamålsenligt får utredaren ta upp och lämna förslag i andra frågor som aktualiseras under utredningsuppdraget.

Utredaren ska lägga fram fullständiga författningsförslag där det bedöms att det finns ett behov av sådana.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

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

Om utredaren överväger att lämna förslag som också bör medföra ändringar i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen ska utredaren samråda med Yttrandefrihetskommittén (Ju 2003:04). Utredaren ska även följa arbetet med betänkandet Förstärkt skydd för företagshemligheter.

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 april 2012.

(Justitiedepartementet)